

actas de la conferencia de las naciones unidas sobre comercio y desarrollo

tercer período de sesiones

santiago de chile, 13 de abril - 21 de mayo de 1972

volumen III

financiación

y comercio invisible



naciones unidas
nueva york, 1973

NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

* * *

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

* * *

Para las recomendaciones aprobadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su primer período de sesiones, véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), págs. 19 a 72. Para las resoluciones, declaraciones y decisiones aprobadas por la Conferencia en su segundo período de sesiones, véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, segundo período de sesiones*, vol. I y Corr.1 y 3 y Add.1 y 2, *Informe y Anexos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.14), anexo I, págs. 29 a 64.

TD/180, vol. III

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.73.II.D.6

Precio: 4,50 dólares de los EE.UU.
(o su equivalente en la moneda del país)

ÍNDICE

	<i>Página</i>
<i>Abreviaturas y siglas</i>	iv
<i>Notas explicativas</i>	iv

PRIMERA PARTE

Financiación

Crecimiento económico y financiación del desarrollo—Problemas, políticas y propuestas: informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/118)	3
Movilización de recursos para el desarrollo: informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/118/Supp.1)	14
Financiación exterior del desarrollo: informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/118/Supp.2)	51
El vínculo: informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/118/Supp.4)	68
La salida de recursos financieros de los países en desarrollo: nota de la secretaría de la UNCTAD (TD/118/Supp.5)	76
Las inversiones privadas extranjeras en su relación con el desarrollo: informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/134)	81

SEGUNDA PARTE

Transporte marítimo, seguros, tecnología, turismo

<i>Nota relativa a las publicaciones sobre el transporte marítimo</i>	94
Los seguros y los países en desarrollo: informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/141)	95
El turismo y los países en desarrollo: informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/142)	102
Transmisión de tecnología: informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/106)	118
Fundamentos de la política sobre tecnología de los países del Pacto Andino: estudio de la Junta del Acuerdo de Cartagena (TD/107)	131
<i>Reseña de los volúmenes de la serie</i>	147

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
BAD	Banco Africano de Desarrollo
BEI	Banco Europeo de Inversiones (CEE)
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAD	Comité de Asistencia al Desarrollo (OCDE)
CEE	Comunidad Económica Europea
CFI	Corporación Financiera Internacional
c.i.f.	costo, seguro y flete
DEG	derechos especiales de giro
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FED	Fondo Europeo de Desarrollo (CEE)
FMI	Fondo Monetario Internacional
f.o.b.	franco a bordo
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
PIB	producto interno bruto
PNB	producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UIOOT	Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

NOTAS EXPLICATIVAS

El guión (-) entre años (por ejemplo, 1965-1968) indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La raya inclinada (/) entre años (por ejemplo, 1965/66) indica una temporada o un año agrícola.

En los cuadros se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

Una raya (—) indica que la cantidad es nula o insignificante.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes no siempre suman el total correspondiente.

Primera parte
FINANCIACIÓN

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO

PROBLEMAS, POLÍTICAS Y PROPUESTAS

Informe de la secretaría de la UNCTAD *

[Texto original en inglés]

ÍNDICE

Capítulo	Párrafos	Página
I. Movilización de recursos internos	1-8	3
II. La corriente de recursos financieros	9-27	4
A. El objetivo del 1%	15-19	5
B. Asistencia oficial para el desarrollo	20-25	5
C. Instituciones multilaterales	26-27	6
III. El vínculo	28-32	6
IV. El problema de la deuda	33-41	7
V. Condiciones y modalidades de la asistencia	42-54	8
VI. Corrientes de capital privado	55-61	11
VII. Financiación compensatoria y medidas financieras complementarias	62-73	12

Capítulo primero

Movilización de recursos internos

1. Un informe preparado por la secretaría¹ indica que, en general, durante la segunda mitad del decenio de 1960 los países en desarrollo lograron mejorar su crecimiento global y la eficiencia con que utilizaban los recursos para el desarrollo.

2. Las estimaciones disponibles para 51 países en desarrollo indican que la tasa anual media de crecimiento del producto interno bruto (PIB) aumentó del 4,9% durante el período 1960-1965 al 5,2% durante el período

1965-1970². Esta aceleración de la tasa de crecimiento del PIB estuvo relacionada con el incremento de las exportaciones. Así, durante la segunda mitad del decenio de 1960, la tasa anual media de crecimiento de las exportaciones, a precios constantes, fue del 6%, mientras que en la primera mitad había sido del 5,6%.

3. En los países examinados la relación entre las inversiones y el PIB mejoró también significativamente, pasando de alrededor del 16% en 1960-1965 al 17,6% en 1965-1970. De modo análogo, la relación entre el ahorro interno bruto y el PIB registró un aumento apreciable entre uno y otro períodos, pasando del 16,9% al 18,2%.

4. Al parecer, parte de la aceleración de la tasa de crecimiento del producto puede atribuirse a la utilización más intensiva y eficaz del capital nacional.

5. En el mismo informe se señala también que, en general, los países en desarrollo lograron aumentar la relación entre la recaudación tributaria y el PIB. En los 37 países en desarrollo sobre los que se disponía de datos, la relación entre la recaudación tributaria y el PIB fue del 14,7% durante el período 1960-1969. En el período 1965-1969 esa relación aumentó en 1,6 puntos respecto de la primera mitad del decenio de 1960³. Sin duda alguna, parte del aumento fue debido a la mejora de las

* Este informe fue distribuido a la Conferencia como documento TD/118, de fecha 4 de enero de 1972. Aparecerá también por separado como publicación de las Naciones Unidas. En el presente informe se examinan problemas que conciernen a todos los países en desarrollo. Para los problemas de interés especial para los países en desarrollo menos adelantados, véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, tercer período de sesiones*, vol. IV, *Examen general y cuestiones especiales* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.73.II.D.7), «Medidas especiales en favor de los países en desarrollo menos adelantados: programa de acción y datos seleccionados» (TD/135 y Supp.1). Los problemas que se plantean en relación con la situación monetaria internacional, objeto del tema 9 del programa provisional de la Conferencia, se examinan en *La situación monetaria internacional —Sus repercusiones sobre el comercio mundial y el desarrollo: informe de la secretaría de la UNCTAD* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.72.II.D.18).

¹ Véase el informe de la secretaría de la UNCTAD titulado «Movilización de recursos para el desarrollo» (TD/118/Supp.1) en la página 14 *infra*.

² *Ibid.*, cuadro 2. Los promedios que figuran en el capítulo I no están ponderados.

³ *Ibid.*, párrs. 30 y 31 y cuadro 7.

exportaciones. Los gobiernos de la mayoría de los países en desarrollo dependen aún en gran medida de la imposición indirecta para obtener recursos adicionales para el desarrollo. Los impuestos sobre la renta y sobre la propiedad sólo representan, por término medio, una pequeña proporción de los ingresos totales del gobierno. Habría que perfeccionar el sistema tributario y dar mayor prioridad relativa a los impuestos sobre la propiedad y sobre la renta personal y de las sociedades para lograr un aumento importante de los recursos públicos para el desarrollo y contribuir a una distribución más equitativa del ingreso.

6. En varios países en desarrollo los impresionantes progresos de los regadíos, la utilización de abonos comerciales y la introducción de nuevas variedades de alto rendimiento dieron lugar a un aumento considerable de la producción agrícola. No obstante, en un tercio más o menos de los países examinados la expansión de la producción alimentaria no fue proporcional al crecimiento demográfico.

7. En el periodo 1960-1969, la producción manufacturera aumentó, por término medio, a una tasa del 7,7% anual. Por otra parte, el incremento del empleo industrial durante el mismo periodo fue del 3,8% anual, tasa que probablemente no fue superior a la del aumento de la fuerza de trabajo. Por consiguiente, para lograr una reducción apreciable del desempleo parece que haría falta una tasa de expansión de la producción industrial muy superior a la registrada en el pasado, así como la adopción de medidas para absorber más mano de obra en otros sectores, en particular en la agricultura, la construcción y los servicios.

8. Hay que señalar que, en la segunda mitad del decenio de 1960, sólo en aproximadamente 50% de los 51 países en desarrollo estudiados se registraron aumentos de las tasas de crecimiento de la producción y las exportaciones. Por otra parte, algunos indicadores que, según puede estimarse, dan una imagen más precisa de los esfuerzos de los países en desarrollo dejan entrever que en la última parte del decenio de 1960 tal vez se haya producido un incremento más general de esos esfuerzos; por ejemplo, la relación ahorro-PIB aumentó en los dos tercios, aproximadamente, de los 51 países examinados. Del mismo modo, en 33 de los 37 países examinados se registró un aumento de la relación entre la recaudación tributaria y el PIB entre la primera y la segunda mitades del decenio de 1960⁴.

Capítulo II

La corriente de recursos financieros

9. Las corrientes netas totales de recursos financieros de los países desarrollados y las instituciones multilaterales a los países en desarrollo, aumentaron de 7.000 millones de dólares en 1960 a 14.000 millones de dólares en 1970, con una tasa anual media de crecimiento del 7,2%. Hay que señalar que esas corrientes se

calculan netas de amortización y repatriación de capital pero no de intereses, dividendos y utilidades.

10. No obstante, los precios de los bienes y servicios financiados con esas corrientes también aumentaron considerablemente durante el decenio. Si se tiene en cuenta la subida de precios, las corrientes netas en 1970, medidas a los precios de 1960, fueron del orden de 11.800 millones de dólares. Así pues, las corrientes netas totales de recursos financieros a los países en desarrollo, a precios constantes, aumentaron a una tasa anual media del 5,4% durante el decenio.

11. La composición de las corrientes netas experimentó notables cambios durante el decenio de 1960, habiendo aumentado considerablemente la parte correspondiente a las corrientes privadas y a las corrientes de las organizaciones multilaterales en las corrientes totales a los países en desarrollo. Las corrientes privadas netas aumentaron a una tasa anual media del 8,4%, lo que se tradujo en un aumento de su participación en las corrientes totales, que pasó del 38,4% en 1960 al 43,3% en 1970. Los créditos privados a la exportación, que en 1970 representaron un tercio de las corrientes privadas netas totales, aumentaron rápidamente a una tasa anual media del 18,1%.

12. Las corrientes netas de las organizaciones multilaterales también aumentaron con rapidez, a una tasa anual media del 17,1% durante el decenio de 1960, y en 1970 representaban el 10% de las corrientes netas totales a los países en desarrollo.

13. Los desembolsos netos de asistencia oficial de los países desarrollados de economía de mercado a los países en desarrollo aumentaron moderadamente —a una tasa del 4,8% anual— durante el decenio de 1960; a precios constantes, el aumento fue todavía menor, es decir, el 2,5% al año. La participación de esas corrientes en las corrientes totales —a precios corrientes— disminuyó del 55,6% en 1960 al 44,8% en 1970.

14. Consideradas en relación con las necesidades de capital de los países en desarrollo, las tasas de crecimiento de las corrientes netas registradas en el decenio de 1960 fueron inadecuadas. En un informe preparado por la secretaria⁵ se indica que para que los países en desarrollo puedan acelerar la tasa de crecimiento de su PIB, en consonancia con los objetivos de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las transferencias netas de recursos a los países en desarrollo deberán aumentar en el decenio de 1970 a un ritmo mucho mayor que el registrado hasta ahora. En este informe se estima que las necesidades de recursos externos de los países en desarrollo quedarían cubiertas en líneas generales si el objetivo del 1% y los objetivos de la asistencia oficial para el desarrollo previstos en la Estrategia se alcanzaran dentro del plazo indicado.

taria de la UNCTAD titulado «Financiación exterior del desarrollo» (TD/118/Supp.2) en la página 51 *infra*.

⁵ *Perspectivas comerciales y necesidades de capital de los países en desarrollo durante el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.72.II.D.11).

⁴ *Ibid.*, cuadros 4, 5, 6 y 7.

⁵ Para un examen más detallado de la corriente de recursos financieros a los países en desarrollo, véase el informe de la secre-

A. — EL OBJETIVO DEL 1%

15. Aunque todos los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han aceptado el objetivo del 1% estipulado en la Estrategia Internacional del Desarrollo⁷, varios países han formulado reservas respecto de las fechas especificadas.

16. Australia, Bélgica, Francia, los Países Bajos y Portugal alcanzaron el objetivo de volumen en 1970. Suecia ha manifestado su intención de alcanzar el objetivo en 1972, y Noruega en 1974. El Japón y el Reino Unido han aceptado 1975 como año límite.

17. Para alcanzar con prontitud el objetivo del 1% sería necesaria una brusca inversión de la tendencia anterior. La relación entre las corrientes netas totales de los países miembros del CAD y su producto nacional bruto combinado disminuyó del 0,75% durante los primeros años del decenio de 1960, al 0,70% en 1969 y al 0,71% en 1970. Si todos los países miembros del CAD han de alcanzar el objetivo del 1% en 1975, la corriente neta total de recursos de los países miembros del CAD a precios de 1970 tendría que aumentar, entre 1970 y 1975, de 14.100 millones de dólares a 26.000 millones de dólares aproximadamente. Debe tenerse en cuenta que en esas corrientes van incluidas las inversiones privadas y los créditos de exportación.

18. Los países socialistas de Europa oriental se han declarado dispuestos a ayudar a los países en desarrollo, pero estiman que el objetivo del 1% no rige para ellos.

19. No se dispone de estadísticas oficiales de los desembolsos financieros de los países socialistas de Europa oriental y Asia con destino a los países en desarrollo. Los compromisos de 1970 se estiman en 1.700 millones de dólares.

B. — ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO

20. Desde el punto de vista de los compromisos gubernamentales reviste particular importancia el objetivo de la asistencia oficial para el desarrollo. Las corrientes oficiales no sólo están bajo el control directo de los gobiernos sino que en la práctica son los únicos recursos⁸ que se proporcionan con fines de desarrollo principalmente, y en condiciones de favor. En 1970, los desembolsos netos de los países desarrollados de economía de mercado, por concepto de asistencia oficial para el desarrollo, con destino a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, ascendieron a 6.700 millones de dólares, o sea al 0,34% del producto nacional bruto (PNB) combinado de los países desarrollados de economía de mercado.

⁷ En el párrafo 42 de la Estrategia Internacional del Desarrollo se establece que:

Cada país económicamente adelantado procurará proporcionar anualmente, a partir de 1972, a los países en desarrollo transferencias de recursos financieros por un importe mínimo neto equivalente al 1% de su producto nacional bruto a precios de mercado en términos de desembolsos reales... Los países desarrollados que no puedan alcanzar este objetivo para 1972 se esforzarán en lograrlo para 1975, a más tardar.

⁸ Sin contar la cantidad, relativamente pequeña, de donaciones de organismos voluntarios privados.

21. En el párrafo 43 de la Estrategia Internacional del Desarrollo se estipula que:

Cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del Decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado.

Ese objetivo ha sido aceptado solamente por Bélgica, Noruega, Países Bajos, Portugal y Suecia, mientras que todos los demás países formularon reservas, bien respecto del objetivo propiamente dicho, bien respecto del plazo fijado para su logro.

22. Francia aceptó el objetivo en principio, pero ha declarado su propósito de mantener la relación a un nivel comprendido entre el 0,6% y el 0,7%, mientras que el Canadá y la República Federal de Alemania, aceptando en principio el objetivo del 0,7%, no han concretado plazo para su logro. En Dinamarca se prevé un considerable aumento de los desembolsos de asistencia oficial, dentro del programa de asistencia a plazo medio. En los recientes programas de desarrollo de Suiza y el Reino Unido se indica la intención de aumentar la relación entre la asistencia oficial para el desarrollo y el PNB, relación que posiblemente llegue en 1975 al 0,4%. Aunque Australia no ha aceptado el objetivo en principio, su programa de asistencia oficial para el desarrollo se ha venido ampliando rápidamente y en 1970 ascendía al 0,59% del PNB, lo que coloca a Australia en tercer lugar entre los países miembros del CAD. En Austria e Italia las políticas de asistencia para el desarrollo están en fase de revisión. Pese al rápido aumento de la asistencia oficial para el desarrollo en el Japón, la relación se mantuvo a un nivel relativamente bajo durante el precedente decenio y en 1970 ascendía al 0,23%. Recientemente el Gobierno del Japón manifestó su intención de aumentar esa relación con la mayor rapidez posible, por lo menos hasta el nivel medio de los países miembros del CAD⁹.

23. Incluso si los países antes mencionados aumentasen considerablemente su asistencia oficial para el desarrollo, las perspectivas de las corrientes totales a los países en desarrollo seguirían siendo dudosas, dadas las incertidumbres relativas a la asistencia de los Estados Unidos, que en 1970 representaba el 45% de las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo de los países miembros del CAD. La relación entre la asistencia oficial para el desarrollo y el PNB de los Estados Unidos disminuyó regularmente durante el decenio de 1960, hasta llegar al 0,31% en 1970. El 15 de agosto de 1971 el Presidente de los Estados Unidos anunció, dentro del marco de una serie de medidas para hacer frente a problemas económicos tanto internos como externos, una reducción del 10% de las consignaciones previstas en el proyecto de ley de asistencia sometido al Congreso de los Estados Unidos en su actual período de sesiones.

24. Teniendo en cuenta esas circunstancias, el Presidente del CAD ha expuesto las siguientes conclusiones

⁹ Para un resumen de la declaración del representante del Japón, véanse las actas resumidas del quinto período de sesiones de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio (TD/B/C.3/SR.92 a 110), pág. 68.

en relación a las perspectivas de la asistencia oficial para el desarrollo:

En este momento no hay ningún indicio de la inversión de prioridades necesaria en varios de los países más importantes para lograr el aumento de los desembolsos que sería preciso para alcanzar el objetivo en 1975. Así pues, en conjunto es probable que el porcentaje del PNB que se dedica a la asistencia oficial para el desarrollo no varíe mucho en los próximos años, aunque es posible que haya un lento movimiento ascendente¹⁰.

25. Dejando aparte el problema del modo de conseguir un consenso general sobre el logro del objetivo de la asistencia oficial para el desarrollo dentro del plazo fijado, se plantean otras cuestiones en lo que respecta a la expansión de los programas de ayuda bilateral. Como señalaba el Presidente del CAD en su informe¹¹, incluso con el nivel actual de los compromisos de ayuda resulta muy difícil suscitar un número adecuado de proyectos que se ajusten a los criterios actuales de los países donantes para la financiación. Además, aunque se lograra el volumen de proyectos requerido, no es muy seguro que la actual capacidad administrativa de los donantes y de los beneficiarios sea suficiente para garantizar la ejecución de los proyectos sin demasiadas demoras. Ante esta situación, convendría considerar atentamente la conveniencia de introducir las siguientes modificaciones en las políticas y prácticas vigentes:

a) La revisión por los países donantes y por los países receptores de los actuales procedimientos de evaluación y negociación de proyectos, con miras a unificar y simplificar estos últimos;

b) La asignación de recursos adicionales de ayuda a la preparación de los proyectos y la reducción, de ser posible, de los actuales requisitos en materia de participación local;

c) Ampliación de la asistencia a los países receptores de la ayuda con miras a incrementar su capacidad administrativa para la formulación y la ejecución de proyectos;

d) Dentro del contexto de las consideraciones más amplias que suscitan esos problemas, reconocimiento del hecho de que las políticas que regulan la financiación de los costos locales, y la combinación de la asistencia destinada y no destinada a los proyectos influirán en la capacidad del donante para traducir el nivel creciente de los compromisos en mayores desembolsos con una demora mínima.

C. — INSTITUCIONES MULTILATERALES

26. Como se señala en el párrafo 12 *supra*, las corrientes netas procedentes de las instituciones multilaterales han aumentado rápidamente y en 1970 ascendían a 1.400 millones de dólares. Este aumento se ha hecho posible, en parte, gracias a las importantes contribuciones de los países desarrollados de economía de mercado a las instituciones multilaterales. Así, la parte correspondiente a las contribuciones a las instituciones multilaterales en el total de la asistencia oficial para el desarrollo aumentó del 11% en 1961-1962 al 17% en 1969-1970. Esta ten-

dencia se ajusta a la recomendación de la Comisión Pearson de que

los donantes de ayuda aumenten las donaciones y las suscripciones de capital para los programas multilaterales de asistencia al desarrollo a un mínimo del 20 por 100 de la corriente total de ayuda oficial al desarrollo antes de 1975¹².

27. Hay que señalar, no obstante, que la rapidez con que se ha ido alcanzando esa proporción fijada como objetivo coincide con el lento aumento del volumen total de la ayuda oficial al desarrollo. La antedicha recomendación de la Comisión Pearson debería considerarse en concurrencia con otra recomendación de la misma Comisión, según la cual en 1975 la asistencia oficial al desarrollo debería alcanzar un nivel equivalente al 0,7% del PNB de los países desarrollados¹³. Esto supondría que en 1975 las contribuciones a las instituciones multilaterales deberían ser equivalentes al 0,14% del PNB de los países desarrollados, y la asistencia bilateral el 0,56% del PNB. En 1969-1970 las contribuciones a las instituciones multilaterales ascendieron al 0,06% del PNB de los países desarrollados de economía de mercado y la ayuda bilateral oficial al desarrollo al 0,28%.

Capítulo III

El vínculo

28. Uno de los medios de acrecentar la corriente de recursos encauzada a través de las instituciones multilaterales consiste en establecer un vínculo entre la creación de nueva liquidez internacional y el suministro de recursos financieros adicionales para el desarrollo. El establecimiento de dicho vínculo ha sido propugnado por dos Grupos de Expertos en problemas monetarios internacionales que convocó el Secretario General de la UNCTAD. El segundo Grupo de Expertos¹⁴ consideraba dos tipos principales de vínculos: un vínculo « orgánico », que entrañaría la asignación de derechos especiales de giro (DEG) a la Asociación Internacional de Fomento (AIF) o a los bancos regionales de desarrollo, por el Fondo Monetario Internacional (FMI) directamente o por los países desarrollados que recibiesen DEG; y un vínculo « no orgánico », con arreglo al cual los países desarrollados aportarían contribuciones en sus monedas nacionales a la AIF o a los bancos regionales de desarrollo cuando recibiesen los DEG que se les asignaran.

29. La base de la propuesta es que, si bien en el pasado los países tenían que acumular excedentes de exportación para adquirir reservas, con la activación de los DEG recibirían liquidez sin incurrir en ningún costo. Se sugiere que los beneficiarios de ese ahorro de recursos sean los países en desarrollo y no los países desarrollados. Mediante el establecimiento de un vínculo, parte del ahorro que corresponde a los países des-

¹⁰ OCDE, *Development Assistance 1971 Review*, pág. 50.

¹¹ *Ibid.*, págs. 55 a 58.

¹² *El Desarrollo: Empresa Común, Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional*, Madrid, Editorial Tecnos, 1969, pág. 207.

¹³ *Ibid.*, pág. 147, recomendación 2.

¹⁴ Véase *Reforma monetaria internacional y cooperación para el desarrollo: informe del Grupo de Expertos en problemas monetarios internacionales* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.IID.2), cap. IV.

arrollados se transferiría a los países en desarrollo. Desde el punto de vista del propio sistema monetario internacional, también tendría ventajas un proceso de creación de reservas que suponga una transferencia de fondos a los países en desarrollo. Esa transferencia ampliaría los mercados de exportación de los países desarrollados en general, reduciendo así el riesgo de conflictos entre los países desarrollados en su busca de mercados más amplios.

30. Se han hecho varias objeciones a la propuesta. Se ha indicado que la creación de liquidez no debería entrañar una transferencia de recursos reales. Se ha afirmado también que un vínculo constituiría una financiación deficitaria y resultaría inflacionario. Los partidarios del plan han señalado que la acumulación de oro supone también una transferencia de recursos reales —a los productores de oro— y han aducido que el vínculo no sería más inflacionario que la extracción de oro. También han dicho que, en la medida en que un vínculo sirviese para aumentar la demanda global, sus efectos inflacionarios podrían contrarrestarse dentro del contexto de las políticas fiscales y monetarias que aplican los gobiernos para la ordenación de sus economías.

31. Se ha objetado también que, si el volumen de las asignaciones de DEG tuviera que surtir un efecto automático sobre el volumen de asistencia, en el proceso de adopción de decisiones sobre los DEG intervendrían consideraciones ajenas a las necesidades globales de reservas, lo que desvirtuaría dicho proceso. Los partidarios del sistema han refutado esta objeción, afirmando que los países en desarrollo han reconocido que el volumen de las asignaciones de DEG habría de determinarse únicamente con arreglo a criterios monetarios¹⁵.

32. El vínculo ha recibido el apoyo del Gobierno de Italia, el Joint Economic Committee of the Congress of the United States y el United Kingdom House of Commons Select Committee on Overseas Aid. En la reunión que celebraron en septiembre de 1971, los Ministros de Finanzas de los países miembros del Commonwealth observaron que, habiéndose llegado a una situación que exigía una revisión a fondo toda la estructura del sistema monetario internacional, debía considerarse la posibilidad de estipular más directamente, en cualquier reforma del sistema, una transferencia automática de recursos a los países en desarrollo.

Capítulo IV

El problema de la deuda

33. Según una nota de la secretaría de la UNCTAD, en 1969 las salidas de recursos financieros de los países en desarrollo en concepto de pagos por amortización e intereses y de beneficios sumaron 11.000 millones de dólares aproximadamente, mientras que las entradas fueron del orden de 18.000 millones de dólares. De esas cifras se desprende que en 1969 la transferencia neta de recursos a los países en desarrollo correspondiente a las

corrientes públicas y privadas fue de unos 7.000 millones de dólares¹⁶.

34. Los datos sobre 80 países en desarrollo¹⁷ muestran que en el decenio de 1960 la deuda pública exterior total creció a una tasa media anual del 14%, y a fines de 1969 era de 59.000 millones de dólares aproximadamente. Durante el mismo período, los pagos por concepto de intereses y amortización de la deuda aumentaron a una tasa media anual del 9%¹⁸. Así pues, a pesar del aumento de los desembolsos en forma de donaciones y préstamos oficiales —incluidos los préstamos privados con garantía oficial—, que pasaron de 8.800 millones de dólares en 1965 a 10.200 millones en 1969, la transferencia neta de recursos disminuyó de 5.400 millones de dólares a 5.200 millones. Si se tiene en cuenta la subida de los precios de los bienes y servicios financiados con esos recursos, la disminución en la transferencia neta de donaciones y préstamos, oficiales u oficialmente garantizados, fue, en términos reales, del orden de un 15% a un 20% en el período 1965-1969.

35. La disminución en la transferencia neta de recursos a precios corrientes y constantes es particularmente inquietante en vista de que, en general, las mayores reducciones se registraron en los países de ingresos más bajos de África y en la India y el Pakistán¹⁹.

36. Ante el rápido aumento de los pagos por servicio de la deuda, muchos países se han visto obligados estos últimos años a renegociar la deuda. Además, según se desprende de las proyecciones preparadas por la secretaría de la UNCTAD, si no se aplican nuevas medidas para liberalizar las condiciones de la asistencia y aliviar la carga de la deuda en casos adecuados, es posible que el número de países en desarrollo que tropiezan con dificultades de deuda sea mayor en el decenio de 1970 que en el precedente. Por ejemplo, en 1969, sólo en cinco de 60 países examinados la relación entre los pagos por servicios de la deuda y los ingresos de exportación era superior al 20%, mientras que para 1980 se prevé que 17 países superarán el nivel del 20%²⁰.

37. Merece la pena señalar que esos resultados se obtuvieron partiendo de hipótesis más bien optimistas acerca de las perspectivas de los ingresos de exportación de los países en desarrollo y del aumento de la asistencia para el desarrollo en condiciones de favor. Se supuso, por ejemplo, que la proporción de las donaciones en la asistencia total para el desarrollo permanecería constante, a pesar de haberse registrado una tendencia bajista en esa proporción en los últimos años. Se supuso también que la asistencia oficial al desarrollo crecería con más rapidez que hasta ahora, y que la tasa de crecimiento de los créditos de exportación se reduciría considerablemente.

¹⁶ Véase «La salida de recursos financieros de los países en desarrollo: nota de la secretaría de la UNCTAD» (TD/118/Supp.5), párr. 4, en la página 76 *infra*.

¹⁷ Para un examen más detallado de los problemas del servicio de la deuda derivados de la deuda pública, véase el informe de la secretaría de la UNCTAD titulado *Problemas de la deuda de los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.72.II.D.12).

¹⁸ *Ibid.*, párr. 12.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 13.

²⁰ *Ibid.*, párr. 55.

¹⁵ Para un examen a fondo de los principales problemas que plantea el vínculo, véase el informe de la secretaría de la UNCTAD titulado «El vínculo» (TD/118/Supp.4) en la página 68 *infra*.

Si, habida cuenta de la reciente evolución del comercio internacional y de la asistencia para el desarrollo, se hubieran adoptado hipótesis más prudentes sobre las perspectivas de los ingresos de exportación, las donaciones y la asistencia oficial en condiciones de favor, las proyecciones habrían mostrado que en el decenio de 1970 los problemas del servicio de la deuda tal vez sean más graves y más generales de lo que se indica en el párrafo 36 *supra*.

38. Si bien en algunos casos las dificultades del servicio de la deuda han sido causadas por una gestión económica deficiente, sería erróneo deducir que todas las crisis de la deuda fueron debidas a la mala gestión o la negligencia de los países en desarrollo. Incluso si se seleccionan cuidadosamente los proyectos y se proporciona la financiación en condiciones que corresponden a la rentabilidad del proyecto, no hay seguridad de que no vayan a surgir problemas de servicio de la deuda. Los proyectos pueden ejercer una considerable presión en la balanza de pagos mucho antes de que se dejen sentir sus efectos sobre la capacidad global de la economía para generar ingresos de exportación o ahorros de importación. Además, la incapacidad para aumentar los ingresos de exportación y obtener una asistencia oficial adecuada para el desarrollo puede plantear un difícil dilema a las autoridades, porque hay que escoger entre frenar el programa de desarrollo, con todas las consecuencias económicas, sociales y políticas del caso, o solicitar créditos privados en condiciones desfavorables, con el grave peligro de que más adelante surjan dificultades de servicio de la deuda. Ninguna de esas soluciones puede considerarse satisfactoria, ni desde el punto de vista del país interesado ni desde el punto de vista de la comunidad internacional.

39. De esas consideraciones se desprende que la cuestión de la ayuda para la deuda debería examinarse en el contexto más amplio de los objetivos de desarrollo que ha suscrito la comunidad internacional. Hasta ahora ha prevalecido en general la opinión de que la ayuda para la deuda debería limitarse a casos excepcionales y críticos y reducirse al mínimo necesario para permitir la reanudación de los pagos por servicio de la deuda, y que todos los gastos que entrañe para los acreedores el aplazamiento de esos pagos deberían sufragarse mediante nuevos intereses a tipos comerciales. Además, las políticas estrictas que a menudo acompañan a las operaciones de ayuda para la deuda son, a la larga, de dudosa utilidad para los países prestamistas, al tiempo que coartan gravemente la libertad de los países deudores de hacer sus planes para el futuro con una seguridad razonable. Todos los países, tanto los acreedores como los deudores, saldrían beneficiados si se reconociera la relación entre la ayuda para la deuda y la asistencia, y si se impusiera el criterio de que la renegociación de la deuda, en condiciones de favor de ser necesario, es una posibilidad que cabe considerar en los casos apropiados aunque no haya peligro inmediato de falta de pago. Por ejemplo, si un país hace todo lo posible por movilizar efectivamente sus recursos internos y externos, y pese a ello no es capaz de lograr un volumen de ahorro suficiente para su programa de desarrollo, o no puede acrecentar su capacidad de importación hasta el nivel mínimo requerido por el

programa, debería considerarse que en principio dicho país puede recibir ayuda para la deuda, sea o no inminente una situación de crisis.

40. A este respecto, deberían considerarse cuidadosamente las siguientes recomendaciones de la Comisión Pearson:

1. En las operaciones de ayuda para la deuda se debería evitar la necesidad de reajustes repetidos y procurar restablecer sobre bases realistas la financiación del desarrollo.

2. Cuando sea preciso fijar límites para los nuevos créditos de exportación, y de haber un programa de desarrollo bien concebido, se debería conceder igual importancia a la posible necesidad de ayuda exterior en condiciones concesionarias.

3. Los países que proporcionan asistencia deberían considerar la ayuda para la deuda como una forma legítima de asistencia, y permitir el uso de nuevos préstamos para refinanciar los pagos de la deuda, con objeto de reducir la necesidad de negociaciones de ayuda para la deuda en gran escala ²¹.

41. Además, deberían considerarse las siguientes medidas:

a) La inclusión en los acuerdos crediticios de una cláusula de dispensa en virtud de la cual se concedería al deudor, en determinadas condiciones, una ayuda previamente convenida, como el aplazamiento de los pagos por amortización e intereses o la exención de dichos pagos;

b) La creación de un marco multilateral adecuado para el examen de los problemas de la deuda de un país, habida cuenta de su plan general de desarrollo y de la transferencia neta de recursos necesaria;

c) La cuestión de la posible necesidad de un mecanismo institucional de carácter más oficial para llevar a cabo las negociaciones de modo más sistemático y para formular las normas y procedimientos que rijan dichas negociaciones, con objeto de evitar que haya discrepancias importantes en el trato de países en situaciones más o menos similares, como parece haber ocurrido en el pasado.

Capítulo V

Condiciones y modalidades de la asistencia

42. Una liberalización de las condiciones de la asistencia acrecentaría considerablemente la capacidad de los países en desarrollo para generar las divisas que requieren sus esfuerzos de desarrollo. En lo referente a las corrientes oficiales, la decisión 29 (II) de la Conferencia recogía una propuesta de los países en desarrollo y de algunos países desarrollados para el mejoramiento de las condiciones del modo siguiente:

O bien:

a) Los países desarrollados podrían proporcionar por lo menos el 80% de su ayuda oficial en forma de donaciones;

O bien:

b) Esos países podrían:

²¹ *El Desarrollo: Empresa Común, Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional*, Madrid, Editorial Tecnos, 1969, pág. 161.

- i) Proporcionar el 90% de sus compromisos de ayuda oficial como donaciones o préstamos a un interés no superior al 2,5% con un período mínimo de reembolso de 30 años.
- ii) Llegar a conceder un período de gracia mínimo de ocho años.

43. La Comisión Pearson formuló recomendaciones bastante parecidas pero las normas propuestas se referían sólo a la asistencia oficial para el desarrollo ²²:

En las condiciones de todos los préstamos oficiales de asistencia para el desarrollo debería estipularse en lo sucesivo un interés no superior al 2 por 100, un vencimiento entre veinticinco y cuarenta años y un período de gracia de siete a diez años ²³.

44. Conscientes de la necesidad de liberalizar las condiciones de la asistencia, los países miembros del CAD revisaron sus normas y en 1969 aprobaron la « Recomendación complementaria sobre condiciones y modalidades financieras » ²⁴. Tanto en 1969 como en 1970 muchos países miembros del CAD alcanzaron esos objetivos y en la actualidad los países donde éstos ejercen una presión considerable para la mejora de las condiciones no son más que unos pocos. Las condiciones del CAD son más estrictas que las normas propuestas en la decisión 29 (II) de la Conferencia o que las condiciones recomendadas por la Comisión Pearson y la posibilidad de mejorar más aún esas condiciones con arreglo a las recomendaciones antes indicadas merece un examen a fondo. En la décima reunión anual de alto nivel del CAD se recordó que en 1972 el CAD volvería a examinar, en función de la experiencia adquirida en los tres primeros años, la recomendación de 1969 sobre condiciones financieras, incluidas las disposiciones sobre armonización ²⁵.

45. No se dispone de cifras exactas sobre la composición y las condiciones de las corrientes financieras de los países socialistas. Según datos incompletos procedentes de diversas fuentes, los plazos de amortización de gran parte de los créditos que conceden los países socialistas son de diez años y los tipos de interés del 3%. Se han concedido también varios créditos gubernamentales sin interés, con plazos de vencimiento que oscilan entre 16 y 30 años. En conjunto, el elemento de favor que entrañan las corrientes financieras de los países socialistas depende de la combinación de préstamos gubernamentales y créditos. También hay que señalar que muchos de esos préstamos son reembolsables en productos de los países deudores o en sus monedas nacionales.

46. La rápida expansión de los préstamos multilaterales en los últimos años ha obligado a las instituciones

que conceden esos préstamos a recurrir cada vez más a los mercados de capital, que aplican tipos de interés comerciales. Los tipos de interés normales de los préstamos de las instituciones multilaterales están comprendidos entre el 7¼% y el 8%. El elevado costo de las sumas que toman a préstamo esos organismos se refleja, pues, en los tipos de interés que aplican, lo que indica la importancia de buscar el medio de mejorar sus condiciones.

47. Para lograr un mejoramiento de las condiciones de los préstamos multilaterales pueden utilizarse dos métodos principales. El volumen de fondos disponible para los préstamos en condiciones de favor, por conducto de la AIF y de los servicios de préstamos en condiciones liberales de los bancos regionales de desarrollo, podría incrementarse de modo que aumentara la parte correspondiente a ese tipo de préstamos en los desembolsos totales. A este respecto, es importante que los esfuerzos por dotar al Banco Africano de Desarrollo (BAD) de un servicio de préstamos en condiciones de favor tengan éxito lo antes posible. Dadas las previsiones sobre la expansión de los préstamos ordinarios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), los actuales planes para la reposición de los recursos de la AIF sólo permitirían mantener la relación existente entre los préstamos ordinarios del BIRF y los créditos de la AIF; probablemente no mejorarían las condiciones medias de los préstamos del BIRF/AIF. Además, a finales de noviembre de 1971 no había terminado todavía la tercera reposición de los recursos de la AIF. Como se señala en el capítulo III, si se estableciera un vínculo entre la creación de nueva liquidez internacional y el suministro de recursos financieros para el desarrollo las instituciones multilaterales obtendrían recursos adicionales para la concesión de préstamos en condiciones de favor.

48. El establecimiento de un fondo de nivelación de intereses serviría también para liberalizar las condiciones de los préstamos multilaterales. Según ese proyecto, la diferencia entre el costo de los capitales que obtuvieran a préstamo las instituciones multilaterales y los tipos de interés más bajos que dichas instituciones cobrarían a los países receptores se compensaría con un fondo de nivelación de intereses financiados con los ingresos netos del BIRF (y posiblemente del FMI) y con asignaciones presupuestarias de los países desarrollados. La propuesta se ha estimado técnicamente viable siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones relativas a las garantías ²⁶. Además, según un estudio reciente de Harry H. Bell, titulado « Algunos aspectos institucionales de un fondo multilateral de nivelación de intereses » ²⁷, los gobiernos de los países desarrollados de economía de mercado han venido utilizando desde hace algún tiempo la subvención de intereses como técnica financiera para reducir los costos de los préstamos destinados a una amplia variedad de programas nacionales y, en algunos

²² La diferencia entre la asistencia oficial para el desarrollo y la asistencia oficial estriba en que la primera no incluye: a) las transacciones oficiales bilaterales que no entrañan condiciones de favor, o cuya finalidad consiste principalmente en facilitar las exportaciones; b) la adquisición neta por los gobiernos y las instituciones monetarias centrales de las obligaciones emitidas por los bancos multilaterales de desarrollo en las condiciones del mercado. En 1970 la asistencia oficial para el desarrollo representaba al 86% de la asistencia oficial total.

²³ *El Desarrollo: Empresa Común, Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional*, Madrid, Editorial Tecnos, 1969, pág. 161.

²⁴ Véase OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1969 Review*, París, 1969, anexo III, pág. 267.

²⁵ Comunicado de prensa de la OCDE, Press Release A(71)54, 22 de octubre de 1971.

²⁶ Véase « La propuesta Horowitz: informe presentado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y nota del Secretario General de la Conferencia » (TD/B/C.3/1) y « La propuesta Horowitz: informe del Grupo de Expertos » (TD/B/C.3/23 y Corr. 1 y 2).

²⁷ Véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, 11.º período de sesiones, Anexos*, tema 7 del programa, documento TD/B/361/Add.1.

casos, de los créditos de exportación a los países en desarrollo. Además, la Comunidad Económica Europea (CEE) ha establecido arreglos para subvencionar los tipos de interés de sus préstamos a los países en desarrollo. El estudio indicaba también que los gobiernos no habían tropezado con problemas insuperables para aplicar técnicas de subvención de intereses ni para contraer compromisos presupuestarios de varios años con respecto a las correspondientes subvenciones de intereses ²⁸.

49. Por lo que se refiere a las condiciones de la asistencia, en varios países receptores podría lograrse una mayor eficacia aumentando considerablemente la parte de la asistencia no destinada a proyectos en la financiación externa total ²⁹. La asistencia no destinada a proyectos podría ser particularmente eficaz en el caso de los países que han alcanzado una fase de desarrollo que les permite producir ellos mismos muchos de los bienes de capital necesarios para su programa de inversiones, al tiempo que necesitan un volumen creciente de otras importaciones para sostener su crecimiento. Además, cuando la insuficiente utilización de la capacidad industrial existente se debe a la imposibilidad de financiar las importaciones de insumos complementarios, la asistencia no destinada a proyectos podría ser más eficaz que la asistencia destinada a proyectos, por cuanto esta última incrementaría aún más la capacidad industrial. Los préstamos no destinados a proyectos pueden ser de especial importancia para los países menos adelantados, sobre todo cuando la escasez de divisas de libre utilización amenaza trastornar el proceso de crecimiento.

50. Aunque ha habido una cierta flexibilidad en lo que respecta a la parte de la asistencia destinada a proyectos en la asistencia bilateral, la mayor parte de la asistencia multilateral se limita a préstamos para proyectos ³⁰. Así pues, es posible que todo aumento de la parte de la asistencia encauzada a través de los organismos multilaterales tienda a acentuar la rigidez actual de la asistencia.

51. En vista de lo expuesto, debería considerarse la conveniencia de aumentar la proporción de asistencia no destinada a proyectos en las corrientes totales destinadas a los países en desarrollo. En particular, debería estu-

diarse la posibilidad de que las instituciones crediticias multilaterales adoptasen medidas para aumentar la proporción de préstamos no destinados a proyectos en la asistencia multilateral total hasta alcanzar el nivel prevaiente en la asistencia bilateral, es decir, el 22%. Las fuentes de asistencia bilateral y multilateral podrían estudiar la posibilidad de proporcionar, a finales del decenio, el 40% de su asistencia en forma de ayuda no destinada a proyectos, de conformidad con la elevación del nivel de desarrollo y la diversificación de las estructuras de producción previstas para el período.

52. La asistencia no debería estar vinculada al contenido de importaciones de los proyectos, porque esta práctica tiende a aumentar excesivamente el contenido de importaciones y a alterar las prioridades en favor de los proyectos con gran densidad de importaciones; además, da lugar a una utilización inadecuada de los recursos y capacidades locales. En las licitaciones internacionales, algunos de los organismos multilaterales, por ejemplo el BIRF, ofrecen un margen de preferencia del 15% para los proveedores locales pero, como señaló la Comisión Pearson, los efectos de esta política han sido limitados y en los países en desarrollo persiste todavía una capacidad no utilizada para la producción de muchos tipos de bienes de capital. Por consiguiente, la Comisión recomendó que los países donantes de ayuda eliminasen las disposiciones que limitan o impiden la aportación de fondos para financiar los gastos locales de los proyectos, y que realizaran un mayor esfuerzo para estimular las compras en los propios países receptores, siempre y cuando estén justificadas desde el punto de vista económico ³¹.

53. Recientemente algunos países miembros del CAD han adoptado medidas para reducir la importancia de la vinculación de la ayuda a la fuente. Además, los países miembros del CAD han comunicado apreciables progresos en la preparación de un proyecto de acuerdo sobre la desvinculación multilateral de la asistencia para el desarrollo ³². La pronta adopción de medidas en esta esfera mejoraría considerablemente las condiciones de la asistencia. Para que fuera plenamente eficaz, ese acuerdo debería reunir, entre otras, las siguientes características básicas ³³:

a) La adquisición de bienes y servicios que se financie con préstamos destinados o no a proyectos y que se considere adecuada para la licitación internacional competitiva, debería estar abierta a las ofertas de los proveedores de todos los países desarrollados que participen en el acuerdo así como de los de todos los países en desarrollo;

²⁸ *Ibid.*, párr. 11.

²⁹ Para más detalles, véase «Financiación exterior del desarrollo: informe de la secretaría de la UNCTAD» (TD/118/Supp.2), en la página 51 *infra*.

³⁰ El Fondo Europeo de Desarrollo financia actividades generales de desarrollo y el propuesto programa especial del BAD da prioridad a la ayuda para programas. El 7% aproximadamente del total acumulativo de los préstamos del BIRF y de la AIF ha revestido la forma de préstamos generales para el desarrollo y para programas, pero un tercio aproximadamente de estos préstamos se destinaron a Europa y Australasia. Los otros organismos multilaterales conceden exclusivamente préstamos para proyectos. En lo referente al BIRF/AIF, los Directores Ejecutivos decidieron recientemente admitir que los préstamos para programas eran adecuados en circunstancias especiales y expresaron la opinión de que, en principio, y a reserva de la demostración concreta en cada caso, esas circunstancias podrían darse cuando un país prestatario tuviera un programa de desarrollo satisfactorio y aplicara políticas económicas y financieras adecuadas, pero no pudiese conseguir los recursos exteriores necesarios para el programa recurriendo exclusivamente a préstamos para proyectos específicos. (Véase BIRF-AIF, *Annual Report 1971*, pág. 29.)

³¹ Véase *El Desarrollo: Empresa Común, Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional*, Madrid, Editorial Tecnos, 1969, pág. 172.

³² Dentro del contexto de una serie de medidas para hacer frente a los problemas económicos, adoptadas en agosto de 1971, los Estados Unidos decidieron aplazar su participación en ese acuerdo. No obstante, el Presidente del CAD ha expresado la opinión de que tan pronto como las actuales negociaciones económicas internacionales tengan una conclusión feliz se reanudará la labor en el CAD para resolver los obstáculos que todavía se oponen a un acuerdo amplio y generoso (véase OCDE, *Development Assistance, 1971 Review*, pág. 12).

³³ Véase *infra* «Financiación exterior del desarrollo: informe de la secretaría de la UNCTAD», párrs. 51 y 52.

b) Las licitaciones deberían anunciarse con suficiente antelación y recibir amplia publicidad de modo que todos los proveedores calificados dispusieran del tiempo necesario para preparar sus ofertas;

c) La elección de proyectos y de consultores y empresas consultoras, así como las normas y especificaciones de compra, debería asegurar que la finalidad básica del acuerdo no se vea frustrada por una vinculación oficiosa indirecta.

54. Los países en desarrollo obtendrían mayores beneficios si el acuerdo previese una cierta flexibilidad en lo que respecta a la compra en fuentes de suministro del país receptor y si todos los donantes concediesen un margen de preferencia a los proveedores locales que participasen en una licitación internacional abierta que fuera por lo menos igual, y preferiblemente superior, al margen del 15% que ofrecen en la actualidad algunos organismos multilaterales.

Capítulo VI

Corrientes de capital privado

55. Es un hecho generalmente reconocido que, en condiciones apropiadas, las corrientes privadas pueden desempeñar un importante papel en la promoción del desarrollo de los países en desarrollo.

56. Aunque los créditos comerciales se conceden a los países en desarrollo con la finalidad primordial de promover las exportaciones de los países desarrollados, una utilización prudente de ese instrumento crediticio podría ayudar mucho a financiar las necesidades de importación. En algunos casos, no obstante, el recurso excesivo a los créditos de exportación para financiar los programas de desarrollo a largo plazo ha provocado crisis de la deuda. Aunque a los gobiernos de los países en desarrollo incumbe la responsabilidad principal de limitar el uso de los créditos comerciales a la financiación de las actividades adecuadas, los gobiernos de los países desarrollados podrían ejercer una supervisión más eficaz sobre las condiciones en que se financian las exportaciones a los países en desarrollo. Además, el sistema de créditos comerciales resultaría beneficiado por la cooperación activa entre las instituciones nacionales y multilaterales en lo que respecta a la reunión y difusión de datos sobre las condiciones de los créditos comerciales y sobre los precios de los productos suministrados. También hay que tener en cuenta la posibilidad de dar mayor importancia a los créditos de comprador, que suelen proporcionar a los importadores ciertas ventajas de costos en relación con los créditos de proveedor⁸⁴.

57. Las inversiones netas de cartera aumentaron rápidamente durante el decenio de 1960. Para obtener capital, un número cada vez mayor de países en desarrollo recurrió a la colocación de obligaciones en los mercados financieros, pero esta fuente de financiación todavía está

limitada a una docena de los países en desarrollo relativamente más adelantados. Aunque los tipos de interés hoy vigentes en los mercados financieros son bastante altos, algunos países en desarrollo consiguen atender el servicio de la deuda. Sin embargo, la técnica de los empréstitos en los mercados financieros extranjeros es tan compleja que para muchos países en desarrollo resulta difícil utilizar con eficacia ese instrumento de crédito.

58. La inversión privada extranjera directa puede desempeñar un importante papel en la transferencia de capitales y técnicas a los países en desarrollo. No obstante, hay grandes divergencias de opinión en cuanto a los efectos que ha tenido la inversión privada extranjera en el pasado y al papel que puede desempeñar en el futuro. La cuestión de si un proyecto determinado de inversión extranjera privada es socialmente rentable para el país huésped y, en caso afirmativo, la medida en que lo es, no puede elucidarse *a priori*, sino que exige un cuidadoso análisis según las circunstancias de cada caso. Los proyectos deben examinarse teniendo en cuenta su compatibilidad con los objetivos de desarrollo del país huésped, incluidos factores como el crecimiento y la distribución del ingreso, la expansión de las oportunidades de empleo y la absorción de los nuevos conocimientos tecnológicos. En los países que tienen escasez de divisas hay que prestar especial atención a las repercusiones de los proyectos en la balanza de pagos.

59. A veces los intereses de los gobiernos de los países huéspedes y los de las empresas extranjeras no coinciden, lo que ha provocado conflictos entre las partes interesadas⁸⁵. Para que sea factible concertar un acuerdo que satisfaga por igual al país huésped y a las empresas extranjeras, el instrumento ha de caracterizarse por su estabilidad y su flexibilidad. Los países huéspedes tienen derecho a establecer las normas generales para las inversiones extranjeras, pero deben hacerlo de modo que los inversionistas extranjeros sepan con claridad cuál es su situación en lo referente a cuestiones tales como si hay sectores de la economía en los que la inversión extranjera no es bien recibida; qué restricciones se aplicarán a las transferencias de utilidades y a la repatriación de capital; cuáles serán las tasas de impuestos; qué grado de participación local en la propiedad y el control se prevé, inmediatamente o para el futuro; y cuáles serán los requisitos en materia de empleo de personal local y de utilización de insumos producidos en el país. Una vez establecido el esquema general, hace falta una estabilidad razonable para que las inversiones funcionen según se ha previsto y las empresas extranjeras vean cumplirse sus esperanzas legítimas. La estabilidad no ha de confundirse, evidentemente, con la rigidez, y no sería realista esperar que las normas sean inmutables. Aunque los gobiernos pueden modificar libremente las normas generales que regulan la inversión privada extranjera, tienen que sopesar los beneficios derivados de esa modificación con las perspectivas de colaboración futura con el capital privado extranjero. En este aspecto, lo mismo que en otros, tanto los gobiernos como los inversionistas

⁸⁴ «La experiencia yugoslava con los créditos de los proveedores: estudio preparado por I. B. Kravis, I. Fabiné y M. Trifunović» (TD/B/C.3/78), y «Utilización de los créditos de comprador por los países en desarrollo: informe preparado por Sherwood M. Fine a petición de la secretaría de la UNCTAD» (TD/B/C.3/93).

⁸⁵ Para un examen general de los problemas planteados, véase «Las inversiones privadas extranjeras en su relación con el desarrollo: informe de la secretaría de la UNCTAD» (TD/134), en la página 81 *infra*.

extranjeros deben tener en cuenta los intereses legítimos de la otra parte.

60. Es necesario intensificar el intercambio de información acerca de las experiencias de diversos países en el trato con los inversionistas extranjeros. En muchos casos los países tienen dificultades para responder a una propuesta concreta de inversión extranjera o a la petición de una empresa extranjera para que se le otorguen condiciones especiales en lo que respecta a las remesas de utilidades, los impuestos, los créditos locales, etc., porque no tienen experiencia suficiente para juzgar qué actitud sería razonable y mutuamente satisfactoria en las circunstancias concretas del caso. Así pues, hay razones que abogan por el establecimiento de un centro de información sobre las políticas y prácticas de los países en relación con las inversiones privadas extranjeras, así como sobre los objetivos y exigencias de los inversionistas extranjeros que estudian la posibilidad de invertir en determinados países en desarrollo.

61. El BIRF está examinando un plan multilateral de seguros de inversiones que tratará de ofrecer garantías contra los riesgos de carácter no comercial⁸⁶.

Capítulo VII

Financiación compensatoria y medidas financieras complementarias

62. Es un hecho generalmente reconocido que la inestabilidad de los ingresos de exportación de los países en desarrollo puede afectar desfavorablemente sus planes de desarrollo. Por una parte, el costo de oportunidad del mantenimiento de unas reservas adecuadas «en propiedad» para compensar las fluctuaciones amplias e imprevistas de los ingresos de exportación es muy elevado para los países en desarrollo. Al mismo tiempo, las facilidades de giro ordinarias del FMI no bastan, por lo general, para satisfacer las necesidades de un país que hace frente a una deficiencia de las exportaciones.

63. El servicio de financiación compensatoria fue establecido por el FMI en 1963, y ampliado en 1966, para ofrecer un apoyo especial a la balanza de pagos de aquellos países que atraviesan por dificultades de pagos debido a movimientos desfavorables de sus ingresos de exportación. En noviembre de 1971, los giros totales contra dicho servicio ascendían a 316 millones de dólares. El año en que más se recurrió a ese servicio fue 1967, en el que diez países giraron por un valor aproximado de 200 millones de dólares. En 1968, siete países giraron por 68 millones de dólares, pero desde entonces su utilización ha sido más limitada, y hasta noviembre de 1971 dos países habían girado por valor de 11 millones de dólares. En este mismo mes de noviembre de 1971 quedaba pendiente un total de 90 millones de dólares de giros contra el servicio. La mitad aproximadamente de las recompras se debieron a la recuperación de los ingresos de exportación.

64. La reciente disminución del recurso a la financiación compensatoria por parte de los países en desarrollo refleja el aumento excepcional de los ingresos de exportación

de los productores primarios en 1969-1970, y la persistencia en 1971 de unos ingresos relativamente elevados. Es posible que se recurra más al servicio si se materializa la contracción de la expansión del comercio que actualmente se prevé. Esto, a su vez, hace más patentes ciertas limitaciones del servicio en su forma presente y da actualidad a las propuestas para su mejoramiento.

65. Se ha sugerido⁸⁷, por ejemplo, que debería poderse girar por toda la suma prevista en el servicio —equivalente al 50 % de la cuota— en el plazo de un año. Parece ser, además, que las normas relativas al reembolso carecen de simetría. Cuando las exportaciones de un país mejoran rápidamente hasta el punto que superan la tendencia a plazo medio, se busca el reembolso parcial o total incluso antes de que expire el plazo de tres a cinco años de reembolso. En caso contrario, es obligatorio el reembolso en el plazo fijado incluso si las exportaciones no se han recuperado. Por último, hay razones poderosas para ajustar los criterios que rigen el derecho a la financiación compensatoria de modo que se tenga en cuenta los movimientos desfavorables de los precios de las importaciones. Este aspecto ha cobrado mayor importancia a raíz de las revaluaciones monetarias resultantes de la actual crisis monetaria internacional. El servicio podría adaptarse fácilmente para ayudar a los países que tropiezan con dificultades debidas a los reajustes de paridades efectuados por países con los que tienen importantes relaciones comerciales.

66. Estas sugerencias aumentarían la utilidad del servicio de financiación compensatoria, pero hay casos en que el carácter y la duración de los movimientos desfavorables de los ingresos de exportación son tales que no es posible hacerles frente adecuadamente con una ayuda a corto plazo para sostener la balanza de pagos. Evitar que esos factores hagan fracasar los programas de desarrollo de los países es el objetivo de las propuestas de financiación complementaria⁸⁸.

67. En la recomendación que figura en el anexo A.IV.18 del Acta Final de la Conferencia en su primer período de sesiones se fijaban el objetivo y los principios del plan. La Conferencia invitó al BIRF a que estudiase la posibilidad de elaborar un mecanismo compatible con el objetivo y los principios expuestos.

68. Teniendo en cuenta el informe preparado por los servicios del BIRF⁸⁹, la cuestión de las medidas financieras complementarias fue examinada por el Grupo Intergubernamental para la Financiación Complementaria y por diversos órganos de la UNCTAD. En la decisión 30 (II) la Conferencia, en su segundo período de sesiones, reiteró el objetivo de su anterior recomendación, enumeró las cuestiones pendientes de

⁸⁷ Véase *La situación monetaria internacional — Sus repercusiones sobre el comercio mundial y el desarrollo: informe de la secretaria de la UNCTAD...*, párrs. 125 y 126.

⁸⁸ Para más detalles, véase el informe de la secretaria de la UNCTAD titulado «Medidas financieras complementarias» (TD/118/Supp.7).

⁸⁹ BIRF, *Medidas financieras complementarias: estudio preparado a solicitud de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1964* (Washington, D.C., diciembre al 1965).

⁸⁶ *Ibid.*, párrs. 68 a 72.

solución y pidió al Grupo Intergubernamental para la Financiación Complementaria que tratase de resolverlas.

69. En cumplimiento de la decisión 30 (II) de la Conferencia, el Grupo Intergubernamental para la Financiación Complementaria trató de aclarar algunos aspectos del plan preparado por los servicios del BIRF, y examinar algunas posibles variantes. El informe del Grupo sobre su quinto período de sesiones, presentado a la Junta de Comercio y Desarrollo en su noveno período de sesiones, llegaba a las siguientes conclusiones:

a) Las disposiciones para la financiación complementaria pueden elaborarse de manera que ayuden a resolver el problema del trastorno del desarrollo derivado de los movimientos desfavorables de los ingresos de exportación de los países en desarrollo.

b) Las medidas de financiación complementaria deberían administrarse dentro del Grupo del BIRF, en consulta con el FMI.

c) Al aplicar cualesquiera medidas de financiación complementaria debería darse al Organismo la flexibilidad necesaria para asegurar la mejor adaptación posible a las circunstancias y necesidades de cada caso, con miras al logro de los objetivos expuestos en el párrafo 2 de la decisión 30 (II) de la Conferencia. Cabe esperar que, sobre la base de la experiencia adquirida en la aplicación de medidas de financiación complementaria, se elaboren criterios objetivos adecuados de manera que ofrezcan una garantía razonable de que se proporcionará ayuda para proteger el plan o programa de desarrollo de un país contra los efectos de las deficiencias en los ingresos de exportación. El Organismo tomaría en consideración el plan de desarrollo, incluidas sus metas, y toda información relativa a los objetivos de las medidas de financiación complementaria.

d) Los entendimientos que requiera la aplicación de las medidas de financiación complementaria no deberían tener carácter distinto del de los que existen en las relaciones entre el BIRF y los países miembros.

e) Es consenso general del Grupo que tendría escaso interés desviar meramente los recursos disponibles para la financiación básica del desarrollo hacia la financiación complementaria. El costo de un plan discrecional no puede calcularse mientras no se prepare un plan ⁴⁰.

70. En su resolución 60 (IX) la Junta de Comercio y Desarrollo hizo suyas las conclusiones antes mencionadas del Grupo Intergubernamental, e invitó a los órganos competentes del BIRF a que estudiaran la posibilidad de elaborar un mecanismo de financiación complementaria y, en su caso, la posibilidad de aplicarlo. No obstante, se transmitió a la Junta en su décimo período de sesiones, una carta de fecha 14 de agosto de 1970, enviada por el Presidente del BIRF al Secretario General de la UNCTAD ⁴¹ según la cual, debido al apoyo muy limitado de los posibles donantes a la idea de aportar nuevas contribuciones para la financiación complementaria, el BIRF había decidido aplazar el examen del plan.

71. La Junta de Comercio y Desarrollo respondió con la « Declaración relativa a medidas financieras complementarias » ⁴², en la que afirmaba que era esencial que

se procurase formular los detalles de un plan discrecional de financiación complementaria que pudiera aplicarse en el seno del Grupo del Banco Mundial, y estimar el costo probable de tal plan. Los países miembros del Banco Mundial podrían entonces juzgar si era posible obtener los recursos adicionales necesarios. La Junta expresaba además la esperanza de que el BIRF considerara nuevamente la posibilidad de adoptar medidas financieras complementarias lo más pronto que fuera posible, y que entretanto siguiese procurando elaborar un plan discrecional de financiación complementaria.

72. En una comunicación de 4 de mayo de 1971 dirigida al Secretario General de la UNCTAD ⁴³, el Presidente del BIRF subrayó el esfuerzo del Banco

para hacer frente a los problemas especiales que plantean las tendencias negativas de los precios a largo plazo en el caso de ciertos productos básicos de los que esos países son principales productores, así como a la tendencia de los precios de ciertos productos básicos al fluctuar considerablemente.

El Presidente del BIRF indicó que el Banco compartía el parecer expresado por la UNCTAD desde que la propuesta relativa a un plan de medidas de financiación complementaria fue sometida por primera vez, en el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, a saber, que convendría considerar por separado este aspecto del problema de los productos básicos sólo en el caso de que se dispusiera de nuevos fondos para tal fin, sin desviar los recursos destinados a la financiación básica del desarrollo. El Presidente del BIRF señaló además que:

Como no existen perspectivas razonables de que se disponga de tales fondos adicionales, la administración y algunos de los directores ejecutivos han estimado que convendría aplazar los ulteriores estudios detallados del Banco sobre este plan. Por otra parte, otros directores desearían que esos estudios detallados se emprendiesen inmediatamente. En vista de que no existe un acuerdo unánime, seguiremos estudiando la cuestión.

El Presidente del BIRF llegaba a la siguiente conclusión:

En consecuencia, los directores ejecutivos me han autorizado a asegurar a usted que, si por razones ajenas a su voluntad, un país en desarrollo miembro del Banco experimentara en sus ingresos de exportación una deficiencia imprevista que pudiese entorpecer la ejecución de su programa de desarrollo, el Grupo del Banco Mundial examinaría el caso a la luz de las circunstancias pertinentes, a fin de determinar la posibilidad de adaptar o modificar sus operaciones en materia de préstamos u otras operaciones en forma tal que permitiese a ese país superar sus dificultades.

73. Esta cuestión fue examinada en el 11.º período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo y en el quinto período de sesiones de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio. En esta última ocasión los países en desarrollo presentaron una « Declaración conjunta de los países en desarrollo miembros del Grupo de los 77 relativa a medidas financieras complementarias » ⁴⁴.

⁴⁰ Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, noveno período de sesiones, Suplemento N.º 6 (TD/B/260/Rev.1), párr. 34.

⁴¹ Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Suplemento N.º 15 (A/8015/Rev.1), segunda parte, anexo V.

⁴² *Ibid.*, párr. 203.

⁴³ Véase Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, 11.º período de sesiones, Anexos, tema 7 del programa, documento TD/B/353.

⁴⁴ Véase Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, 12.º período de sesiones, Suplemento N.º 2, anexo II.

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA EL DESARROLLO

Informe de la secretaría de la UNCTAD *

[Texto original en inglés]

ÍNDICE

	Párrafos	Página
Resumen	1-4	15
PRIMERA PARTE. — MOVILIZACIÓN DE RECURSOS CON ARREGLO A DETERMINADOS INDICADORES .	5-40	16
Capítulo		
I. Elección de indicadores	5-14	16
II. Progresos conseguidos en la movilización de los recursos en los últimos años	15-40	17
SEGUNDA PARTE. — INDICADORES DEL ESFUERZO DE DESARROLLO EN SECTORES FUNDAMENTALES	41-121	30
Capítulo		
I. El esfuerzo de desarrollo en la agricultura	41-73	30
A. Tasa de crecimiento de la producción agrícola y sus factores determinantes principales	42-54	31
B. Contribución de la agricultura al desarrollo económico	55-70	35
C. Redistribución del ingreso y la riqueza	71-73	38
II. El sector manufacturero	74-87	40
A. Tasa de crecimiento de la producción	75-77	40
B. Tasa de crecimiento de la productividad de los factores	78-83	41
C. Crecimiento del empleo en el sector manufacturero	84-87	42
III. Estabilidad de los precios y política gubernamental	88-121	44
A. Causas de la inflación	90-98	44
B. Indicadores de la inflación provocada por los costos y la demanda	99-102	46
C. Remedios contra la inflación	103-108	46
D. Políticas de estabilización	109-121	47

LISTA DE CUADROS

Primera parte

1. Tasas medias anuales de crecimiento del PIB e indicadores conexos, 1960-1970	18
2. Variaciones de las tasas de crecimiento del PIB y variables conexas, entre los períodos 1960-1965 y 1965-1970	19
3. Países clasificados según la tasa anual de crecimiento del PIB, 1960-1965 y 1965-1970	20
4. Países clasificados según la tasa anual media de crecimiento de sus exportaciones de bienes y servicios, 1960-1965 y 1965-1970	21
5. Relaciones medias inversión-PIB y relaciones marginales capital-producto, 1960-1965 y 1965-1970	23
6. Países clasificados según la relación media ahorro-PIB, 1960-1965 y 1965-1970	24
7. Ingresos fiscales en proporción del PIB, 1960-1969, y variaciones de la relación imposición-PIB entre los períodos 1960-1965 y 1965-1970	25
8. Tasa anual media de incremento de los índices del costo de vida en determinados países en desarrollo, 1960-1969	26
9. Tasa anual media de incremento de los índices del costo de vida en determinados países desarrollados, 1960-1969	27
10. Indicadores de inestabilidad externa respecto de determinados países en desarrollo y desarrollados, 1960-1969	27
Cuadro anexo. — Tasas anuales medias compuestas de crecimiento del PIB e indicadores conexos	28

* Este informe, que es una versión revisada del documento TD/B/C.3/95 y Corr.2 y 3, fue distribuido a la Conferencia como documento TD/118/Supp.1, de fecha 20 de diciembre de 1971, y TD/118/Supp.1/Corr.1, de fecha 16 de marzo de 1972. Aparecerá también por separado como publicación de las Naciones Unidas.

Segunda parte

	Página
11. Tasa anual media de crecimiento de la producción agrícola total y <i>per capita</i> , 1953-1968	30
12. Tasa anual media de crecimiento de la producción agrícola, de la superficie dedicada a la agricultura y del rendimiento por hectárea, 1953-1968	31
13. Tasa anual media de incremento de las tierras de regadío, 1953-1968	32
14. Tasa anual media de incremento del consumo de fertilizantes, 1952/53 a 1968/69 y 1961/62 a 1968/69	34
15. Índice de exceso de demanda de alimentos 1953-1968	36
16. Actuación de algunos países en desarrollo en lo que respecta a las importaciones de alimentos 1958-1968	38
17. Tasas medias anuales de variación de los precios relativos de los alimentos, 1958-1968	39
18. Tasas anuales medias de crecimiento de la producción manufacturera de determinados países, 1950-1969, 1950-1960 y 1960-1969	40
19. Indicadores de la productividad de la mano de obra de la industria manufacturera de determinados países en desarrollo, 1953-1968	42
20. Indicadores del empleo en la industria manufacturera de determinados países en desarrollo, 1953-1968	43

Resumen

1. El presente estudio¹ trata principalmente de las siguientes cuestiones, que están relacionadas entre sí:

a) ¿Hasta qué punto han logrado los países en desarrollo movilizar los recursos para el desarrollo?

b) ¿Se ha logrado una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles?

2. En la primera parte del estudio se examinan los progresos relativos de los países en desarrollo en lo que respecta al aumento de los recursos movilizados para el desarrollo y al mejoramiento de la eficacia de su utilización durante el período 1965-1970, en comparación con el período 1960-1965. Las comparaciones se basan en gran parte en ciertos indicadores cuantitativos que se refieren a las tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y a las relaciones entre los ingresos de exportación, las inversiones, el ahorro interno y la carga fiscal y el PIB, relaciones combinadas capital-producto, el desarrollo de la agricultura, el empleo y la productividad de la mano de obra en el sector manufacturero y la estabilidad de los precios.

3. En la segunda parte del estudio se examinan con más detalle la evolución de los sectores agrícola y manufacturero, partiendo de indicadores más desagregados y se examinan los problemas que plantea la evaluación de los esfuerzos de los gobiernos por mantener la estabilidad de los precios.

4. Las principales conclusiones que se desprenden del examen de ciertos indicadores de desarrollo pueden resumirse así:

i) Aunque la experiencia de los distintos países varía considerablemente, más o menos la mitad de los países en desarrollo consiguieron acelerar la tasa de crecimiento de sus ingresos entre 1960-1965 y 1965-1970. Dejando aparte el caso de siete países

que sufrieron las consecuencias de hostilidades regionales y conflictos internos, los demás países en desarrollo registraron por término medio una aceleración de la tasa de crecimiento de su ingreso de 0,3% durante el período 1965-1970.

ii) Hubo una tendencia acentuada a que los cambios de la tasa de crecimiento del ingreso estuvieran relacionados positivamente con la evolución de las exportaciones de los países en desarrollo, medida por la tasa de crecimiento de dichas exportaciones.

iii) Los cambios de la tasa de crecimiento del ingreso estuvieron relacionados con cambios en sentido opuesto de la relación capital-producto, lo que indica la posibilidad de que los aumentos de los ingresos registrados en la segunda mitad del decenio de 1960 hayan estado relacionados con un mejoramiento general de la utilización de los recursos. Si se excluyen los siete países antes mencionados, la relación entre las inversiones y el ingreso aumentó entre 1960-1965 y 1965-1970 en 1,6%.

iv) La relación media entre el ahorro interno y el ingreso aumentó mucho y pasó de 15,9% durante el período 1960-1965 a 18,1% durante el período 1965-1970. Una parte importante de ese incremento corresponde a los progresos registrados en ocho países solamente.

v) La relación entre la recaudación fiscal total y el ingreso aumentó en 1,7%. La mayoría de los gobiernos de países en desarrollo dependen todavía en grado considerable de los impuestos indirectos como medio de allegar recursos para el desarrollo.

vi) Durante el período 1953-1968, los países en desarrollo hicieron grandes esfuerzos para elevar el nivel técnico de su sector agrícola. Pero solamente el 65% de los países estudiados lograron aumentar la tasa de crecimiento del producto agrícola a un ritmo superior a la tasa de crecimiento de su población.

vii) Durante el período 1950-1969, en muchos países en desarrollo hubo un rápido desarrollo industrial, pero la tasa de aumento del empleo industrial

¹ Véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, décimo período de sesiones. Suplemento N.º 4 (TD/B/318)*, cap. IV. Para un análisis metodológico de los problemas que plantea el estudio de la movilización de los recursos para el desarrollo, véase *Medición del esfuerzo de desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.71.IID.4).

probablemente no fue superior a la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo.

- viii) En la mayoría de los países en desarrollo, la tasa de aumento de los precios en la década de 1960 no fue mayor que la registrada en los países des-

arrollados. Pero sí se dieron tasas de inflación elevadas en un grupo relativamente pequeño de países en desarrollo, aunque la mayoría de ellos consiguieron reducir la inflación en la segunda mitad de la década de 1960.

Primera parte. — Movilización de recursos con arreglo a determinados indicadores

Capítulo primero

Elección de indicadores

5. Una comparación inequívoca de los esfuerzos desplegados por los países en desarrollo para movilizar recursos para el desarrollo requeriría indicadores que permitieran distinguir claramente entre los factores que escapan al control de los gobiernos y aquellos que reflejan un esfuerzo real. En un estudio anterior preparado por la secretaria de la UNCTAD² se señalaba la dificultad de elaborar dichos indicadores. Al seguir trabajando sobre esta cuestión se ha visto que sería inútil tratar de establecer una distinción precisa entre el «esfuerzo» real y los factores exógenos que han afectado al «éxito» relativo de un país.

6. Un enfoque más fecundo sería considerar tanto el volumen de recursos movilizados para el desarrollo como el grado de eficiencia con que se utilizan dichos recursos. En principio debería ser posible elaborar los indicadores apropiados, y a ese respecto se han realizado progresos de los se da cuenta en este estudio, pero harán falta más trabajos metodológicos y un mejoramiento importante de la información estadística antes de intentar un análisis sistemático para una amplia variedad de países y sectores.

7. En la selección de indicadores para este estudio ha influido la información disponible. Posiblemente una deficiencia general de esos indicadores sea que a menudo reflejan el efecto combinado del volumen y de la eficiencia de los recursos movilizados; ahora bien, siempre que ha sido posible se ha procurado identificar por separado la contribución probable de cada factor. Desde el punto de vista de la medición del éxito en condiciones externas determinadas, la fusión de estos dos factores en un solo indicador no tiene importancia. Por ejemplo, si se toma un indicador de crecimiento, igual da que un incremento de la producción agrícola se deba al aumento de la superficie cultivada o al aumento del rendimiento, pero la opinión general parece ser que cuando se trata de evaluar los resultados globales hay que ponderar de manera distinta esos dos posibles métodos de aumentar la producción. A continuación se describen brevemente los indicadores.

8. *Tasa de crecimiento del PIB.* Generalmente se admite que la tasa de crecimiento del PIB es el indicador que mejor refleja los efectos combinados de la movilización de recursos y de la eficiencia con que se utilizan. También se reconoce que en ciertos casos el indicador puede inducir en error si no se considera junto con indicadores relativos a otros objetivos sociales y de desarrollo que, a corto plazo, pueden ser incompatibles con el

crecimiento del PIB y no complementarios. Por ejemplo, las medidas de diversificación de la producción, reestructuración del marco económico e institucional, aceleración de los programas sanitarios y educativos, distribución más equitativa de los ingresos, etc., pueden tener a corto plazo efectos desfavorables en la tasa de crecimiento del PIB. Sin embargo, los cambios que se buscan a través de esas medidas no sólo son convenientes en sí mismos, sino que también constituyen requisitos para lograr un desarrollo autónomo a largo plazo. Por desgracia, no se poseen datos sistemáticos sobre esas medidas en relación con un número considerable de países en desarrollo y todavía no se comprende bien su impacto cuantitativo sobre el desarrollo. En vista de esas dificultades, el indicador de crecimiento del PIB sólo puede complementarse de momento con datos cualitativos sobre esos objetivos y esas exigencias fundamentales del desarrollo.

9. *Resultados de las exportaciones.* La tasa de crecimiento del volumen de las exportaciones puede proporcionar información útil acerca del papel del comercio mundial en el desarrollo económico y del grado en que se movilizan los recursos para conseguir un incremento más rápido de las exportaciones. Además, un examen de los factores que determinan la tasa de crecimiento de las exportaciones puede dar una idea del tipo de recursos que se movilizan para la exportación. Desde este punto de vista, la tasa de crecimiento de las exportaciones de un país puede considerarse como resultado del efecto combinado de tres factores, es decir, del crecimiento de la demanda mundial de las exportaciones tradicionales del país, su competitividad en los mercados mundiales³ y el grado de diversificación de la estructura de sus exportaciones.

10. *Inversiones: su eficiencia y su financiación.* A largo plazo, la tasa de desarrollo económico depende, entre otras cosas, de la distribución del producto corriente entre bienes de consumo y bienes de producción. Así, la relación entre la inversión interna bruta y el PIB es un indicador de cierta importancia. Dado que el aumento de la relación entre la inversión y el PIB puede deberse en parte a la financiación externa, se utiliza frecuentemente la relación entre el ahorro interno y el PIB como indicador del esfuerzo que realiza un país para conseguir un aumento relativo de la formación de capital. Aunque esta última relación corrige la influencia directa de la entrada de capital extranjero en la formación de capital, no es forzosamente una medida válida del esfuerzo interno

² Véase *Medición del esfuerzo de desarrollo...*

³ Un país puede acrecentar su participación en las exportaciones mundiales de un determinado producto ampliando el volumen de sus exportaciones con mayor rapidez que los demás proveedores. Sin embargo, en la medida en que la demanda mundial de ese producto es inelástica respecto del precio, es posible que disminuyan los ingresos obtenidos por la totalidad de los exportadores.

para movilizar recursos para el desarrollo, porque es sensible a la intervención de factores exógenos que no reflejan un esfuerzo ⁴.

11. Pese a estas deficiencias, la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo incluyó en el párrafo 17 el objetivo de elevar la relación entre el ahorro interno y el PIB en un 0,5% al año; esto requiere una evaluación de las tendencias recientes de esa relación. Al propio tiempo, dado el papel dominante que el gobierno desempeña en el desarrollo, es muy importante examinar la contribución del gobierno al ahorro interno a través de la política fiscal. Para ello se utilizan la relación entre la recaudación fiscal y el PIB.

12. Aunque los indicadores que se han examinado proporcionan una base para evaluar la magnitud de los recursos movilizados para la acumulación de capital, no indican la eficiencia con que se utilizan los recursos. Con este último fin se suele utilizar la relación marginal capital-producto. Como se indica en el estudio citado, las comparaciones entre países de la relación capital-producto no pueden proporcionar una base para medir la eficiencia. Sin embargo, en ciertos casos puede resultar instructivo examinar las variaciones de la relación capital-producto de un país en dos periodos relativamente estables.

13. *Resultados de los sectores agrícola y manufacturero.* Los indicadores sectoriales de los resultados de esos sectores se examinan detalladamente en la segunda parte del presente estudio. A los efectos del examen global que se hace en el próximo capítulo a título de información complementaria de la tasa de crecimiento del PIB, se indican las tasas de crecimiento del producto de los sectores agrícola y manufacturero. Más aún, en vista de la importancia que se concede al problema del desempleo en los países en desarrollo, se indica también la tasa de crecimiento del empleo en el sector manufacturero.

14. *Estabilidad de los precios.* La inestabilidad de los precios puede tener influencia negativa en la movilización de los recursos. El impacto de la inestabilidad de los precios sobre la movilización de los recursos se examina detalladamente en el capítulo III. En el examen general que se hace en el próximo capítulo se utilizan las variaciones del costo de la vida y otros índices conexos para poner de manifiesto las diversas experiencias de los países en desarrollo a este respecto.

Capítulo II

Progresos conseguidos en la movilización de los recursos en los últimos años

15. En el cuadro I se resumen los resultados alcanzados por 58 países en desarrollo durante el decenio de 1960. A los efectos de la exposición, se han dividido esos países en varios grupos ⁵. Se utilizaron las escalas de las

tasas de crecimiento del PIB durante ese decenio como base para clasificar los países en cinco grupos principales.

16. La tasa media no ponderada de crecimiento del PIB durante el periodo 1960-1970 fue del 5,3% por año, pero su porcentaje varió ampliamente según el país. Así, 13 países alcanzaron tasas del 6,5% o más, mientras que en 6 países esa tasa apenas si rebasó la de crecimiento de la población.

17. El sorprendente resultado que se desprende del cuadro I y del cuadro anexo es que existe una estrecha relación positiva entre la tasa de crecimiento del PIB y la de las exportaciones ⁶. En conjunto, las exportaciones aumentaron en una tasa superior a la del PIB, pero la elasticidad de las exportaciones ⁷ no fue uniforme entre los países de la muestra.

18. Por término medio, las relaciones entre el ahorro y la inversión y el PIB no mostraron una asociación definida con la tasa de crecimiento del PIB ni con la del ingreso *per capita*. Análogamente, la propensión marginal al ahorro varió considerablemente según los países. Más aún, la relación entre la imposición y el PIB y la elasticidad-ingreso de la imposición mostraron una falta análoga de asociación con la tasa de crecimiento del PIB o del ingreso *per capita*. Por otra parte, se observa claramente que la relación capital-producto está en proporción inversa con la tasa de crecimiento del PIB.

19. Por término medio, durante el decenio de 1960 la producción agrícola aumentó en un 3,3% anual, tasa ligeramente superior a la de crecimiento de la población. Sin embargo, dicha tasa estuvo distribuida de modo bastante desigual entre los países, y en la tercera parte de ellos aproximadamente fue inferior a la de población. La tasa de crecimiento de la producción manufacturera tuvo una ligera asociación positiva con las tasas de crecimiento del PIB y del PIB *per capita*: el promedio anual para todos los países fue del 7,7%. La producción del sector manufacturero tendió a aumentar con el doble de rapidez aproximadamente que la de la agricultura, excepto en los países relativamente grandes, en los que dicho aumento fue casi tres veces más rápido.

20. Pese al crecimiento relativamente rápido de la producción en el sector manufacturero, el empleo industrial tan sólo aumentó en un 3,8% al año, o sea, alrededor de la mitad de la tasa de crecimiento de la producción manufacturera. A la luz de la rápida expansión de la mano de obra en los países en desarrollo, esto origina alguna preocupación. Debido a la relación tradicional entre la tasa de crecimiento de la producción manufacturera y la absorción de mano de obra, tendrá que acelerarse considerablemente la tasa de crecimiento industrial para que el sector industrial aporte una contribución adecuada a la creación de oportunidades de empleo en los países en desarrollo.

⁴ En una correlación de rangos entre la tasa de crecimiento del PIB y la de las exportaciones durante el periodo 1960-1970 respecto de la muestra de 58 países se comprobó una relación fuertemente positiva entre esos dos indicadores. El coeficiente de correlación de Spearman fue de $p = 0,69$, significativo al nivel del 1%.

⁷ Definida como la relación entre la tasa de crecimiento de las exportaciones y la tasa de crecimiento del PIB.

⁵ Véase *Medición del esfuerzo de desarrollo...*

⁶ Para los datos relativos a los países, véase el cuadro anexo, pág. 28.

CUADRO 1

Tasas medias anuales de crecimiento del PIB e indicadores conexos, 1960-1970 ^a

(En porcentaje)

País	Número de países	Tasa de crecimiento del PIB	Tasa de crecimiento de las exportaciones	Indicadores relativos a la formación de capital y a su financiación			
				Relación inversión PIB	Relación marginal capital-producto	Relación ahorro interno-PIB	Tasa marginal de ahorro
Países en desarrollo ^b	58	5,3	6,6	17,1	3,9	16,9 ^e	23,0 ^f
Clasificación de países sobre la base de la tasa de crecimiento del PIB ^c							
Tasa de crecimiento del 6,5% y más	13 ^d	7,6	9,9	19,4	2,5	20,7 ^e	33,5 ^f
Tasa de crecimiento del 5,0% al 6,4%	14	5,5	6,2	15,7	2,6	20,9	20,6
Tasa de crecimiento del 4,0% al 4,9%	13	4,4	5,3	17,1	3,8	16,2	22,0
Tasa de crecimiento del 3,0% al 3,9%	11	3,6	3,3	17,2	4,8	12,4	15,0
Tasa de crecimiento del 2,9% o menos	6	1,8	2,6	12,4	8,7	9,8	19,2

País	Indicadores relativos a la presión fiscal		Tasa de crecimiento de la producción agrícola	Tasa de crecimiento de la producción manufacturera	Tasa de crecimiento del empleo industrial	Tasa de incremento del índice del costo de vida
	Relación imposición-PIB	Elasticidad-ingreso de la imposición				
Países en desarrollo ^b	14,7	1,3	3,3	7,7	3,8	9,4
Clasificación de países sobre la base de la tasa de crecimiento del PIB ^c						
Tasa de crecimiento del 6,5% y más	13,7	1,3	4,5	11,6	4,6	3,5
Tasa de crecimiento del 5,0% al 6,4%	12,6	1,2	3,7	6,9	2,9	6,4
Tasa de crecimiento del 4,0% al 4,9%	14,8	1,3	2,5	6,6	3,2	7,8
Tasa de crecimiento del 3,0% al 3,9%	17,6	1,2	2,4	5,4	3,2	6,2
Tasa de crecimiento del 2,9% o menos	19,5	1,1	1,6	... ^g	... ^g	... ^g

Fuente: Véase el cuadro anexo, pág. 28 *infra*.

^a Las cifras se refieren a los promedios no ponderados de los países incluidos. No se dispone de datos relativos a la imposición, la producción agrícola y manufacturera, el empleo industrial y los precios respecto de todos los países de la muestra, y los promedios indicados concierne a un número determinado de países dentro de cada grupo. Véase el cuadro anexo.

^b La República Árabe Libia se incluye en las cifras totales pero se excluye del grupo de países con una tasa de crecimiento del 6,5% y más.

^c Véase la composición de los grupos en el cuadro anexo.

^d No se incluye la República Árabe Libia.

^e No se incluye Jordania.

^f No se incluyen Israel y Jordania.

^g No se indican las estimaciones, ya que los datos disponibles se refieren tan sólo a unos pocos países.

21. Por último, la tasa de variación de los precios —medida por el costo de vida— no mantuvo una relación sistemática con los demás indicadores ⁸.

22. Como se ha observado anteriormente, las diferencias en los indicadores del desarrollo entre los países

exigen una interpretación cuidadosa. Sin embargo, conviene averiguar si los países en desarrollo han intensificado sus esfuerzos de desarrollo a lo largo de un periodo determinado. En el cuadro 2 se resumen las variaciones ocurridas en determinados indicadores entre la primera y la segunda mitad del decenio de 1960 ⁹. En

⁸ La tasa relativamente elevada de inflación en la muestra de países de bajo crecimiento refleja las distintas experiencias de tres países solamente.

⁹ Las tasas de crecimiento de la producción agrícola y manufacturera y del empleo industrial se examinan en la segunda parte del presente informe.

CUADRO 2

Variaciones ^a de las tasas de crecimiento del PIB y variables conexas, entre los periodos 1960-1965 y 1965-1970 ^b

Países agrupados según las variaciones de las tasas de crecimiento del PIB de 1960-1965 a 1965-1970	Número de países	Tasa de crecimiento del PIB 1960-1965	Variaciones					
			Variaciones de la tasa de crecimiento del PIB	Variaciones de la tasa de crecimiento de los ingresos de exportación	Variaciones de la relación inversión-PIB	Variaciones de la relación capital-producto	Variaciones de la relación ahorro interno-PIB	Variaciones de la relación imposición-PIB
Grupo I — Variaciones de 2 puntos porcentuales o más	10	3,9	3,2	4,8	3,4	-1,8	2,0	4,4
Grupo II — Variaciones entre 1 y 1,9 puntos	5	3,7	1,5	3,1	1,1	-1,3	-2,1	0,1
Grupo III — Variaciones entre 0 y 0,9 puntos	13	4,6	0,5	1,3	1,5	-0,2	2,6	1,4
Grupo IV — Variaciones entre -0,1 y -0,9 puntos	10	5,7	-0,4	-1,9	2,6	0,8	2,3	1,1
Grupo V — Variaciones entre -0,9 y -0,2 puntos	9	5,5	-1,4	-4,1	-0,5	0,8	1,8	1,9
Grupo VI — Variaciones entre -2,0 y -4,0 puntos	4	5,9	-3,1	-4,5	-0,3 ^d	0,7 ^d	-3,3	0,4
Grupo VII — Variaciones entre -4,0 puntos y más	7	11,3	-7,7	-18,5	-3,6 ^e	27,8 ^e	8,3	0,7
Países en desarrollo	58	5,6	-0,6	-2,0	1,0 ^{d e}	2,8 ^{d e}	2,2	1,6
Países en desarrollo, excluido el grupo VII	51	4,9	0,3	0,4	1,6 ^d	-0,2 ^d	1,3	1,7

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y de información proporcionada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

^a En las columnas de las variaciones, las cifras que no van precedidas de signo alguno indican un incremento del porcentaje de que se trata; las cifras precedidas del signo menos indican una disminución.

^b En el caso de algunos países, el periodo correspondiente es más corto que 1965-1970. Véase el cuadro anexo.

^c Las estimaciones se refieren a 37 países de la muestra respecto de los cuales se dispone de datos fiscales. En lo que respecta a los países incluidos, véase el cuadro 7, que incluye además dos países —Birmania y Costa de Marfil— excluidos de la muestra de 59 países.

^d No se incluye Chad.

^e No se incluye Nigeria.

conjunto, las relaciones observadas entre los diversos indicadores durante el periodo de 1960-1970 parecen ser también válidas en lo que respecta a las variaciones sufridas por dichos indicadores entre los subperiodos 1960-1965 y 1965-1970. En los párrafos siguientes se examina esta evolución.

23. *Tasa de crecimiento del PIB.* Como puede advertirse en los cuadros 2 y 3, las variaciones de las tasas de crecimiento del PIB entre los periodos 1960-1965 y 1965-1970 fueron muy diferentes según los países. El promedio no ponderado respecto de la muestra de 58 países acusa una considerable tendencia descendente debido a pronunciadas disminuciones de las tasas de crecimiento de 7 países (cuadro 2, grupo VII). La mayoría de dichos países se vieron afectados desfavorablemente por las hostilidades en el Oriente Medio y por luchas internas. En otro caso, el de la República Árabe Libia, la pronunciada disminución de la tasa de crecimiento del PIB obedeció a un ajuste normal en sentido descendente después de la tasa de crecimiento sumamente elevada del periodo 1960-1965, que correspondió al descubrimiento y explotación de yacimientos petrolíferos.

24. Si se excluye el citado grupo de países, el incremento medio no ponderado de la tasa de crecimiento del PIB de los 51 países restantes entre los periodos 1960-1965 y 1965-1970 fue relativamente limitado, a saber, de 0,3% ¹⁰ (cuadro 2). Cerca de la mitad de los 51 países

en desarrollo experimentaron disminuciones en sus tasas de crecimiento.

25. Una característica que resalta de los cuadros 2 y 3 es que los países cuya tasa de crecimiento anual durante el periodo 1960-1965 fue inferior al 5% superaron sus tasas respectivas. De los 30 países comprendidos en este grupo, las dos terceras partes registraron mejoras en sus tasas de crecimiento durante la segunda mitad del decenio de 1960. En cambio, únicamente 8 de los 28 países cuya tasa anual de crecimiento igualó o rebasó el 5% durante el periodo 1960-1965 la mejoraron durante la segunda mitad del decenio de 1960, y 4 de ellos eran países productores de petróleo o de cobre. En general, como puede advertirse en el cuadro 2, parece existir una correlación inversa entre la tasa de crecimiento del PIB en 1960-1965 y la aceleración de la tasa de crecimiento entre la primera y la segunda mitad del decenio de 1960 ¹¹. De ahí que la dispersión de las tasas de crecimiento de los distintos países en torno al promedio de la muestra fuera menor en el periodo 1965-1970 que en el periodo 1960-1965.

26. Por supuesto, las causas de las variaciones de la tasa de crecimiento del PIB variaron según los países y sería imposible tratar de evaluar adecuadamente, dentro

¹¹ Por lo que respecta a la muestra de 58 países, se obtuvieron los siguientes resultados:

$$DR = -0,59 RY + 2,68 \quad R^2 = 0,37$$

$$(-3,258) \quad (2,653)$$

siendo DR = diferencia en las tasas de crecimiento del PIB entre los periodos 1965-1970 y 1960-1965.

RY = tasa de crecimiento del PIB en 1960-1965.

Las cifras entre paréntesis son valores *t*.

¹⁰ Si se ponderan las tasas de crecimiento del PIB según los niveles del PIB de los países en desarrollo correspondientes a 1963, el incremento de las tasas de crecimiento entre esos periodos es de 0,8 puntos.

CUADRO 3

Países clasificados según la tasa anual de crecimiento del PIB, 1960-1965 y 1965-1970 ^a
(En porcentaje)

País	1960-1965		1965-1970	
	Tasa de crecimiento	Clasificación	Tasa de crecimiento	Clasificación
República Árabe Libia	33,5	1	18,7	1
Jordania	9,8	2	3,6	47
Israel	9,5	3	5,0	24
Nicaragua	8,8	4	4,4	36
República Árabe Siria	8,1	5	7,1	9
Arabia Saudita	8,0	6	7,8	5
Panamá	7,6	7	7,4	6
Tailandia	7,3	8	7,4	6
Venezuela	7,2	9	4,3	40
México	7,1	10	7,0	10
El Salvador	6,9	11	4,4	36
Mauricio	6,8	12	0,2	56
Irak	6,6	13	4,9	29
Togo	6,5	14	5,4	21
Costa Rica	6,4	15	6,8	12
República de Corea	6,3	16	12,5	2
Egipto	6,3	16	0,4	55
Irán	6,2	18	9,9	3
Malasia	6,1	19	4,9	29
Perú	6,0	20	2,9	50
Pakistán	5,7	21	6,3	15
Zambia	5,6	22	8,3	4
Kuwait	5,5	23	7,4	6
Jamaica	5,3	24	4,4	36
Guatemala	5,3	24	5,0	24
Mozambique	5,3	24	4,7	31
Bolivia	5,2	27	5,9	16
Liberia	5,2	27	4,0	44
Marruecos	5,0	29	4,4	36
Guyana	4,9	30	5,2	22
Túnez	4,9	30	3,0	49
Chile	4,9	30	3,2	48
Uganda	4,7	33	4,6	34
Camerún	4,7	33	5,0	24
Colombia	4,7	33	5,6	19
Filipinas	4,6	36	4,0	44
Nigeria	4,6	36	-7,2	58
Kenia	4,4	38	6,4	14
Ecuador	4,4	38	5,7	17
Líbano	4,4	38	2,6	52
Paraguay	4,4	38	4,5	35
Etiopía	4,2	42	4,0	44
Honduras	4,1	43	5,0	24
Brasil	4,0	44	7,0	10
Ceilán	3,8	45	6,7	13
India	3,8	45	4,3	40
Tanzania, República Unida de	3,7	47	4,1	43
Zaire	3,6	48	5,0	24
Argentina	3,5	49	4,2	42
Sierra Leona	3,5	49	5,5	20
Sudán	3,4	51	5,1	23
Chad	3,4	51	-0,5	57
Ghana	3,1	53	1,7	53
República Dominicana	2,6	54	5,7	17
República Malgache	1,8	55	2,9	50
Indonesia	1,6	56	4,7	31
Malawi	1,4	57	4,7	31
Uruguay	0,8	58	0,9	54

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y de información proporcionados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

^a En el caso de algunos países, el período correspondiente es más corto que 1965-1970. Véase el cuadro anexo.

CUADRO 4
Países clasificados según la tasa anual media de crecimiento de sus exportaciones
de bienes y servicios, 1960-1965 y 1965-1970 ^a
(En porcentaje)

País	1960-1965		1965-1970	
	Tasa de crecimiento	Clasificación	Tasa de crecimiento	Clasificación
República Árabe Libia	75,0	1	26,3	2
República de Corea	19,0	2	28,1	1
Nicaragua	16,5	3	1,3	50
Jordania	14,9	4	-2,7	55
Israel	13,3 ^b	5	12,4 ^b	4
Liberia	12,9	6	6,2	26
El Salvador	12,7 ^b	7	8,1 ^b	13
Mauricio	12,1	8	-2,6	54
Togo	11,5	9	5,7	28
Guatemala	10,2	10	7,8	15
Arabia Saudita	10,2	10	7,4	18
Panamá	10,1	12	8,4	10
Tailandia	9,7	13	7,1	20
Venezuela	9,7	13	2,6	45
Filipinas	9,6	15	6,6	48
Nigeria	9,2	16	-10,7	58
Kuwait	6,1	17	8,0	14
Uganda	8,0	18	3,8	41
Honduras	7,9 ^b	19	7,1 ^b	20
Líbano	7,9	19	8,9	8
Irán	7,7	21	13,4	3
Mozambique	7,6	22	11,5	6
Etiopía	7,6	22	6,9	23
Irak	7,6	22	4,3	37
Ecuador	7,2 ^b	25	5,7 ^b	28
República Árabe Siria	6,8	26	2,6	45
Kenia	6,6	27	4,3	37
Argentina	6,1	28	4,3	37
Egipto	5,9	29	-6,4	56
Chad	5,7	30	1,4	49
Jamaica	5,7	30	4,4	36
Pakistán	5,6 ^b	32	5,0 ^b	33
Chile	5,3	33	4,7	34
México	5,3	33	5,4	31
Malasia	5,1	35	5,3	32
Camerún	5,1	35	6,5	25
Tanzania, República Unida de	4,9	37	8,3	11
República Malgache	4,7 ^b	38	5,8 ^b	27
Costa Rica	4,5	39	12,1	5
Guyana	4,4	40	5,5	30
Bolivia	4,4	40	8,3	11
Perú	4,3	42	2,5	47
Uruguay	4,2	43	-0,9	53
Ghana	4,1	44	-9,1	57
India	3,9	45	7,4	17
Túnez	3,7 ^b	46	-0,4 ^b	52
Zambia	2,8	47	8,5	9
Sudán	2,7	48	4,5	35
Colombia	2,4	49	7,3	19
Brasil	2,1	50	9,0	7
Ceilán	2,1	50	-0,3	51
Marruecos	2,1	50	4,3	37
Malawi	1,3	53	3,0	47
Indonesia	0,6	54	2,7	43
Sierra Leona	-1,4	55	7,7	16
Paraguay	-1,6	56	2,7	43
República Dominicana	-4,8	57	7,1	20
Zaire	-5,8	58	6,6	24

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y de información proporcionada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

^a En el caso de algunos países, el período correspondiente es más corto que 1965-1970. Véase el cuadro anexo.

^b Exportaciones de bienes únicamente.

del ámbito del presente estudio, los factores que intervinieron en ellas. Sin embargo, los datos indican que existen pautas generales, y esto se examina más adelante en el contexto de la revisión de algunos indicadores más especializados.

27. *Resultados de las exportaciones.* El examen de las tasas de crecimiento de las exportaciones respecto de la muestra de 51 países ¹² revela, por término medio, una aceleración de 0,4 puntos entre los periodos 1960-1965 y 1965-1970 (véanse los cuadros 2 y 4). Como en el caso de las comparaciones de las tasas de crecimiento del PIB y de las exportaciones respecto del decenio de 1960, las variaciones de las tasas de crecimiento de las exportaciones van asociadas con verificaciones de las tasas de crecimiento del PIB ¹³.

28. La estrecha relación que existe entre las tasas de crecimiento del PIB y de las exportaciones puede indicar la influencia de la demanda mundial sobre el nivel de producción. Por otra parte, dicha relación tal vez refleje una política enérgica y fructífera de promoción de las exportaciones. Mientras que en el primer caso la demanda exterior puede haber estimulado la expansión de la producción en sectores que anteriormente no funcionaban a plena capacidad, el segundo caso exigiría una movilización sustancial de recursos y el establecimiento de normas de eficiencia para que el país pudiera competir en el mercado internacional.

29. Parece que la experiencia de los distintos países varió a este respecto. En algunos países, las tasas elevadas de crecimiento de las exportaciones obedecieron a circunstancias mundiales favorables para sus productos de exportación tradicionales, pero en algunos otros las ganancias registradas fueron atribuibles a la competitividad o a la diversificación de la estructura de sus exportaciones o a ambas cosas. Todavía no es posible realizar un análisis detallado de las variaciones de las tasas de crecimiento de las exportaciones entre los periodos 1960-1965 y 1965-1970, pero los resultados preliminares de ese estudio llevado a cabo por la secretaría de la UNCTAD tienden a confirmar que en un número considerable de países hubo una evolución favorable de las exportaciones. Según el mencionado estudio, en más de la mitad de los 95 países respecto de los cuales se dispuso de datos, las tasas de crecimiento de los ingresos de exportación rebasaron las tasas que se obtienen aplicando a la estructura de sus exportaciones del año base (1962) las tasas de crecimiento de las exportaciones de los distintos productos en todo el mundo. En dicho estudio se indica que únicamente en 16 países

la estructura de las exportaciones fue más favorable que en la totalidad del comercio mundial en 1962, y que en 58 de esos países fue considerablemente menos favorable: la estructura de las exportaciones de productos de estos últimos países hizo que la tasa de crecimiento de las exportaciones mundiales totales durante el periodo de 1962 a 1968 experimentara una disminución de 3 a 9% por debajo del promedio anual (9,4%). Pese al hecho de que tan sólo 16 de esos países tenían una estructura de las exportaciones relativamente favorable, 35 países rebasaron la tasa de crecimiento de las exportaciones mundiales, y 51 de los 95 países tuvieron una actuación positivamente competitiva, habida cuenta de la estructura de sus exportaciones. Veintiséis de estos últimos países rebasaron en un 5% o más por año las tasas de crecimiento de las exportaciones dada la estructura de sus exportaciones. Como resultado de las variaciones ocurridas entre 1962 y 1968, 21 de los países lograron una mejora importante de la estructura de sus exportaciones (equivalente a una tasa de crecimiento del 1% o más por año) y 5 países registraron un empeoramiento considerable (del 1% o más por año).

30. *Relación entre la inversión y el PIB y relación capital-producto.* Como se indica en el cuadro 2, la relación inversión-PIB en la muestra de 51 países aumentó entre los periodos 1960-1965 y 1965-1970 en 1,6%. En 36 de los 51 países, la relación mejoró, pero la distribución de las ganancias fue bastante desigual (véase el cuadro 5). Por ejemplo, 8 países registraron incrementos de más de 4% en la relación, por lo que les correspondió una parte considerable del incremento general.

31. En conjunto, las variaciones de la relación inversión-PIB estuvieron relacionadas con variaciones de las tasas de crecimiento del PIB y de las exportaciones ¹⁴. Más aún, no parece que el ahorro externo haya sido un factor importante del aumento de la relación inversión-PIB. De hecho, en 14 de los 36 países que registraron un aumento de la relación entre la inversión y el PIB, disminuyó la proporción del ahorro externo en el PIB. Por otra parte, en los países en que disminuyó esa relación, uno de los factores que contribuyeron a ello fueron los movimientos desfavorables de la relación entre el ahorro externo y el PIB.

32. Las variaciones de la relación capital-producto estuvieron asociadas inversamente con las variaciones de la tasa de crecimiento del PIB ¹⁵. En los casos en que disminuyó la tasa de crecimiento del PIB, aumentó la relación capital-producto, lo que indica que la contracción de la actividad económica pudo ir acompañada de una menor utilización de la capacidad instalada. Por otra parte, en los casos en que se aceleró la tasa de crecimiento del PIB, la relación capital-producto mostró una tendencia decreciente que fue acompañada a menudo de incrementos de la relación inversión-PIB. En 13 de los países de la muestra que registraron una aceleración de

¹² Como se ha observado anteriormente, en la muestra de 51 países se excluyen del grupo total de 58 siete países cuyas tasas de crecimiento disminuyeron en 1965-1970 debido a razones especiales.

¹³ Una regresión de las variaciones de la tasa de crecimiento del PIB (R) y de las variaciones de las tasas de crecimiento de las exportaciones (RX) entre los periodos 1960-1965 y 1965-1970 dio el resultado siguiente:

$$R = 0,24 \text{ RX} + 0,24 \quad R^2 = 0,37 \\ (5,620) \quad (1,163)$$

Por otra parte, el coeficiente de correlación de rangos entre las dos variables es igual a 0,64, significativo al nivel del 1%.

¹⁴ Las correlaciones de rangos entre las variaciones de las relaciones inversión-PIB, por una parte, y las variaciones de las tasas de crecimiento del PIB y de las exportaciones, por otra, fueron de 0,31 y 0,35, respectivamente, lo que en ambos casos fue significativo al nivel del 5%.

¹⁵ La correlación de rangos entre las dos variables fue -0,56, significativo al nivel del 1%.

CUADRO 5
Relaciones medias inversión-PIB y relaciones marginales capital-producto,
1960-1965 y 1965-1970

(En porcentaje)

País a	Relación inversión-PIB		Relación marginal capital-producto	
	1960-1965	1965-1970 b	1960-1965	1965-1970 b
República Árabe Libia	37,5	20,9	0,9	1,0
República de Corea	14,2	25,9	2,2	2,0
Arabia Saudita	13,7	15,4	1,6	1,8
Zambia	19,3	25,7	3,3	3,1
Jordania	16,5	16,3	1,6	4,1
Irán	14,9	18,4	2,2	1,7
Panamá	18,4	22,1	2,4	2,8
Israel	27,6	21,4	2,8	4,4
Tailandia	21,0	29,8	2,7	3,5
México	18,8	20,1	2,4	2,5
Costa Rica	21,6	22,8	3,1	3,1
República Árabe Siria	16,5	16,9	2,2	2,3
Togo	14,4	16,5	1,8	2,9
Nicaragua	17,4	20,7	1,8	4,1
Irak	18,2	15,3	2,7	3,0
Kuwait	12,8	17,4	2,3	2,4
Pakistán	15,0	15,2	2,7	2,0
Bolivia	16,6	19,3	3,0	2,8
El Salvador	14,0	14,0	1,9	3,1
Malasia	16,6	16,3	2,6	3,2
Venezuela	17,0	17,4	2,2	3,5
Kenia	13,4	14,7	3,1	2,2
Honduras	15,1	19,2	2,8	3,5
Guatemala	10,3	12,3	1,8	2,3
Brasil	17,7	17,6	4,4	2,2
Camerún	12,2	12,8	2,4	3,1
Colombia	19,2	18,8	4,0	2,8
Ecuador	14,3	13,5	3,2	2,2
Uganda	11,7	15,2	2,2	3,2
Jamaica	19,3	23,4	3,4	4,9
Ceilán	14,2	15,7	3,8	2,0
Mozambique	27,0	29,4	5,2	6,1
Liberia	18,7	15,1	3,9	4,0
Paraguay	14,1	15,3	3,1	6,4
Perú	22,0	21,0	3,6	3,3
Sierra Leona	12,4	14,3	3,3	2,2
Etiopía	12,1	13,4	2,8	3,3
Filipinas	16,9	19,6	3,5	5,9
Chile	17,9	17,8	3,6	4,8
Argentina	19,4	18,5	5,5	4,0
Tanzania, República Unida de	12,0	14,7	3,0	3,5
Líbano	22,1	23,7	4,8	2,4
Marruecos	11,1	13,7	2,4	3,0
Guyana	20,5	22,1	4,2	4,0
Zaire	14,1	19,1	4,1	3,2
Malawi	9,1	14,0	6,3	2,7
Túnez	20,7	23,8	4,0	7,0
Sudán	14,9	10,8	4,9	2,1
Egipto	18,2	18,0	2,8	75,2
República Dominicana	15,6	18,8	7,8	3,1
Mauricio	19,5	13,8	2,8	90,9
India	17,0	17,2	4,4	4,2
Indonesia	8,7	8,7	5,8	2,5
Ghana	20,2	15,9	6,2	10,2
República Malgache	9,8	10,6	5,5	3,4
Uruguay	14,8	12,4	21,8	16,8

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y de información proporcionada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

a Los países se muestran según el orden descendente de la tasa de crecimiento de su PIB durante el período 1960-1970.

b En el caso de algunos países, el período correspondiente es más corto que 1965-1970. Véase el cuadro anexo.

CUADRO 6
Países clasificados según la relación media ahorro-PIB
1960-1965 y 1965-1970 ^a

(En porcentaje)

País b	1960-1965		1965-1970	
	Relación	Clasificación	Relación	Clasificación
Kuwait	59,3	1	56,6	3
Arabia Saudita	55,5	2	58,8	1
Zambia	38,9	3	38,3	4
Venezuela	35,4	4	35,5	6
Irak	34,9	5	35,8	5
Malasia	29,2	6	30,4	8
Guyana	24,0	7	20,5	16
Irán	23,2	8	26,9	9
Zaire	22,1	9	16,5	28
Uganda	21,0	10	22,5	12
Perú	20,5	11	12,3	42
Argentina	22,5	11	20,2	17
Mozambique	20,2	13	20,8	15
Tailandia	19,5	14	25,7	10
Ghana	18,9	15	18,0	21
México	18,3	16	19,2	18
Colombia	17,9	17	16,9	25
Brasil	17,6	18	18,2	20
Jamaica	16,7	19	23,3	11
Liberia	16,7	19	30,7	7
Mauricio	16,1	21	17,6	22
Chile	15,6	22	14,3	33
Camerún	15,5	23	16,3	29
Egipto	15,4	24	16,6	27
Ecuador	15,3	25	12,3	42
Ceilán	15,3	25	20,9	14
Kenia	15,0	27	14,8	30
India	15,0	27	14,7	31
República Árabe Siria	14,9	29	16,7	26
República Árabe Libia	14,7	30	59,1	2
Panamá	14,5	31	19,1	19
El Salvador	14,5	31	12,7	41
Israel	13,8	33	8,4	52
Paraguay	13,3	34	14,3	33
Tanzania, República Unida de	13,3	34	21,3	13
República Dominicana	13,2	36	9,3	50
Uruguay	13,1	37	13,8	35
Líbano	13,0	38	13,2	38
Filipinas	12,4	39	11,5	45
Pakistán	11,6	40	10,2	49
Sudán	10,7	41	10,9	46
Togo	10,6	42	17,4	24
Túnez	10,5	43	5,7	54
Marruecos	10,4	44	12,2	44
Costa Rica	10,3	45	14,7	31
Nigeria	10,2	46	13,2	38
Etiopía	10,0	47	10,4	48
Sierra Leona	9,5	48	10,7	47
Guatemala	9,1	49	12,9	40
Indonesia	8,4	50	9,3	50
República Malgache	6,7	51	7,1	53
República de Corea	6,4	52	17,5	23
Bolivia	5,6	53	5,4	55
Chad	2,3	54	-1,0	56
Nicaragua	1,4	55	13,8	35
Honduras	-3,9	56	13,6	37
Malawi	-3,9	56	-2,3	57
Jordania	-10,3	58	-8,4	58

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y de información proporcionada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

^a En el caso de algunos países, el período correspondiente es más corto que 1965-1970. Véase el cuadro anexo.

^b Los países se muestran según el orden decreciente de su relación ahorro-PIB durante el período 1960-1965.

CUADRO 7

Ingresos fiscales en proporción del PIB, 1960-1969, y variaciones de la relación imposición-PIB entre los periodos 1960-1965 y 1965-1970 ^a

<i>País b</i>	<i>1960-1969 Relación imposición- PIB</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Porcentaje de impuestos di- rectos en los ingresos fis- cales totales</i>	<i>Variación de la relación entre los ingresos fis- cales totales y el PIB 1960-1965 1965-1969</i>	<i>Variación de la relación entre los impuestos directos y el PIB 1960-1965 1965-1969</i>
Uruguay	26,5	1	52,5	0,3	-1,2
Chile	26,4	2	54,2	4,0	2,8
Israel	26,2	3	40,5	0,4	2,0
Túnez	22,9	4	34,5	2,6	1,4
Brasil	21,1	5	30,8	4,6	2,1
Mauricio	18,3	6	30,1	-0,2	-1,0
Birmania	18,1	7	42,0	4,5	4,4
Zambia	18,1	7	81,2	12,6	10,2
Costa de Marfil	17,7	9	16,4	1,0	1,2
Guyana	17,5	10	36,6	1,4	-0,2
Uganda	17,1	11	24,9	1,2	2,4
Perú	16,8	12	36,3	1,6	0,5
Venezuela	16,2	13	55,6	-0,9	1,8
Jamaica	16,0	14	36,9	1,7	0,4
Ecuador	15,4	15	42,2	0,1	0,2
Costa Rica	15,3	16	30,1	-0,1	0,9
Kenia	14,1	17	40,4	1,0	1,4
Panamá	13,8	18	44,9	1,6	2,0
Tanzania, Rep. Unida de	13,6	19	34,6	5,1	2,0
India	13,1	20	26,7	0,9	-0,2
Ghana	12,5	21	21,6	0,3	0,5
Marruecos	12,3	22	28,5	1,3	1,1
Bolivia	12,0	23	35,0	0,5	-0,1
Colombia	11,5	24	40,9	2,3	0,6
Jordania	11,1	25	15,3	1,4	0,0
Argentina	11,1	25	22,7	1,7	-0,1
Honduras	11,0	27	19,1	1,9	1,3
Nicaragua	10,9	28	23,9	1,0	1,1
Paraguay	10,9	29	29,5	0,9	0,1
Tailandia	10,4	30	14,4	0,9	0,3
República de Corea	10,4	30	30,8	2,4	1,4
Filipinas	9,8	32	22,4	0,0	0,2
Guatemala	8,9	33	22,5	0,8	0,1
Pakistán	8,7	34	27,6	1,2	0,1
Etiopía	7,5	35	24,0	0,8	0,0
Irán	7,4	36	18,9	0,8	0,2
Irak	7,3	37	24,7	0,6	0,7

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y de información proporcionada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

^a En el caso de algunos países, el periodo correspondiente es inferior a 1965-1970. Véase el cuadro anexo.

^b Los países se muestran en orden descendente de su relación fiscal durante el periodo 1960-1969.

la tasa de crecimiento del PIB, los incrementos de la relación inversión-PIB estuvieron relacionados con disminuciones de la relación capital-producto, lo que apunta la posibilidad de que hubiera aumentado la productividad de un mayor volumen de los recursos movilizados.

33. *Volumen del ahorro.* Como se muestra en el cuadro 2, la variación media de la relación entre el ahorro y el PIB para la muestra de 52 países fue notable y aumentó en 1,3%. Según puede advertirse por los datos consignados en el cuadro 6, los dos tercios aproximadamente de los países registraron un incremento en la relación, pero las ganancias estuvieron distribuidas de

modo desigual. De los 39 países que registraron un incremento en la relación, 10 de ellos obtuvieron progresos de más de 6% porcentuales, correspondiéndoles la parte principal de la ganancia general ¹⁶. En los 28 países restantes, el incremento medio de la relación ahorro-PIB fue de 1,6%. No parece haber una pauta uniforme que explique la disminuciones en las relaciones ahorro-PIB en 20 de los países de la muestra que aparecen en el cuadro 6, pero algunos de ellos se vieron afectados por factores desfavorables a corto plazo.

¹⁶ Esos países son: Ceilán, Honduras, Jamaica, Kenia, Liberia, Nicaragua, República Árabe Libia, República Unida de Tanzania, Tailandia y Togo.

34. *Ingresos fiscales.* En los cuadros 2 y 7 se muestran los ingresos fiscales totales en porcentaje del PIB. La relación imposición-PIB aumentó en 1,6 puntos entre los periodos 1960-1965 y 1965-1970. Como puede advertirse por las cifras del cuadro 7, en 33 de los 37 países que figuran en dicho cuadro aumentó esa relación durante la segunda mitad del decenio de 1960, lo que refleja un esfuerzo enérgico para reforzar la función del gobierno en las actividades económicas. Destaca especialmente el considerable incremento de la relación porque parece haber ocurrido con independencia de los incrementos de las tasas de crecimiento del ingreso o de las exportaciones. Sin embargo, el incremento de la relación muestra una relación inversa bastante estrecha con las variaciones de las tasas de inflación según se reflejan en los índices del costo de vida ¹⁷.

35. La política tributaria, especialmente cuando está destinada a incrementar la proporción de ingresos fiscales obtenidos mediante impuestos directos, podría ser una medida eficaz de redistribución del ingreso. Como se muestra en el cuadro 7, durante el periodo 1960-1969 únicamente en cuatro países la relación entre los impuestos directos y los ingresos fiscales totales rebasó el 50%; en tres de esos cuatro países la importancia considerable de la tributación directa es imputable a los impuestos sobre la renta de sociedades aplicables al cobre (Chile y Zambia) o al petróleo (Venezuela), y en el cuarto país (Uruguay) se debe en grado considerable a la relativa elevación de los impuestos de seguridad social. De los 37 países enumerados en el cuadro 7, 29 registraron un incremento de la relación entre los impuestos directos y el PIB durante la segunda mitad del decenio. Con excepción de Israel, Uganda y Panamá, los países que alcanzaron los mayores incrementos de tributación directa parecen haber obtenido también aumentos considerables de la relación entre los impuestos totales y el PIB. Debe observarse que en algunos casos los incrementos de la tributación directa pueden obedecer a factores que en cierta medida son ajenos a los países de que se trata. En los casos de Chile y de Zambia, parte del incremento de la tributación directa parece deberse a los elevados precios del cobre y al aumento de los impuestos sobre la renta de sociedades en el sector del cobre.

36. *Inestabilidad.* En los países en desarrollo, mientras que los precios de las exportaciones experimentan fluctuaciones ascendentes y descendentes, los precios internos, como sucede en los países desarrollados, suelen subir. Por consiguiente, el grado de inestabilidad de los precios internos coincide con la tasa de inflación, que se mide mejor mediante las variaciones combinadas del índice de precios de los artículos de consumo interno y de los gastos de inversión ¹⁸. Como no se dispone de dicho índice respecto de un número suficientemente amplio de países en desarrollo, se han utilizado en su lugar en el presente estudio los índices del costo de vida y de los precios al consumidor.

¹⁷ La correlación de rangos entre las dos variables es 0,55 y es significativa al nivel del 1%.

¹⁸ Con frecuencia se llama a este índice el coeficiente de deflación implícita de los « gastos internos brutos ».

37. Puede verse en los cuadros 8 y 9 que los precios aumentaron constantemente en la gran mayoría de los países desarrollados y en desarrollo durante el decenio de 1960. Aunque la tasa de incremento de los precios en la mayoría de los países en desarrollo que figuran en el cuadro 8 no fue más elevada que la de los países desarrollados, las diferencias en la tasa de inflación experimentada por los distintos países han sido considerablemente superiores entre los primeros. El hecho de que la tasa media de aumento de precios durante la primera mitad del decenio de 1960 fue más de dos veces superior en los países en desarrollo se explica sobre todo por las tasas especialmente elevadas de un número reducido de ellos, en su mayoría de América Latina, a saber, Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Filipinas. Con excepción de la Argentina, todos esos países consiguieron moderar la inflación en la segunda mitad del decenio de 1960, y a ello se debe en gran parte la disminución de la tasa media de aumento de precios respecto de todos los países en desarrollo que figuran en el cuadro 8.

38. Las causas principales de la inflación se examinan en la segunda parte del presente documento. Dicho análisis apunta la probabilidad de que las presiones inflacionistas tanto de la oferta como de la demanda sean más fuertes en los países en desarrollo que en los

CUADRO 8

Tasa anual media de incremento de los índices del costo de vida en determinados países en desarrollo, 1960-1969

	1960-1965	1965-1969
Argentina	21,2	23,6
Bolivia	4,8	7,6
Brasil	49,2	28,4
Ceilán	2,0	4,9
Colombia	13,1	9,3
Chile	25,6	20,6
Chipre	0,4	1,9
Ecuador	3,9	3,5
Egipto	2,4	3,7
El Salvador	0,4	1,0
Filipinas	10,2	3,7
Guatemala	0,3	0,9
India	5,6	7,0
Irán	1,9	1,4
Israel	6,9	3,0
Kenia	1,7	2,1
Marruecos	4,2	0,4
México	1,7	3,0
Panamá	1,1	1,5
Pakistán	2,0	4,3
Perú	8,5	11,5
República Dominicana	3,8	—
Sudán	3,2	2,9
Tailandia	1,5	2,9
Tanzania, República Unida de	0,8	4,4
Túnez	2,2	3,2
Uganda	3,1	—
Promedio no ponderado	6,7	5,7

Fuentes: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de diversos números de *International Financial Statistics*, del FMI, y de la Oficina de Estadística de la Naciones Unidas.

países desarrollados. Por otra parte, los países en desarrollo han encontrado mayores dificultades en la balanza de pagos, y la política aplicada por muchos gobiernos para hacer frente a esas dificultades ha desempeñado, como se explica más adelante, una función importante en la elevación de los precios. Por consiguiente, conviene examinar la evolución ocurrida en el decenio de 1960 desde este punto de vista.

39. Las exportaciones de los países en desarrollo han sido relativamente más inestables, tanto en volumen como en precio, y éste es un factor muy importante en lo que respecta a las mayores dificultades encontradas por dichos países en su balanza de pagos. En el cuadro 10 se muestran cuatro indicadores de inestabilidad relacionados con las transacciones exteriores respecto de determinados países en desarrollo y desarrollados durante la primera y la segunda mitad del decenio de 1960. Se ha utilizado la desviación típica para medir la inestabilidad de los precios de exportación y de la balanza de pagos en relación con los bienes y servicios. En el caso del volumen de exportaciones e importaciones, que está sometido a una tendencia cronológica, se ha empleado el porcentaje de desviación de la tendencia. Todos estos indicadores muestran que durante las dos mitades del último decenio los países en desarrollo experimentaron en sus transacciones externas una inestabilidad considerablemente mayor que los países desarrollados; la inestabilidad de los precios de exportación fue más de tres veces superior en el primer grupo y la de los otros tres índices unas dos veces mayor.

40. La relación causal entre los cuatro indicadores es bastante compleja, pero cabe suponer con razonable

seguridad que la inestabilidad de las importaciones y de la balanza de pagos de los países en desarrollo se ha debido en general a las fluctuaciones de volumen y precios de las exportaciones. Los datos presentados en el cuadro 10 indican que, si bien no disminuyó la inestabilidad de los precios de exportación de los países en desarrollo durante el decenio de 1960, en volumen de sus exportaciones fluctuó con menor brusquedad durante 1965-1969 que en el quinquenio anterior. Esto último puede explicar en parte la menor inestabilidad de las importaciones y de la balanza de pagos de dichos países en la segunda mitad del decenio de 1960, según indica dicho cuadro.

CUADRO 10

Indicadores de inestabilidad externa respecto de determinados países en desarrollo y desarrollados, 1960-1969 ^a

	1960-1965	1965-1969
<i>Desviación típica</i>		
1. Índice del valor unitario de las exportaciones ^b		
Países en desarrollo	6,7	6,6
Países desarrollados	2,2	2,1
2. Balanza de pagos ^c		
Países en desarrollo	0,08	0,06
Países desarrollados	0,04	0,04
<i>Porcentaje de desviación de la tendencia ^d</i>		
3. Índice del volumen de las exportaciones		
Países en desarrollo	4,7	3,3
Países desarrollados	2,5	2,2
4. Índice del volumen de las importaciones		
Países en desarrollo	6,6	5,0
Países desarrollados	3,3	2,5

Fuentes: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y de diversos números de *International Financial Statistics*, del FMI.

^a Se indican en cada caso las medias aritméticas no ponderadas de los correspondientes países.

^b Respecto de 20 países en desarrollo y 10 países desarrollados.

^c Respecto de 33 países en desarrollo y 10 países desarrollados; se trata de la desviación típica de la relación entre el saldo de ingresos y pagos correspondientes a la cuenta de bienes y servicios y los pagos realizados con cargo a dicha cuenta.

^d Respecto de 29 países en desarrollo y 9 países desarrollados. Representa

$$\frac{100}{n} \sum_{t=1}^n \frac{X_t - \hat{X}_t}{\hat{X}_t},$$

siendo n el número de años, X_t el valor efectivo y $\hat{X}_t$ el valor de tendencia exponencial del índice; $\hat{X}_t = a(1+r)^t$, a y r se obtienen por el método de los mínimos cuadrados.

CUADRO 9

Tasa anual media de incremento de los índices del costo de vida en determinados países desarrollados, 1960-1969

	1960-1965	1965-1969
Bélgica	2,3	3,3
Canadá	1,6	4,0
Estados Unidos	1,1	3,9
Francia	3,9	3,9
Italia	5,2	2,4
Japón	5,9	4,8
Luxemburgo	2,2	2,4
Países Bajos	3,6	4,7
Reino Unido	3,3	4,0
República Federal de Alemania . .	1,5	—
Promedio no ponderado	3,1	3,3

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de diversos números de *International Financial Statistics*, del FMI.

CUADRO ANEXO

Tasas anuales medias compuestas de crecimiento del PIB e indicadores conexos, 1960-1970 ^a

(En porcentaje)

<i>País b</i>	<i>Tasa de crecimiento del PIB</i>	<i>Tasa de crecimiento de los ingresos de exportación c</i>	<i>Relación inversión-PIB</i>	<i>Relación ahorro interno bruto-PIB</i>	<i>Tasa marginal del ahorro interno bruto</i>	<i>Relación imposición-PIB</i>	<i>Elasticidad-ingreso de la imposición</i>	<i>Relación marginal capital-producto</i>	<i>Tasa de crecimiento de la producción agrícola d</i>	<i>Tasa de crecimiento de la producción manufacturera d</i>	<i>Tasa de crecimiento del empleo en la industria manufacturera</i>	<i>Tasa de variación del índice del costo de vida</i>
República Árabe Libia	27,5	52,6	31,9	29,6	78,6	...	...	1,0	5,9	...	...	...
República de Corea	9,6	26,2	20,5	12,1	35,7	10,4	1,1	1,9	4,8	17,8	8,4	13,5
Arabia Saudita	8,4	10,0	14,4	56,7	65,9	...	...	1,6	...	...	...	...
Zambia	8,3	5,0	22,1	38,6	38,8	18,1	2,3	2,5	...	13,0	6,9	...
Jordania	8,2	9,9	16,5	-10,1	-0,1	11,1	1,2	2,0	...	...	...	...
Irán	7,8	9,9	16,3	24,6	36,9	7,4	1,2	1,8	3,5	11,1	2,2	1,6
Panamá	7,5	9,3 ^e	20,4	17,0	28,1	13,8	1,3	2,6	4,8	10,7	5,8	1,3
Israel	7,4	10,8 ^e	25,0	11,4	-4,0	26,2	1,0	3,6	6,6	10,1	3,1	5,3
Tailandia	7,4	9,8	25,4	22,5	36,8	10,4	1,3	3,1	...	...	...	2,2
México	7,1	5,1	19,5	18,7	21,1	...	...	2,3	4,1	8,7	...	2,7
Costa Rica	6,8	9,3	21,7	12,3	25,1	15,3	0,9	2,8	5,6	9,0	...	2,0
República Árabe Siria	6,7	4,5	16,8	15,3	26,8	...	...	2,6	2,2	8,7	2,4	1,8
Togo	6,7	10,0	14,8	13,3	31,2	...	...	2,6	...	...	...	...
Nicaragua	6,6	8,8	18,9	6,8	21,3	10,9	1,3	2,7	...	10,4	...	2,2
Irak	6,2	6,2	17,0	35,5	40,6	7,3	1,3	2,7	4,3	...	...	1,7
Kuwait	6,2	5,5 ^e	14,6	57,9	46,3	...	...	2,2	...	...	...	...
Pakistán	6,1	4,6 ^e	15,3	11,1	10,0	8,7	1,4	2,4	3,5	10,1	2,8	3,8
Bolivia	5,8	7,3	17,8	5,8	6,5	12,0	1,1	2,7	2,3	7,5	...	5,6
El Salvador	5,8	9,4 ^e	13,9	13,6	7,9	...	...	2,3	...	9,2	3,4	0,7
Malasia	5,6	5,1	16,3	29,9	34,2	...	...	2,9	5,4	...	4,5	...
Venezuela	5,6	5,5	17,2	35,4	37,1	16,2	0,8	2,8	5,3	7,0	2,3	1,1
Kenia	5,5	5,8 ^e	14,3	15,0	15,3	14,1	1,1	2,3	...	6,0	4,4	1,9
Honduras	5,4	9,0 ^e	17,1	12,3	17,1	11,0	1,5	2,8	3,8	8,3	4,6	2,6
Guatemala	5,1	9,5	11,3	11,0	26,1	8,9	1,2	2,2	3,4	4,2	0,4	0,5
Brasil	5,0	6,3	17,6	17,8	20,0	21,1	1,1	3,0	2,5	5,0	1,3	38,7
Camerún	5,0	5,2	13,7	15,7	14,6	...	...	2,8	...	...	6,6	4,1
Colombia	5,0	3,8	19,1	17,4	12,2	11,5	1,2	3,2	2,8	5,4	0,5	11,7
Ecuador	5,0	3,0 ^e	13,9	13,6	0,8	15,4	1,1	2,6	4,1	5,9	1,6	4,0
Uganda	4,9	5,6	13,4	21,8	26,3	17,1	1,2	2,9	...	...	3,2	3,0
Jamaica	4,8	5,4	21,6	21,6	33,4	16,0	1,4	4,0	...	...	...	2,5
Ceilán	4,8	1,0	15,1	17,9	46,2	19,2	...	2,8	2,6	5,4	...	3,4
Mozambique	4,8	7,5	27,6	20,3	28,7	...	...	6,2	...	13,0	...	2,7
Liberia	4,5	11,7	14,3	...	...	...	...	3,5	...	...	...	...
Paraguay	4,4	1,7	14,6	13,6	17,0	10,5	1,2	3,2	3,9	5,1	...	2,6

Perú	4,4	3,1	21,4	16,5	-18,1	16,8	1,1	5,1	1,6	7,6	2,9	9,9
Sierra Leona	4,4	0,8	12,6	10,0	20,6	...	...	2,8	...	...	8,2	4,2
Etiopía	4,3	6,5	12,8	10,4	14,9	7,5	1,4	2,9	2,7	...	...	...
Filipinas	4,2	7,2	18,2	12,1	0,5	9,8	1,0	4,5	2,7	6,0	1,1	7,9
Chile	4,2	5,3	17,8	14,7	9,9	26,4	1,1	3,8	2,0	4,6	1,2	24,8
Argentina	4,1	4,7	19,0	19,8	25,6	11,1	1,1	4,3	2,2	4,4	0,6	21,0
Tanzania, Rep. Unida de	4,0	8,1	12,9	16,1	58,8	13,6	2,5	3,1	...	...	6,1	2,6
Líbano	3,8	7,6	22,8	13,4	18,9	...	...	5,8	...	...	...	...
Marruecos	3,8	1,9	12,7	10,9	23,9	12,3	1,2	3,2	4,0	3,4	...	2,2
Guyana	3,8	4,5	21,2	21,2	8,4	17,5	1,3	4,8	...	...	...	...
Zaire	3,7	-1,1	16,1	19,6	1,0	21,7	...	4,6	...	...	...	21,8
Malawi	3,7	5,2	11,5	-3,1	7,2	...	...	2,7	...	...	...	...
Túnez	3,6	5,8 ^e	22,2	5,2	14,9	22,9	1,3	6,0	0,3	...	...	3,1
Sudán	3,5	2,5	13,3	10,9	12,6	...	...	4,0	5,1	...	...	2,6
Egipto	3,4	0,2	17,9	15,7	27,2	...	...	5,9	3,2	10,5	4,0	4,4
República Dominicana	3,4	-0,2	17,6	11,6	-5,5	17,6	...	4,7	0,2	2,1	...	1,9
Mauricio	3,3	5,5	17,1	16,2	40,5	18,3	0,8	5,1	...	...	...	...
India	3,2	3,9	16,8	14,7	15,8	13,1	1,2	5,6	1,7	5,4	2,4	7,1
Indonesia	2,8	1,5	8,7	8,6	10,6	...	...	4,2	1,9	...	...	108,9
Ghana	2,2	-0,7	17,9	18,3	14,2	12,5	1,1	8,9	...	8,8	4,8	...
Chad	2,0	3,2	11,2	0,9	...	...	...	5,7	...	...	...	4,7
República Malgache	1,8	4,9 ^e	10,2	6,7	-3,1	...	...	5,5	...	...	4,9	...
Nigeria	1,3	4,8	12,3	11,0	40,9	...	...	11,2	...	8,0	8,7	...
Uruguay	0,8	1,8	13,9	13,2	33,6	26,5	1,0	16,5	1,3	0,7	...	41,7

Fuentes: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y de información proporcionada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y fuentes nacionales.

^a Las estimaciones de algunos indicadores se refieren a períodos más breves conforme se indica a continuación:

Tasas de crecimiento del PIB y de los ingresos de exportación y relaciones inversión-PIB y ahorro-PIB. Período 1960-1968: Arabia Saudita, Chad, Irán, Israel, Jordania, Kuwait, Mozambique, Nigeria, República Árabe Libia, República Árabe Siria, República Unida de Tanzania, Sierra Leona y Sudán. Período 1960-1969: Ceilán, Egipto, Ghana, Irak, Kenia, Líbano, Liberia, Mauricio, República Malgache, Zambia. En lo que respecta a la India, las tasas de crecimiento del PIB y de las exportaciones se refieren a 1960-1970, pero las relaciones inversión-PIB y ahorro-PIB se refieren al período 1960-1968. En el caso de Indonesia, la tasa de crecimiento del PIB se refiere a 1960-1970, pero la tasa de crecimiento de los ingresos de exportación y las relaciones inversión-PIB y ahorro-PIB se refieren al período 1960-1968.

Relación imposición-PIB y elasticidad-ingreso de la imposición. Las estimaciones se refieren a 1960-1969, a excepción de los siguientes países respecto de los cuales se dispone de datos correspondientes a distintos períodos. 1960-1967: Ecuador, Guatemala, Guyana, India. Irán, Israel, Tailandia, Túnez, Uruguay.

1960-1968: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ghana, Irak, Jamaica, Jordania, Nicaragua, Panamá, República de Corea, Venezuela. 1961-1968: Etiopía. 1961-1969: Kenia y República Unida de Tanzania. 1962-1969: Paraguay.

Las estimaciones de la tasa de crecimiento de la producción manufacturera se refieren a 1960-1969.

Las estimaciones de la tasa de crecimiento del empleo en la industria manufacturera se refieren a 1960-1968.

En lo que respecta a la tasa de variación del índice del costo de vida, las estimaciones relativas a Bolivia, Colombia, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, Nicaragua, Sudán y Uruguay se refieren al período 1960-1969; las relativas a Uganda se refieren al período 1960-1968; las relativas a Mozambique se refieren al período 1961-1969; las relativas al Chad se refieren al período 1961-1970; y las relativas a Zaire se refieren al período 1963-1969.

^b Los países están clasificados por orden decreciente de la tasa de crecimiento del PIB.

^c Se refiere a las exportaciones de bienes y servicios a precios constantes de 1960.

^d Se refiere a las tasas de crecimiento del volumen de producción.

^e Se refiere al índice del volumen.

Segunda parte. — Indicadores del esfuerzo de desarrollo en sectores fundamentales

Capítulo primero

El esfuerzo de desarrollo en la agricultura

41. Este capítulo tiene por objeto exponer un método para evaluar la actuación del sector agrícola de los países en desarrollo. Siempre que es posible, se dan ejemplos utilizando la información disponible respecto del período 1953-1968. En la sección A se examinan las tasas de crecimiento de la producción agrícola, de la superficie

cultivada y del rendimiento por hectárea. También se intenta identificar las causas que motivan las tasas de incremento de la productividad de la tierra considerando los esfuerzos que vienen realizando los países en desarrollo para elevar el nivel técnico del sector agrícola. La sección B trata de los métodos a que se puede recurrir para evaluar la contribución del sector agrícola al crecimiento económico. Por último, en la sección C se examinan ciertos aspectos de la distribución del ingreso y la riqueza agrícolas.

CUADRO 11

Tasa anual media de crecimiento de la producción agrícola
total y per capita, 1953-1968

(En porcentaje)

<i>País ^a</i>	<i>Tasa de crecimiento de la producción agrícola</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Tasa de crecimiento de la producción agrícola per capita</i>	<i>Clasificación</i>
Israel	8,3	1	4,8	1
Ecuador	5,7	2	2,5	3
Venezuela	5,6	3	1,8	7
Guatemala	5,5	4	2,4	5
Chipre	5,2	5	3,9	2
Tailandia	5,0	6	2,0	6
México	4,6	7	1,4	8
Bolivia	4,4	8	2,5	3
Honduras	4,3	9	0,8	15
Costa Rica	4,3	9	0,4	21
Libia	4,2	11	0,9	13
Sudán	4,1	12	1,2	9
República de Corea	3,9	13	1,2	9
Panamá	3,8	14	1,1	11
Malasia	3,7	15	0,8	15
Brasil	3,7	15	0,9	13
Filipinas	3,5	17	-0,1	26
Irán	3,3	18	0,5	20
Ceilán	3,2	19	0,8	15
Egipto	3,0	20	0,8	15
Etiopía	2,9	21	1,1	11
República Árabe Siria	2,8	22	0,3	23
Colombia	2,8	22	-0,3	29
Perú	2,8	22	0,0	25
Pakistán	2,7	25	0,2	24
Birmania	2,6	26	0,6	19
Irak	2,5	27	-0,7	33
Paraguay	2,4	28	-0,1	26
Marruecos	2,3	29	-0,5	32
Afganistán	2,3	29	0,4	22
India	2,0	31	-0,3	29
Chile	1,9	32	-0,4	31
República Dominicana	1,8	33	-2,1	38
Indonesia	1,6	34	-0,7	33
Argentina	1,5	35	-0,2	28
Túnez	0,6	36	-1,0	35
Cuba	0,5	37	-1,3	36
Uruguay	0,0	38	-1,6	37
Argelia	-1,6	39	-3,8	39
Promedio no ponderado	3,2		0,5	

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a base del *Anuario de Producción de 1969*, de la FAO.

^a En orden decreciente de la tasa de crecimiento de la producción agrícola.

A. — TASA DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y SUS FACTORES DETERMINANTES PRINCIPALES

42. En el cuadro 11 figuran las tasas anuales medias de crecimiento de la producción agrícola total y *per capita* de 39 países durante el período 1953-1968. Las cifras del cuadro 11 muestran una amplia dispersión de las tasas. Aunque el promedio no ponderado de las tasas de crecimiento de la producción total fue del 3,2%, esas tasas oscilan entre el 8,3% y el -1,6%. Ahora bien, dos tercios de esas tasas se sitúan entre el 5,0% y el 2,0%. Las cifras sobre el crecimiento de la producción agrícola *per capita* revelan que en 25 de los 39 países incluidos en el cuadro 11 el ritmo de aumento de la producción agrícola fue más elevado que el de crecimiento de la población.

43. El crecimiento de la producción agrícola se puede desglosar para mayor facilidad en los elementos siguientes: a) mayor superficie cultivada; b) mayor rendimiento por hectárea, y c) cambios en la composición de los cultivos, es decir, sustitución de cultivos de bajo precios por otros de gran valor. No se dispone en forma sistemática de datos

estadísticos relativos a la influencia de este último factor en un gran número de países en desarrollo. Sobre la base de las estimaciones relativas a una pequeña muestra de países en desarrollo, parece que los cambios en la composición de los cultivos constituyen un factor importante en algunos casos, pero en general la expansión de la producción agrícola se ha debido sobre todo al aumento de la superficie cultivada y a un mayor rendimiento por hectárea.

44. Por lo que respecta al aumento de la superficie cultivada, en general se está de acuerdo en que en los dos últimos decenios la bonificación de tierras y la roturación de nuevos terrenos han constituido una fuente importante de crecimiento de la producción agrícola, si bien es probable que este factor de desarrollo sea menos importante en el futuro¹⁹. Aunque los datos sobre las tierras

¹⁹ Véase OCDE, *Supply and Demand Prospects for Fertilisers in Developing Countries* (Paris, 1968), pág. 14, y S. Ishikawa, *Economic Development in Asian Perspective* (Tokio, Kinokuniya Bookstore Co., Ltd., 1967).

CUADRO 12

Tasa anual media de crecimiento de la producción agrícola, de la superficie dedicada a la agricultura y del rendimiento por hectárea, 1953-1968

(En porcentaje)

<i>País a</i>	<i>Tasa de crecimiento de la producción agrícola</i>	<i>Tasa de crecimiento de la superficie dedicada a la agricultura</i>	<i>Tasa de crecimiento del rendimiento por hectárea</i>	<i>Participación del aumento de los rendimientos en el crecimiento de la producción (porcentaje)</i>
Chipre	5,2	—	5,2	100
Brasil	5,2 ^d	0,7 ^c	4,5	87
México	6,0 ^d	1,8 ^c	4,2	70
Ecuador	5,7	1,6	4,1	72
Venezuela ^h	5,2	1,6	3,6	69
Marruecos	2,3	-0,9 ^g	3,2	139
Israel	8,3	5,3	3,0	36
República de Corea	3,9	1,2	2,7	69
Egipto	3,0	0,8 ⁿ	2,2	73
República Árabe Siria	2,8	0,8	2,0	71
Etiopía	2,9	1,1 ^o	1,8	62
Libia	4,2	(2,5) ⁿ	1,7	40
Tailandia	5,0	3,4 ^m	1,6	32
Pakistán	2,7	1,2 ^l	1,5	56
Filipinas	3,5	2,0 ^f	1,5	43
Chile	1,9	0,6 ^e	1,3	68
India	2,0	0,8 ^f	1,2	60
Indonesia	1,6 ^l	0,9 ^j	0,7	44
Argentina ^b	2,3	2,2	0,1	4
Ceilán	3,2	3,1	0,1	3
Perú	2,8	(3,2) ^g	-0,4	-14
Túnez ^p	1,0	1,6	-0,6	-60
Uruguay	0,0	0,7 ^g	-0,7	...
Irak ^k	1,6	(2,6)	-1,0	-63
Argelia	-1,6	-0,4	-1,2	75
Paraguay	2,4	(4,3) ^f	-1,9	-79
Birmania	2,6	(4,9) ^g	-2,3	-88

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a base del *Anuario de producción*, de la FAO, diversos números. Las cifras entre paréntesis se refieren sólo a la tierra arable.

a En orden decreciente de la tasa de crecimiento del rendimiento por hectárea.

b 1960-1968. e 1949-1965. h 1952-1961. k 1952-1964. n 1951-1968.

c 1950-1960. f 1953-1967. i 1952-1963. l 1953-1965. o 1952-1965.

d 1952-1960. g 1953-1966. j 1947-1963. m 1954-1965. p 1952-1961.

dedicadas a la agricultura son escasos, poco dignos de confianza y no comparables en todos los aspectos, en el cuadro 12 se ha utilizado la información disponible para obtener tasas de crecimiento de la superficie dedicada a la agricultura y del rendimiento por hectárea. Debe entenderse que esas tasas incluyen los efectos de los aumentos del rendimiento físico y del valor de producción debidos a cambios en la composición de los productos.

45. Según los cálculos que figuran en el cuadro 12, sólo en 10 de los 27 países incluidos en el análisis hubo aumentos anuales del rendimiento por hectárea del 2,0% o superiores. Además, parece que en algunos países, como el Brasil, el Ecuador y Venezuela, las bajas tasas de crecimiento de la superficie dedicada a la agricultura y, por tanto, las elevadas tasas de crecimiento del rendimiento se debieron a que permaneció constante la superficie destinada a praderas y pastizales con carácter permanente, cuyos datos son muy poco fidedignos. Cuando el cálculo de las tasas de crecimiento de la superficie dedicada a la agricultura se realiza exclusivamente a base de la tierra cultivable desaparece gran parte del aumento del rendimiento correspondiente a esos países. Sin embargo, es interesante señalar que sólo en cinco países la superficie dedicada a la agricultura aumentó a mayor ritmo que la producción, y en 14 países la participación del aumento de los rendimientos en el crecimiento total fue superior al 50%²⁰.

46. Los aumentos de rendimiento se deben principalmente a la evolución tecnológica. Las consideraciones de disponibilidad de recursos y la dificultad creciente que experimentan muchos países en desarrollo para proporcionar ocupaciones productivas a la totalidad de su fuerza de trabajo parecen requerir la implantación de nuevas actividades que permiten utilizar intensivamente la mano de obra y economizar capitales. Además, aun cuando no es posible clasificar las innovaciones tecnológicas en dos categorías distintas —una que economiza mano de obra y otra que aumenta la producción—, la mayoría de los observadores están de acuerdo en que la introducción de medios mecánicos contribuye fundamentalmente a desplazar la mano de obra, y las nuevas formas de insumos comerciales como son los fertilizantes, insecticidas, plaguicidas y semillas mejoradas parecen ser complementos de esa mano de obra por cuanto aumentan principalmente el rendimiento por hectárea²¹.

47. Aun cuando los insumos que incrementan el rendimiento no exigen grandes gastos de capital en las explotaciones, hay algunos tipos de desembolso infra-

²⁰ Por lo que respecta a las regiones en desarrollo en general, la FAO ha calculado, en relación con doce cultivos principales, que la participación del aumento de rendimiento en el incremento de la producción fue del 37% durante el período 1948-1952 a 1957-1959 y del 51% durante el período 1957/1959-1966/1968 (véase FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 1970, pág. 160).

²¹ Véanse, por ejemplo, Y. Hayami, «Factor Prices and Technical Change in Agricultural Development: The United States and Japan, 1880-1960», *Journal of Political Economy*, vol. 78 N.º 5, septiembre/octubre de 1970, pág. 1115, y M. Yudelman, R. Banerji y G. Butler, «The Use of an Identity to Examine the Association between Technological Changes and Aggregate Labour Utilization in Agriculture», *Journal of Development Studies*, vol. 7, N.º 1, octubre de 1970, pág. 37.

CUADRO 13

Tasa anual media de incremento de las tierras de regadío, 1953-1968
(En porcentaje)

<i>País a</i>	<i>Tasa de incremento de las tierras de regadío</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Relación entre las tierras de regadío y la superficie cultivable total 1953</i>
Ecuador	19,7	1	1
Venezuela	16,3 ^b	2	1
Cuba	16,2 ^c	3	3
Argelia	11,9	4	1
Brasil	9,9 ^b	5	—
Colombia	8,2 ^b	6	2
Irán	8,1 ^d	7	13
Israel	5,3	8	18
Uruguay	5,0 ^e	9	1
Tailandia	4,3	10	8
Jordania	4,2	11	3
Irak	4,1 ^d	12	23
Argentina	3,4 ^b	13	3
Ceilán	3,2 ^d	14	13
Pakistán	2,4 ^e	15	32
Bolivia	2,1 ^b	16	2
República de Corea	1,9	17	25
India	1,9 ^f	17	13
Filipinas	1,8 ^e	19	9
Egipto	0,9	20	100
Promedio no ponderado	6,5		

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a base del *Anuario de producción* de la FAO, diversos números.

a En orden decreciente de la tasa de incremento de las tierras de regadío.

b 1952-1964.

c 1952-1965.

d 1950-1964.

e 1953-1966.

f 1953-1967.

g 1953-1965.

estructural (por ejemplo, riego, regulación del caudal de los ríos, avenamiento) que son indispensables para que esos insumos den resultados óptimos²². Por consiguiente, es importante hacerse una idea de los esfuerzos que vienen realizando los países en desarrollo para dotarse de la infraestructura agrícola imprescindible. No se tienen datos comparables sobre esas inversiones respecto de un número de países suficientemente amplio, pero los datos compilados por la FAO permiten calcular las tasas de incremento de las tierras de regadío en 20 países durante el período 1953-1968. Los resultados de esos cálculos figuran en el cuadro 13. Hay nueve países que tienen tasas anuales de incremento de las tierras de regadío del 5% o incluso superiores, y cuatro países (Ecuador, Venezuela, Cuba y Argelia) tienen tasas anuales que exceden el 10%. Sólo en 4 países (Egipto, Filipinas, la India, y la República de Corea) descendió la tasa anual por debajo del 2%.

²² S. Ishikawa, *op. cit.*, págs. 84 y 85. También queda de manifiesto la complementariedad entre el consumo de fertilizantes y el riego en los países del cuadro 13, estableciendo la regresión del consumo de fertilizantes en 1961-1962, expresado en kilogramos de nutrientes por hectárea de tierra cultivable, sobre la relación entre las tierras de regadío y la superficie cultivable total (1):

$$C_f = 9,226 + 1,554 I \quad \bar{R}^2 = 0,36 \\ (0,798) \quad (3,493)$$

Las cifras entre paréntesis son los coeficientes t , y $\bar{R}^2$ indica el coeficiente de determinación múltiple ajustado para tener en cuenta los distintos grados de libertad.

48. La tasa de incremento de las tierras de regadío se debe considerar únicamente como un indicador aproximado del esfuerzo para elevar la productividad agrícola. Caba esperar que en los países que ya habían alcanzado elevadas relaciones entre las tierras de regadío y la superficie cultivable total al principio de ese período se hubieran registrado tasas de incremento inferiores a las de los países que tenían en un principio bajas tasas de regadío. Además, mientras algunos países gozan de un régimen de lluvias suficiente y de tempero durante todo el año, otros tienen que invertir grandes sumas en obras de riego para crear las mismas condiciones ambientales.

49. Del examen que antecede las formas de evolución técnica apropiadas para la disponibilidad de recursos en los países en desarrollo, se desprende que debe prestarse especial atención a los progresos logrados en la introducción de insumos capaces de aumentar el rendimiento. Al no disponer de datos sobre un número considerable de esos insumos y como, de todos modos, sería difícil reducirlos a una expresión única, debe encontrarse un elemento representativo. El elemento elegido es la tasa de incremento del consumo de fertilizantes. Es probable que esta variable represente adecuadamente toda la categoría de insumos que aumentan el rendimiento²³. Además, dado que los nuevos insumos tienden a ser de carácter complementario, la mayor utilización del insumo más representativo tendería a indicar progresos en todos los demás.

50. En el cuadro 14 figuran las tasas de incremento del consumo de fertilizantes en 53 países durante los períodos 1952/53-1968/69 y 1961/62-1968/69. Esas tasas son impresionantes y, junto con los datos de las tasas de incremento de las tierras de regadío, confirman la impresión de que los países en desarrollo en conjunto han hecho esfuerzos considerables para fomentar el desarrollo agrícola. Durante el período 1952/53-1968/69, 28 de los 53 países incluidos en el cuadro 14 tuvieron tasas anuales de incremento del consumo de fertilizantes que ascendían al 10%, y sólo nueve países registraron tasas inferiores al 5%. Se dieron tasas anuales superiores al 20% en el Irán, Irak, Tailandia, Nicaragua, Ghana, Pakistán, República de Viet-Nam y Guinea Ecuatorial. Los datos relativos al período más breve muestran que el consumo de fertilizantes se ha acelerado en el transcurso del tiempo, ya que el promedio no ponderado de las tasas anuales de crecimiento pasó del 11,4% al 13,4%.

51. Como indicador del esfuerzo de desarrollo agrícola, la tasa de incremento del consumo de fertilizantes adolece de los mismos defectos que la correspondiente a las tierras de regadío. La tasa de incremento del consumo de fertilizantes puede verse afectada por el nivel de consumo alcanzado al principio del período y por la disponibilidad de agua, ya sea procedente de riego o de la lluvia. En otras palabras, una tasa reducida no siempre es indicio de actuación deficiente. En algunos casos, pueden haberse hecho esfuerzos considerables en períodos anteriores y haberse mantenido simplemente estos esfuerzos en el período más reciente, o puede haber

cambiado la situación del país en lo que respecta al riego, haciendo aconsejable concentrar los esfuerzos en la obtención de una mayor tasa de regadío.

52. Un acontecimiento importante en la evolución técnica de la agricultura durante el decenio de 1960 fue que varios países en desarrollo adoptaron nuevas variedades de cereales de alto rendimiento. Los dos cereales de mayor difusión son el trigo, obtenido en México a finales del decenio de 1950, y el arroz, obtenido al comienzo del decenio de 1960 en el Instituto Internacional de Investigaciones sobre el Arroz, en Filipinas.

53. Las variedades mejoradas de trigo fueron adoptadas rápidamente en México, y en la actualidad se utilizan en toda la zona triguera del país. En el Pakistán, el 12% de la zona triguera fue sembrada de nuevas variedades en la temporada de 1967/68. La cifra correspondiente de la India²⁴ fue del 20%. Se calcula que en 1968/69 el 7% de la zona arroceras de Asia meridional y sudoriental estaba sembrada de variedades de alto rendimiento. En 1968/69, el país de la zona con mayor superficie dedicada a esas variedades era Filipinas con el 30%, al que en 1969/70 seguían Malasia con el 16%, la India con el 9% y Birmania y la República de Viet-Nam con el 8%²⁵. En 1967/68, aproximadamente el 30% de la zona arroceras del Pakistán occidental fue sembrada de variedades de alto rendimiento²⁶.

54. Las principales ventajas de las nuevas variedades son que responden mejor a los fertilizantes y al riego y, en algunos casos, su menor período vegetativo, lo que facilita la obtención de varias cosechas. Ahora bien, hay algunos problemas que dificultan su difusión. Además de las dificultades planteadas por la necesidad de realizar investigaciones para adaptar esas variedades y de proporcionar al propio tiempo los riegos y fertilizantes necesarios, la experiencia asiática en los últimos años hace que surja la cuestión de los efectos de esas variedades sobre la distribución del ingreso. Si la adopción de variedades de alto rendimiento tiene lugar en una situación de rápido aumento de la demanda y, además, produce un aumento de la producción alimentaria superior a la demanda de alimentos, los habitantes de las ciudades se ven favorecidos porque bajan los precios de los alimentos, y los agricultores, pequeños y grandes, también salen ganando debido a que el aumento en la producción suele ser más que suficiente para compensar la baja de los precios. En ese caso, la repercusión global sobre el bienestar económico, el empleo y la distribución del ingreso será positiva. En cambio, si lo que se consigue es desplazar al pequeño labrador que cultiva la tierra de secano y concentrar la misma cantidad de producción total en las parcelas de regadío mayores, puede aumentar el desempleo y empeorar la distribución del ingreso. Es probable que el problema se agrave si no aumentan las oportunidades de empleo fuera de la agricultura. Según

²⁴ Véase J. Willett, *The Impact of New Varieties of Rice and Wheat in Asia* (Washington, D.C., Agencia para el Desarrollo Internacional, 1969), págs. 7 y 8.

²⁵ Véase FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1970*, pág. 93.

²⁶ F. L. Corty, *Rice—New Cereal Varieties* (Washington, D.C., Agencia para el Desarrollo Internacional, 1969), pág. 10.

²³ Varios autores destacan la importancia de los fertilizantes. Véase, por ejemplo, S. Ishikawa, *op. cit.*, págs. 84 a 122, e Y. Hayami y V. Ruttan, *op. cit.*

CUADRO 14

Tasa anual media de incremento del consumo de fertilizantes,
1952/53 a 1968/69 y 1961/62 a 1968/69

(En porcentaje)

País a	1952/53-1968/69		1961/62-1968/69		Consumo de fertilizantes por hectárea de tierra cultivable — 1961/62 (en kilogramos de nutriente)
	Tasa de incremento	Clasificación	Tasa de incremento	Clasificación	
Irán	34,3	1	26,4	6	1,2
Irak	28,9	2	27,2	5	0,2
Tailandia	24,8	3	26,4	6	1,6
Nicaragua	24,4	4	32,7	2	4,5
Ghana	23,5	5	32,9	1	0,2
Pakistán	22,5	6	25,0	11	2,8
República de Viet-Nam	21,0	7	24,2	13	8,0
Guinea Ecuatorial	20,5	8	25,6 ^b	9	...
Bolivia	18,8	9	18,0 ^b	21	0,3
India	18,2	10	22,3	16	2,6
Ecuador	18,1	11	23,4	14	4,2
Costa de Marfil	17,9	12	13,0	25	0,8
Senegal	16,7	13	12,7	27	1,3
Camboya	14,7	14	25,3	10	0,3
Camerún	14,7	14	26,3 ^b	8	...
Guatemala	14,4	16	13,0	25	10,0
Uruguay	14,3	17	3,3 ^b	46	15,3
República Malgache	14,0	18	23,0	15	0,5
Jordania	13,2	19	11,0	29	1,7
Sudán	12,8	20	12,7	27	3,7
Indonesia	12,6	21	1,9	48	10,7
República Dominicana	12,5	22	10,3	30	13,1
Uganda	12,3	23	8,2 ^b	34	0,6
El Salvador	11,8	24	10,3	30	...
Brasil	11,8	24	13,1	24	6,7
Argentina	11,3	26	24,7	12	0,5
Filipinas	10,4	27	6,3	40	9,1
Cuba	10,0	28	18,9 ^b	20	65,1
Honduras	9,2	29	19,3	19	7,0
Jamaica	9,0	30	10,3	30	56,3
República Árabe Siria	8,9	31	6,6 ^b	38	3,6
Marruecos	8,4	32	13,2	23	0,4
Chile	8,0	33	5,6	43	20,0
República de Corea	8,0	33	6,6	38	136,3
Costa Rica	7,7	35	7,0	36	30,2
Kenia	7,4	36	19,9 ^b	17	7,2
Chipre	7,1	37	3,9	45	39,1
Líbano	7,0	38	8,0	35	48,4
Nigeria	6,8	39	28,1	4	...
Mauricio	6,8	39	1,9	48	201,0
Ceilán	6,0	41	6,2	41	33,0
Venezuela	5,7	42	19,8 ^b	18	3,1
Zaire	5,2	43	28,5	3	...
Colombia	5,0	44	5,8	41	17,2
Israel	4,8	45	4,6	43	88,5
México	3,4	46	14,4	22	8,1
Túnez	3,1	47	9,2 ^b	33	4,7
Guyana	3,1	47	0,0	49	43,5
Barbados	2,4	49	-0,3	50	196,2
Perú	0,8	50	-2,8	52	34,8
Egipto	-1,4	51	3,2 ^b	46	85,4
Zambia	-5,2	52	-23,5	53	13,3
Argelia	-6,1	53	-2,2 ^b	51	8,1
Promedio no ponderado	11,4		13,4		

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a base del Anuario de producción de la FAO, varios números.

a En orden decreciente de la tasa de incremento del consumo de fertilizantes.

b 1962/63-1968/69.

la experiencia reciente de algunos países de Asia, lo segundo suele ser más cierto que lo primero ²⁷.

B. — CONTRIBUCIÓN DE LA AGRICULTURA AL DESARROLLO ECONÓMICO

55. Aunque la contribución del sector agrícola al desarrollo económico puede revestir diversas formas, la mayoría de los autores han subrayado la importancia de la corriente neta de recursos procedentes de la agricultura como medio de financiar el proceso de desarrollo ²⁸. Esa salida neta de recursos puede ser provocada deliberadamente por el gobierno mediante la imposición fiscal, o bien puede derivarse del funcionamiento del mecanismo del mercado, como resultado de una vigorosa expansión de la producción y la productividad en la agricultura.

56. La medición de la contribución del sector agrícola a la financiación del desarrollo económico es una cuestión compleja. Los datos disponibles no permiten hacer una medición directa de la corriente de recursos neta entre los distintos sectores. Cabría hacerse una idea de los esfuerzos del gobierno para encauzar una parte de los excedentes comercializables del sector agrícola para atender las necesidades del desarrollo estudiando la relación entre la imposición del sector agrícola y la recaudación fiscal total, los gastos totales del gobierno o los gastos para el desarrollo (inversiones del gobierno más gastos en sanidad y enseñanza). Sin embargo, no se dispone de los datos necesarios para un número suficiente de países.

57. Puede darse una transferencia neta de recursos como resultado de una rápida expansión del sector agrícola. Si la tasa de crecimiento de los excedentes comercializables supera a la tasa de crecimiento de la demanda de productos agrícolas en el sector no agrícola, sufrirá un deterioro la relación de intercambio de la agricultura respecto del sector no agrícola y, dado que los salarios urbanos se gastan sobre todo en alimentos, los salarios disminuirán relativamente respecto del precio de las manufacturas. Eso supone que probablemente aumentarán los beneficios de la industria y que si se reinvierten tenderá a subir la tasa de formación de capital.

58. Por otra parte, una expansión inadecuada de la producción agrícola, puede surtir el efecto de retardar el ritmo general del desarrollo. En primer lugar, si el crecimiento de la demanda de productos agrícolas como consecuencia de la industrialización y la urbanización es superior al crecimiento de la producción, los precios agrícolas relativos en las ciudades aumentarán y dis-

minuirá el ritmo de expansión de la producción industrial y de la formación de capital. En segundo lugar, es probable que las importaciones agrícolas aumenten, con las tensiones consiguientes para la balanza de pagos. En tercer lugar, la experiencia de varios países muestra que un aumento de los precios agrícolas relativos puede provocar una espiral inflacionista ²⁹.

59. Así pues, el problema de la evolución de la contribución del sector agrícola al desarrollo puede abordarse desde el punto de vista de la capacidad de la agricultura para satisfacer las demandas que lleva consigo el proceso de desarrollo económico. Esto requiere el establecimiento de un índice del exceso de demanda de productos agrícolas. Cabe decir que en los países cuya producción ha crecido lo bastante para responder al aumento de la demanda, el crecimiento económico no se ha visto seriamente limitado por la agricultura, y por ello hay que buscar los factores limitativos en otros sectores. Por otra parte, es probable que en los países donde hay un exceso de demanda, la agricultura haya constituido un obstáculo para el desarrollo.

60. Cabe distinguir tres fuentes de demanda de productos agrícolas: demanda de alimentos, demanda de materias primas agrícolas, y demanda para la exportación. A falta de datos seguros sobre la participación de las exportaciones y de las materias primas en la demanda total, el cálculo de la demanda total de productos agrícolas es puramente aleatorio. En consecuencia, el análisis se limita al subsector alimentario. Hay otras razones por las cuales la producción de alimentos debe examinarse especialmente por separado. La importancia de la producción de alimentos para el bienestar económico de los países en desarrollo es manifiesta. Además, con la excepción de los países en desarrollo más industrializados, la mayoría de la producción agrícola destinada al mercado interno consiste en productos alimenticios. Teniendo en cuenta que la mayoría de los grandes cultivos de exportación de los países en desarrollo no son alimenticios ³⁰, la concentración en la producción de alimentos hace más fácil para el analista eliminar por lo menos parcialmente la influencia de los mercados extranjeros en la producción interna. Por añadidura, los datos correspondientes al subsector de productos alimenticios, tales como los precios relativos de los alimentos y la elasticidad de la demanda respecto del ingreso, deducida de los estudios sobre los presupuestos de los consumidores, son más fáciles de obtener. Por último, los productos alimenticios constituyen un grupo más homogéneo que la producción agrícola total, por lo que cabe esperar que se manifiesten más claramente las relaciones entre las diferentes variables estudiadas.

61. En el cuadro 15 se calcula un indicador del exceso de demanda de productos alimenticios (I_f) mediante la fórmula:

$$I_f = \frac{r_s - r_d}{r_d}$$

²⁷ J. Willett, *op. cit.*, págs. 23 y 24; y FAO, *op. cit.*, págs. 182 y 183.

²⁸ Cabe recordar que algunos autores sostienen que, en la fase en que se encuentran la mayoría de los países en desarrollo, el progreso de su agricultura suele requerir grandes inversiones en infraestructura que han de financiarse gracias a una corriente neta de capitales hacia el sector agrícola. En consecuencia, consideran que el papel de la agricultura es conseguir minimizar las demandas de ese sector en relación con la economía no agrícola. Véase, por ejemplo, S. Ishikawa, *op. cit.*, pág. 347.

²⁹ Véase M. Edel, *Food Supply and Inflation in Latin America* (Nueva York, Praeger, 1969), págs. 65 y 137.

³⁰ La FAO clasifica como no alimenticios los productos destinados para bebidas, como el café, el té y el cacao.

CUADRO 15

Índice de exceso de demanda de alimentos ^a 1953-1968

(En porcentaje)

<i>País b</i>	<i>Tasa de crecimiento de la producción de alimentos</i>	<i>Elasticidad-ingreso de la demanda</i>	<i>Tasa de crecimiento de la demanda interna de alimentos c</i>	<i>Índice de exceso de demanda c</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Clasificación con arreglo a la tasa de crecimiento de la producción</i>
Israel	7,7	0,13	4,2	83	1	1
Ecuador	5,7	0,54	3,8	50	2	3
Bolivia	4,6	0,66	3,1	48	3	5
Venezuela	5,9	0,40	4,4	34	4	2
México	5,0	0,36	4,3	16	5	4
Ceilán	3,9	0,63	3,4	15	6	9
Honduras	4,0	0,46	3,6	12	7	8
Sudán	3,8	0,52	3,5	9	8	11
Brasil	4,1	0,30	3,8	8	9	7
Tailandia	4,6	0,44	4,6	—	10	5
Guatemala	3,8	0,42	3,8	—	10	11
República de Corea	3,9	0,47	4,4	-11	12	9
Panamá	3,8	0,37	4,3	-12	13	11
Egipto	3,1	0,50	3,6	-14	14	16
Argentina	1,7	0,14	2,0	-15	15	30
Birmania	2,7	0,48	3,2	-16	16	20
Filipinas	3,4	0,61	4,1	-17	17	14
Marruecos	2,4	0,55	2,9	-17	17	23
Etiopía	2,3	0,56	2,9	-21	19	24
Colombia	2,8	0,42	3,6	-22	20	18
Paraguay	2,3	0,35	3,0	-23	21	24
Indonesia	1,7	0,68	2,3	-26	22	30
Pakistán	2,7	0,72	3,9	-31	23	20
Perú	2,8	0,48	4,1	-32	24	18
Costa Rica	3,4	0,40	5,0	-32	24	14
Chile	1,9	0,43	3,2	-41	26	27
Irán	3,0	0,67	5,5	-46	27	17
India	1,9	0,72	3,5	-46	27	27
Irak	2,6	0,58	4,8	-46	27	22
República Dominicana	2,0	0,45	3,7	-46	27	26
República Árabe Siria	1,8	0,49	4,0	-55	31	29
Túnez	0,5	0,57	2,9	-93	32	32
Uruguay	0,1	0,15	1,4	-93	33	33
Argelia	-1,5	0,46	2,3	-165	34	34

Fuentes: Secretaría de la UNCTAD, sobre la base de datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas; fuentes oficiales nacionales y FAO, *Anuario de Producción, 1969*; y *Productos agrícolas — Proyecciones para 1975 y 1985*, vol. II (CCP67/3/Rev.) (Roma, 1967), págs. 28 y 33.

^a El exceso de demanda se indica con el signo —.

^b En orden descendiente con arreglo al índice de exceso de demanda.

^c Para las definiciones y conceptos véase la discusión en el texto.

siendo r_s = tasa de crecimiento de la producción de alimentos.

r_d = tasa de crecimiento de la demanda de alimentos.

62. La tasa de crecimiento de la demanda de alimentos (r_d) se ha calculado multiplicando la elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos (E_y) ³¹ por la tasa de crecimiento del PIB *per capita* (r_y) y añadiendo al resultado la tasa de crecimiento de la población (r_n):

$$r_d = E_y \cdot r_y + r_n$$

³¹ Se ha utilizado la elasticidad-ingreso del consumo global de alimentos (excluidas las bebidas tropicales) medido a precios en la explotación agrícola, mediante las encuestas sobre los presupuestos

63. Dejando aparte los supuestos necesarios para elaborarlo, cabe hacer serias objeciones al indicador de exceso de demanda así obtenido. La más importante se basa en la teoría de la ventaja comparativa. Un país no necesita recurrir a la producción interna y puede satisfacer su demanda de alimentos de manera indirecta mediante el comercio exterior, exportando ciertos cultivos o ciertos productos no agrícolas e importando los alimentos que necesita; es decir, una vigorosa expansión de las exportaciones reduce las presiones sobre

de los consumidores realizadas por la FAO. Véase FAO, *Productos agrícolas — Proyecciones para 1975 y 1985*, vol. II (CCP67/3/Rev.) Roma, 1967, págs. 28 a 33.

la producción de alimentos, especialmente si las exportaciones son de productos alimenticios³².

64. Si el índice de exceso de demanda puede interpretarse como indicador de la existencia de un estrangulamiento en la producción de alimentos, del cuadro 15 se desprende que, de los 34 países incluidos en el análisis, solamente en 11 la producción de alimentos no había representado una limitación para el crecimiento económico. Sin embargo, dado lo aproximado de los datos y métodos utilizados, los resultados pueden estar sujetos a un amplio margen de error. Si se dividen los países en tres grupos —aquellos en que el exceso de oferta es superior al 20% (en términos de tasas de crecimiento), los que se sitúan entre un 20% de exceso de oferta y un 20% de exceso de demanda y aquellos en los que el exceso de demanda es superior al 20%— hay cuatro países que no parecen haber experimentado un serio problema de producción de alimentos, 14 que se encuentran en el límite entre el exceso de oferta y el exceso de demanda y 16 en los que la producción de alimentos ha limitado seriamente el crecimiento económico.

65. A menudo se afirma que las importaciones de alimentos constituyen la otra cara de la moneda de la producción interna, en el sentido de que un déficit de producción en relación con la demanda tiende a provocar un aumento de las importaciones. En consecuencia, parece que para tener una visión más completa de los esfuerzos de desarrollo en el sector agrícola sería necesario estudiar las tasas de crecimiento de las importaciones. Sin embargo, como en las importaciones de alimentos también influye la disponibilidad de divisas, la tasa de crecimiento de las importaciones de alimentos reflejaría en parte factores que no tienen nada que ver con la capacidad de la agricultura nacional para satisfacer la demanda. En otras palabras, la tasa de crecimiento del poder adquisitivo de las exportaciones afectará el grado

en que el país pueda satisfacer su demanda de alimentos mediante importaciones.

66. Los datos parecen indicar que el crecimiento de las importaciones de alimentos, por lo menos durante el período 1958-1968 y para los 21 países sobre los que se poseen cifras, se debe parcialmente a una expansión inadecuada de la oferta interna³³. Además de la producción nacional de alimentos, la tasa de crecimiento de las exportaciones totales también parece ser una variable suficientemente explicativa de la tasa de crecimiento de las importaciones de alimentos. Se obtuvieron los siguientes resultados:

$$a) \quad r_{mf} = 7,763 - 2,011 r_s + 0,600 r_{xt} \quad \bar{R}^2 = 0,47 \\ (4,291) \quad (3,698) \quad (3,968)$$

$$b) \quad r_{mf} = 0,950 - 0,068 I_f + 0,468 r_{xt} \quad \bar{R}^2 = 0,37 \\ (0,711) \quad (2,904) \quad (3,070)$$

siendo I_f = índice de exceso de demanda

r_{mf} = tasa de crecimiento de las importaciones de alimentos

r_s = tasa de crecimiento de la oferta interna de alimentos

r_{xt} = tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios.

67. En el cuadro 16 se indica la tasa de crecimiento de las importaciones de alimentos en 21 países durante el período 1958-1968. Una comparación de las tasas de crecimiento de las importaciones con el índice de exceso de demanda, calculado para el período 1958-1968, muestra que Venezuela y Ceilán figuran entre los primeros clasificados según ambos indicadores, mientras que la República Dominicana, India y Chile registran la peor clasificación relativa. En el caso de algunos países cambia la situación relativa. Los países cuya actuación es más satisfactoria con arreglo al indicador de importaciones que con arreglo al de exceso de demanda son Birmania, Colombia y Uruguay. En situación contraria se encuentran Israel, Brasil, Argentina, Guatemala, Honduras, Filipinas y la República de Corea. La variación de la clasificación relativa de algunos países, como Birmania, Israel, Guatemala, Honduras, Filipinas y la República de Corea puede explicarse por la influencia que ejerce la tasa de crecimiento de las exportaciones. Por otra parte, en los casos de Argentina y Uruguay, el cambio de la clasificación puede reflejar el hecho de que esos países son exportadores netos de alimentos y que los déficit de la producción interna ocasionan sobre todo variaciones de los excedentes exportables y no de las importaciones de alimentos.

68. Si los precios pudieran ajustarse libremente a las fuerzas del mercado, un déficit de la oferta interna de alimentos respecto de la demanda se reflejaría en un aumento de los precios relativos de los alimentos. Sin embargo, la presión sobre esos precios se vería atenuada por las importaciones de alimentos siempre que la capacidad de importación del país lo permitiera. Puesto que en las tasas de crecimiento de las importaciones influyen otras variables además de los resultados obtenidos en el

³² Corroboran esta hipótesis los resultados de un análisis de regresión con una serie cronológica y muestra de sección cruzada combinadas para 48 países durante el período 1958-1968. Mientras que se observa una correlación positiva entre las exportaciones agrícolas y el valor agregado agrícola, hay una correlación negativa entre las exportaciones agrícolas y el valor agregado agrícola, y las importaciones agrícolas guardan una relación negativa con la participación de la agricultura en las exportaciones totales:

$$1) \quad \log v_a = 1,075 \log y - 0,053 \log y^2 + \\ (67,128) \quad (18,297) \\ + 0,177 \log (X_a/X_t) \quad \bar{R}^2 = 0,71 \\ (15,536)$$

$$2) \quad \log v_a = 1,020 \log y - 0,051 (\log y)^2 + \\ (56,200) \quad (14,954) \\ + 0,100 \log x_a - 0,085 \log x_{na} \quad \bar{R}^2 = 0,69 \\ (8,402) \quad (8,813)$$

$$3) \quad \log m_a = -4,918 + 2,107 \log y - 0,129 (\log y)^2 - \\ (3,802) \quad (4,485) \quad (3,003) \\ - 0,361 \log N - 0,120 X_a/X_t \quad \bar{R}^2 = 0,71 \\ (14,983) \quad (3,613)$$

siendo v_a = PIB per capita originado en la agricultura

y = PIB per capita

X_a = exportaciones agrícolas

X_t = exportaciones totales

x_a = exportaciones agrícolas per capita

x_{na} = exportaciones no agrícolas per capita

m_a = importaciones agrícolas per capita

N = población.

³³ Los resultados obtenidos por Edel sobre la base de datos de serie cronológica para ocho países latinoamericanos tienden a confirmar esas conclusiones. Véase M. Edel, *op. cit.*, págs. 43 a 60.

CUADRO 16

Actuación de algunos países en desarrollo en lo que respecta
a las importaciones de alimentos, 1958-1968

(En porcentaje)

País	Tasa de crecimiento de las importaciones de alimentos	Clasificación ^a	Tasa de crecimiento de las exportaciones totales	Exceso de demanda ^b	
				Índice	Clasificación
Venezuela	-6,2	1	2,9	63	2
Birmania	-4,6	2	-8,5	-37	17
Colombia	-3,3	3	3,0	-18	15
Uruguay	—	4	1,8	-83	20
Ceilán	1,3	5	1,5	22	3
Ecuador	1,4	6	3,0	8	6
Israel	2,5	7	13,5	79	1
Panamá	2,8	8	10,0	-15	13
Tailandia	2,9	9	10,8	-4	10
Costa Rica	2,9	9	9,9	-17	14
Paraguay	3,7	11	0,9	-21	16
Egipto	5,6	12	1,8	-6	11
Brasil	6,2	13	4,0	14	4
Argentina	6,5	14	4,3	11	5
Guatemala	7,5	15	9,5	0	8
Chile	8,1	16	5,3	-59	18
Honduras	8,3	17	9,7	8	6
India	9,2	18	2,4	-59	18
Filipinas	9,6	19	8,3	-3	9
República de Corea . . .	12,2	20	24,2	-14	12
República Dominicana .	14,4	21	-0,6	-106	21

Fuentes: Secretaría de la UNCTAD, sobre la base de datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, fuentes oficiales nacionales, y FAO, *Anuario de producción*, y *Anuario de comercio*, diversos números.

^a En orden creciente de tasa de crecimiento.

^b Véanse las definiciones en el texto. En la columna correspondiente al índice, el exceso de demanda se indica con el signo —.

plano interno, los cambios de los precios relativos de los alimentos no pueden considerarse como un indicador puro de la capacidad de la oferta interna para satisfacer la demanda. Además, a fin de evitar la inflación y el aumento de los precios de los artículos de primera necesidad, los gobiernos de los países en desarrollo suelen someter a un control estricto los precios de los productos alimenticios.

69. No obstante, las variaciones de los precios relativos y el indicador de exceso de demanda pueden estar más o menos relacionadas entre sí. Las tasas de variación de los precios relativos de los alimentos durante el período 1958-1968, que se indican en el cuadro 17, se obtuvieron dividiendo el índice de los precios de los alimentos por el índice del costo de vida. Con la excepción del Ecuador y Marruecos, todos los países en los que la tasa de variación de los precios relativos de los alimentos fue positiva registraron también un déficit de la oferta en relación con el crecimiento de la demanda. Excluyendo a la República Dominicana, Argelia y Bolivia, el descenso de los precios relativos estuvo asociado con un crecimiento de la oferta superior a la expansión de la demanda. En el caso de la República Dominicana parece ser que el considerable exceso de demanda dio lugar a una fuerte expansión de las importaciones y no a un aumento de los precios relativos de los alimentos.

70. En el cuadro 17 se observa que pese a los esfuerzos de los gobiernos para controlar los precios relativos de los alimentos, éstos aumentaron durante el período 1958-1968 en 20 países de los 33 que componen la muestra. La tasa de incremento fue del 1% anual o más en Indonesia, Paraguay, Chile, Egipto, la República de Corea, Irán, la República Árabe Siria y Filipinas. En tres países los precios relativos de los alimentos permanecieron estables y en diez bajaron.

C. — REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA RIQUEZA

71. Un estudio del esfuerzo de desarrollo de la agricultura sería incompleto sin examinar los esfuerzos que despliegan los países en desarrollo para introducir cambios en la distribución muy desigual de los ingresos y la riqueza que impera en el campo. Aparte de su efecto inmediato sobre el bienestar de la mayoría de la población rural, la redistribución del ingreso y de la riqueza parece ser indispensable para crear un medio económico y social que se preste más al incremento de la eficiencia de la utilización de los recursos en la agricultura.

72. El determinante básico de la distribución del ingreso y de la riqueza en la agricultura es la propiedad de la tierra. Aunque los problemas planteados por las estructuras agrarias existentes varían según las regiones

CUADRO 17

Tasas medias anuales de variación de los precios relativos de los alimentos, 1958-1968

(En porcentaje)

<i>País</i>	<i>Tasa de variación de los precios relativos de los alimentos</i>	<i>Clasifi- cación a</i>	<i>Índice de exceso de demanda b</i>	<i>Clasificación</i>
Bolivia	-1,5	1	-41	26
Israel	-1,3	2	79	1
Honduras	-0,7	3	8	7
Brasil	-0,6	4	14	5
Venezuela	-0,6	4	63	2
Argentina	-0,5	6	11	6
Guatemala	-0,3	7	0	10
Ceilán	-0,1	8	22	3
Argelia	-0,1	8	-250	33
República Dominicana	-0,1	8	-106	31
Sudán	0,0	11	3	9
Costa Rica	0,0	11	-26	21
México	0,0	11	-7	15
Marruecos	0,1	14	16	4
Túnez	0,2	15	-137	32
Uruguay	0,4	16	-83	30
Panamá	0,4	16	-15	18
Colombia	0,4	16	-18	19
India	0,5	19	-59	28
Perú	0,6	20	-32	22
Pakistán	0,7	21	-40	25
Ecuador	0,7	21	8	7
Tailandia	0,8	23	-4	12
Birmania	0,8 c	23	-37	24
Irak	0,8	23	-8	16
Filipinas	1,0	26	-3	11
República Árabe Siria	1,0	26	-6	13
Irán	1,0	26	-51	27
República de Corea	1,1	29	-14	17
Egipto	1,4	30	-6	13
Chile	1,4	30	-59	28
Paraguay	1,7	32	-21	20
Indonesia	1,7	32	-32	22

Fuentes: Secretaría de la UNCTAD, sobre la base de datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, fuentes oficiales nacionales, y FAO, *Anuario de Producción*, 1969.

a Por orden creciente de la tasa de variación de los precios relativos de los alimentos.

b Véanse las definiciones en el texto. El exceso de demanda se indica con el signo —.

c 1958-1964.

y según los países, la necesidad de reformas es casi universal.

73. Durante los últimos dos decenios, muchos países en desarrollo han promulgado leyes de reforma agraria. Sin embargo, el ámbito y alcance de dichas leyes son variables. Mientras que en algunos países (por ejemplo, Bolivia, Cuba, Egipto, Irak y el Perú) la reforma agraria es parte de una revolución social, en la mayoría de los países se ha intentado en el marco de la estructura social existente. En consecuencia, es difícil reflejar en un indicador único los efectos complejos y de largo alcance de la reforma agraria. No obstante, si se dispusiera de datos al respecto hay ciertos tipos de relaciones que contribuirían a elucidar los progresos logrados en esa esfera. Serían útiles los siguientes indicadores: a) la evolución

de algún índice —por ejemplo una relación Gini— de la concentración de la propiedad agraria; b) la superficie cultivada por los arrendatarios expresada en porcentaje de la tierra cultivable total; y c) el número de parcelas por acre y la distancia media entre las parcelas. Aunque la primera medida parece más aplicable a los países latinoamericanos, las otras dos parecen reflejar mejor la situación de los países asiáticos en lo que respecta al régimen de tenencia de tierras. Una medición de la desigualdad en la distribución del ingreso o el consumo rurales resumiría los efectos de la estructura de la propiedad agraria, cualesquiera que fueran sus características específicas, y una reducción del indicador de desigualdad sería buen índice del progreso del régimen de tenencia de tierras.

Capítulo II

El sector manufacturero

74. En general se admite que la modernización de una economía está relacionada íntimamente con el crecimiento de su sector industrial. En este capítulo se analiza la evolución de la industria manufacturera de determinados países en desarrollo en los dos últimos decenios. En la sección A se estudia la tasa global de crecimiento de la producción, en la sección B se analizan varias formas de medir el aumento de la productividad de los factores de producción, y en la sección C se examina el problema de la absorción de la mano de obra.

A. — TASA DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN

75. El cuadro 18 contiene una clasificación sencilla de 27 países en desarrollo según la tasa de crecimiento de su producción manufacturera en los periodos 1950-1969, 1950-1960 y 1960-1969. Considerados en grupos, estos países en desarrollo obtuvieron una tasa anual media de

crecimiento no ponderada del 7,0% durante todo el periodo y del 6,8% y el 7,4%, respectivamente, durante los dos subperiodos. En tasas brutas de crecimiento cada uno de los países incluidos en el cuadro logró mejores resultados en la industria manufacturera que en la agricultura, y para la mayoría de los países el crecimiento de la industria manufacturera fue por lo menos doble que el de la agricultura. De los 27 países enumerados en el cuadro 18, 17 mejoraron su tasa de crecimiento en el decenio de 1960, pero esta mejora se concentró en los países que también habían crecido con más rapidez en el decenio anterior. Lograron aumentos especialmente altos la República de Corea, México y Egipto, países que obtuvieron en el decenio de 1960 tasas de crecimiento aún mayores que las tasas bastante superiores a la media que lograron en el decenio de 1950.

76. Las cifras del cuadro 18 deben interpretarse con prudencia. En la mayoría de los casos, la tasa de crecimiento de la producción manufacturera depende no sólo del esfuerzo de un país por desarrollar su sector industrial,

CUADRO 18

Tasas anuales medias de crecimiento de la producción manufacturera de determinados países, 1950-1969, 1950-1960 y 1960-1969 ^a

(En porcentaje)

País	1950-1969		1950-1960		1960-1969	
	Tasa de crecimiento	Clasificación	Tasa de crecimiento	Clasificación	Tasa de crecimiento	Clasificación
Pakistán	13,7	1	17,4	1	10,1	6
República de Corea	12,5	2	12,1	3	17,8	1
Egipto	11,7	3	8,0	9	10,5	4
Panamá	10,0	4	8,1	8	10,7	3
Turquía	9,8	5	10,3	5	13,3	2
Venezuela	9,5	6	12,7	2	7,0	14
Nigeria	9,0	7	10,6	4	8,0	11
Nicaragua	8,1	8	7,0	12	10,4	5
Filipinas	7,7	9	10,3	5	6,0	15
Costa Rica	7,7	9	7,4	11	9,0	8
Perú	7,7	9	7,0	12	7,0	12
México	7,7	9	7,0	12	8,7	9
Brasil	7,6	13	8,8	7	5,0	21
El Salvador	7,2	14	5,6	18	9,2	7
Honduras	7,1	15	6,3	15	8,3	10
India	6,5	16	6,1	17	5,4	18
Colombia	6,4	17	7,5	10	5,4	18
Kenia	5,6	18	4,8	19	6,0	15
Ecuador	5,1	19	4,4	20	5,9	17
Chile	4,5	20	4,0	22	4,6	22
República Dominicana	4,3	21	6,3	15	2,1	27
Guatemala	4,3	21	4,4	20	4,2	24
Marruecos	3,7	23	3,7	23	3,4	25
Paraguay	3,5	24	1,8	25	5,1	20
Haití	2,8	25	2,6	24	3,0	26
Argentina	2,7	26	1,8	25	4,4	23
Bolivia	2,5	27	-1,7	27	7,5	13
Promedio no ponderado	7,0		6,8		7,4 ^b	

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a base de datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, entre otros, varios números de *The Growth of World Industry*.

^a Para algunos países los periodos escogidos son algo diferentes, según los datos disponibles.

^b Los datos de una muestra mayor de 33 países durante el periodo arrojan una tasa de crecimiento no ponderada del 7,7%.

sino también de la etapa de desarrollo en que se encuentra y de la situación de otros sectores de la economía y de las políticas aplicadas en ellos. En primer lugar, al parecer hay una correlación negativa entre la tasa de crecimiento que puede alcanzarse y el nivel de industrialización. Estadísticamente, cualquier aumento de la producción en términos absolutos entrañará una tasa de crecimiento tanto más alta cuanto más pequeña sea la base industrial. Además, los países que están en las primeras etapas de la industrialización poseen mercados sin explotar para los bienes de consumo ligeros que importan actualmente. A medida que avanza la industrialización, el crecimiento ulterior del sector manufacturero ha dependido históricamente del desarrollo de las exportaciones de manufacturas y de la extensión de la sustitución de importaciones a los bienes de capital e intermedios, y esto es mucho más difícil de conseguir ³⁴.

77. En segundo lugar, la tasa de crecimiento de la producción manufacturera suele ser el resultado final de varias causas, algunas de las cuales no se pueden modificar a corto plazo. La industrialización rápida depende por lo general de la eliminación de ciertos estrangulamientos que frenan el crecimiento económico. Entre ellos figuran el volumen de los excedentes agrícolas, la disponibilidad de divisas para importar los insumos industriales necesarios que el país no puede producir, y la oferta de mano de obra con aptitudes adecuadas a una economía industrial moderna. El análisis estadístico de los dos primeros factores para 21 países en el período 1953-1968 confirma que las tasas de crecimiento de la producción manufacturera estuvieron relacionadas con la tasa de crecimiento de la producción agrícola *per capita* (r_a), que representa el crecimiento de los excedentes agrícolas, y con la tasa de crecimiento de las importaciones (r_m), que representa la expansión de las reservas de divisas. Se obtuvieron los siguientes resultados:

$$r_{om} = 5,685 + 0,737 r_a + 0,335 r_m \quad \bar{R}^2 = 0,33 \\ (4,703) \quad (2,422) \quad (2,362)$$

Los esfuerzos para eliminar estos obstáculos tardan en producir efectos y, por tanto, no se reflejan suficientemente en la tasa de crecimiento de la producción manufacturera de un país.

B. — TASA DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE LOS FACTORES

78. El crecimiento de la producción puede obtenerse aumentando el volumen de los recursos empleados en ella o elevando su productividad. La segunda fuente de crecimiento tiene gran importancia, pues es el principal factor determinante del aumento del ingreso por trabajador y de la competitividad de los fabricantes de un país en los mercados mundiales. Para evaluar los progresos que se

hacen en el aumento de la productividad de los factores empleados en la industria manufacturera, sería conveniente ajustar las tasas de crecimiento de la producción indicadas en el cuadro 18 a fin de tener en cuenta los efectos de los aumentos de la fuerza de trabajo y del capital social sobre la producción. De esta manera se podría determinar qué parte de la tasa de crecimiento habría que atribuir a las mejoras hechas para utilizar los recursos con más eficacia. La falta de datos para un número suficientemente grande de países dificulta este tipo de análisis.

79. La relación capital-producto se ha considerado con frecuencia como un indicador aproximado de la eficiencia con que se utiliza el capital, recurso que más escasea en la mayoría de los países en desarrollo. Sin embargo, las comparaciones internacionales son difíciles de hacer porque, como la relación capital-producto varía de un sector a otro, la relación global capital-producto está influida excesivamente por la gama de productos que fabrica un país. Para sacar conclusiones válidas habría que establecer una relación capital-producto para cada país. Del mismo modo, la tasa de variación de la relación capital-producto reflejará los cambios no sólo en la eficiencia, sino también en la gama de productos fabricados por el sector manufacturero. Otro factor que limita la utilidad de las comparaciones internacionales de las relaciones capital-producto es la amplia variación de un país a otro de la relación de precios entre los bienes de capital y el producto global.

80. La tasa de crecimiento de la productividad de la mano de obra puede considerarse representativa del crecimiento de la productividad del conjunto de los factores ³⁵. Pero un índice de la productividad de la mano de obra por sí solo puede entrañar un error sistemático por exceso, ya que incluye el aumento de la producción debido a los bienes de capital y la mejor utilización de los recursos, a la mejor organización de la producción y al progreso técnico ³⁶. Debido a las limitaciones de los datos, no ha sido posible construir un índice de productividad «pura» de la mano de obra eliminando las contribuciones de otros factores al producto global. Sin embargo, como la mano de obra es un insumo importante, cabe esperar que el índice de su productividad dé una aproximación de un índice de la eficiencia con que se utilizan todos los factores de producción.

³⁵ La tasa de crecimiento de la productividad de la mano de obra (r_p) puede obtenerse deduciendo la tasa de crecimiento del empleo (r_{em}) de la tasa de crecimiento de la producción (r_{om}). Así: $r_p = r_{om} - r_{em}$.

³⁶ Se verificaron los efectos del aumento de la densidad de capital y del tamaño de las fábricas sobre la productividad de la mano de obra para una muestra de observaciones sacada de 15 ramas de la industria en 13 países en desarrollo durante el período 1957-1966. Las variables explicativas son la parte del valor añadido no salarial (VANS), utilizado como elemento representativo del grado de densidad de capital, y la parte del valor añadido por establecimiento (VAES), utilizado como expresión del tamaño del establecimiento y de los efectos de escala. La variable dependiente es la productividad media de la mano de obra (PMMO).

$$\log PMMO = 3,574 + 0,541 \log VANS + 0,771 \log VAES \\ (7,297) \quad (4,019) \quad (12,324) \\ \bar{R}^2 = 0,54$$

³⁴ La hipótesis de una correlación negativa entre la tasa de crecimiento de la producción manufacturera (r_{om}) y la participación de la industria manufacturera en el PIB (v_m) quedó verificada para 28 países en el período 1953-1968. Pese al bajo coeficiente de determinación múltiple —que indica que hacen falta más variables para explicar las variaciones de las tasas de crecimiento— los resultados tienen un cierto interés:

$$r_{om} = 10,979 - 0,191 v_m \quad \bar{R}^2 = 0,18 \\ (9,553) \quad (2,481)$$

CUADRO 19

**Indicadores de la productividad de la mano de obra de la industria manufacturera
de determinados países en desarrollo, 1953-1968**

<i>Países clasificados según la tasa de crecimiento de la producción</i>	<i>Tasa de creci- miento de la productividad de la mano de obra (porcentaje)</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Contribución de la produc- tividad de la mano de obra al crecimiento de la producción ^a</i>	<i>Clasificación</i>
República de Corea	7,4	1	0,53	14
Egipto	7,1	2	0,57	11
Pakistán	6,2	4	0,53	14
Panamá	3,1	17	0,29	22
Israel	4,8	9	0,46	17
Irán	6,2	4	0,60	10
Turquía	3,3	15	0,36	21
Nigeria	1,0	23	0,11	23
República Árabe Siria	4,7	11	0,54	13
República Unida de Tanzania	4,8	9	0,56	12
Venezuela	6,9	3	0,84	1
México	5,0	8	0,61	8
Perú	3,0	20	0,39	19
Brasil	5,1	7	0,70	4
El Salvador	2,6	19	0,37	20
Honduras	5,5	6	0,78	2
Filipinas	4,7	11	0,69	5
India	3,2	16	0,50	16
Uganda	2,5	22	0,42	18
Colombia	4,0	13	0,67	7
Guatemala	3,5	14	0,78	2
Chile	2,6	19	0,61	8
Argentina	2,6	19	0,68	6
Promedio no ponderado	4,6		0,55	

Fuentes: Secretaría de la UNCTAD, a base de datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, entre otros, varios números de *The Growth of World Industry*, y fuentes nacionales oficiales.

^a Tasa de crecimiento de la productividad dividida por la tasa de crecimiento de la producción.

81. En el cuadro 19 se clasifican 23 países en desarrollo según la tasa anual media de crecimiento de la productividad de la mano de obra en la industria manufacturera. El crecimiento medio de la productividad (4,3 %) para todo el grupo oculta grandes diferencias entre los países que lo constituyen, en tanto que las tasas anuales de la República de Corea y Egipto superan el 7 %, las de Nigeria, Uganda, Chile y la Argentina son inferiores al 3 %. En cuanto a la contribución de la productividad de la mano de obra al crecimiento del producto global, que se ha calculado dividiendo la tasa de crecimiento de esa productividad por la tasa de crecimiento de la producción, las cifras de la tercera columna del cuadro 19 indican que la productividad de la mano de obra ha sido una fuente importante de crecimiento, con un promedio del 55 % para los países incluidos en la muestra.

82. Se suele afirmar que las altas tasas de crecimiento de la productividad de la mano de obra del sector manufacturero están relacionadas con elevadas tasas de crecimiento de la producción. Esta relación reflejaría la influencia de factores tales como el aprendizaje práctico y las economías de escala ³⁷. Se verificó esta hipótesis para

21 países durante el período 1953-1968. Los resultados son éstos:

$$r_p = 1,818 + 0,385 r_{om} \quad \bar{R}^2 = 0,37 \\ (1,971) \quad (3,678)$$

83. Por útiles que sean estos resultados, no son en sí suficientes para considerar que el crecimiento de la productividad de la mano de obra es un indicador de la eficiencia de la utilización de todos los recursos en el sector manufacturero.

C. — CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN EL SECTOR MANUFACTURERO

84. Un objetivo importante de una estrategia de industrialización es crear más oportunidades de empleo en actividades no tradicionales para una fuerza de trabajo que aumenta constantemente. Sin embargo, la experiencia de los países en desarrollo indica que la demanda de

³⁷ Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, *Economic Survey of Europe in 1969, Part I, Structural trends and prospects in the European Economy* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: E.70.II.B.1), pág. 65.

CUADRO 20

Indicadores del empleo en la industria manufacturera de determinados países en desarrollo, 1953-1968

<i>Países clasificados según la tasa de crecimiento de la producción</i>	<i>Tasa de crecimiento del empleo (porcentaje)</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Elasticidad de la demanda de mano de obra ^a</i>	<i>Clasificación</i>
República de Corea	6,6	3	0,47	9
Egipto	5,4	7	0,43	13
Pakistán	5,6	5	0,47	9
Panamá	7,6	2	0,71	2
Israel	5,6	5	0,54	7
Irán	4,1	10	0,40	14
Turquía	5,9	4	0,64	3
Nigeria	8,0	1	0,89	1
República Árabe Siria	4,0	11	0,46	11
República Unida de Tanzania	3,7	12	0,44	12
Venezuela	1,3	21	0,16	23
México	3,0	15	0,39	15
Perú	4,6	8	0,61	5
Brasil	2,2	16	0,30	20
El Salvador	4,5	9	0,63	4
Honduras	1,5	20	0,22	21
Filipinas	2,1	17	0,31	19
India	3,3	14	0,50	8
Uganda	3,5	13	0,58	6
Colombia	2,0	18	0,33	17
Guatemala	1,0	23	0,22	21
Chile	1,7	19	0,39	15
Argentina	1,2	22	0,32	18
Promedio no ponderado	3,8		0,44	

Fuentes: Secretaría de la UNCTAD, a base de datos de la Oficina de las Naciones Unidas y de varios números de *The Growth of World Industry* y de fuentes nacionales oficiales.

^a Tasa de crecimiento del empleo dividida por la tasa de crecimiento de la producción.

mano de obra en el sector manufacturero no ha crecido a un ritmo satisfactorio, dada la tasa de crecimiento de la producción. Las dimensiones del problema se pueden enunciar brevemente así: para el conjunto de los países en desarrollo se espera que el crecimiento de la fuerza de trabajo se acelere, pasando de una tasa del 1,7% en 1950-1965 a una tasa del 2,3% en 1970-1980. En las regiones más pobladas de Asia meridional y oriental, de América del Sur y Centroamérica y del África septentrional, el crecimiento de la fuerza de trabajo será muy superior a la media, y la tasa de crecimiento de la población urbana será aún mayor que la tasa de crecimiento global de la fuerza de trabajo.

85. El cuadro 20 da la tasa media de crecimiento del empleo en la industria manufacturera de 23 países en desarrollo durante el período 1953-1968. La media no ponderada (3,8%) encubre amplias diferencias entre esos países, pues la tasa varía entre 8% y 1%. La tercera columna del cuadro 20 proporciona un indicador de la absorción de mano de obra, medida por la elasticidad de la demanda de mano de obra en función del crecimiento de la producción y calculada como la relación entre la tasa de crecimiento del empleo y la tasa de crecimiento de la producción. En tanto que la elasticidad media no

ponderada de todo el grupo es 0,44, las cifras varían entre un máximo de 0,89 y un mínimo de 0,16. Solamente la tercera parte de los 23 países incluidos en la muestra tienen un coeficiente de elasticidad muy superior a la media.

86. Entre los factores que influyen en la tasa de crecimiento del empleo figuran la tendencia a ahorrar mano de obra en la tecnología industrial moderna, los cambios en la composición de la producción manufacturera, la evolución de los precios relativos de los factores de producción, y el crecimiento de la producción. Este último factor se utilizó como variable explicativa para investigar la variación del crecimiento del empleo de una muestra de 21 países durante el período de 1953-1968. Los resultados son éstos:

$$r_{em} = -1,818 + 0,615 r_{om} \quad \bar{R}^2 = 0,62 \\ (1,971) \quad (5,880)$$

87. Se puede afirmar que el crecimiento más rápido de la producción es un factor determinante importante, al que corresponde el 62% de la variación del crecimiento del empleo. El efecto de otras variables sobre el crecimiento del empleo no se puede examinar ahora por falta de datos suficientemente desglosados.

Capítulo III

Estabilidad de los precios y política gubernamental

88. No puede considerarse que la estabilidad de los precios sea un fin económico por sí misma. El hecho de que el mantenimiento de la estabilidad de los precios constituya un elemento importante de la política económica en la mayoría de los países obedece a la opinión generalizada de que la elevación de los precios tiende a obstaculizar el proceso de desarrollo económico y a ejercer un efecto negativo sobre las modalidades de distribución del ingreso, de la producción y de los gastos desde el punto de vista del bienestar social. Se considera que la inflación es perjudicial por estas razones; así opinan incluso muchas de las personas que reconocen que, en algunas circunstancias, puede fomentar las transacciones comerciales al reducir la carga real que en forma de intereses y reembolsos de la deuda recae sobre la clase empresarial.

89. Algunos de los inconvenientes más importantes de la inflación son los siguientes. En primer lugar, la subida de precios imprevisible introduce un elemento de incertidumbre en las transacciones comerciales, que puede complicar gravemente y, en ocasiones, hacer por completo imposible una planificación racional de los gastos de inversión y consumo. En segundo lugar, la inflación tiene con frecuencia un efecto desfavorable sobre la balanza de pagos tanto en la cuenta corriente como en la de capital. Una elevación de los precios internos alienta las importaciones y desalienta las exportaciones, a menos que se modifiquen simultáneamente los tipos de cambio. La inflación tiende también a estimular las importaciones, al fomentar inversiones no productivas en artículos tales como metales preciosos, joyas, obras de arte, etc., que se compran en el extranjero como protección contra la depreciación del poder adquisitivo del dinero. El hecho de que se espere una inflación puede también provocar una salida de capitales, ya que proporciona un incentivo a los hombres de negocios y demás propietarios de bienes para que conviertan parte por lo menos de sus activos líquidos en divisas y valores de países que disfrutan de precios relativamente más estables. En tercer lugar, la inflación tiende a redistribuir el ingreso en forma regresiva, lo que en general se considera inconveniente, aunque puede fomentar las operaciones comerciales al favorecer a los empresarios a expensas de los rentistas. Aquellos sectores de la comunidad que no pueden ajustar sus ingresos monetarios a los aumentos de precios resultan más perjudicados que los demás. Por lo general, son los grupos de ingresos más reducidos, tales como los pensionistas y los trabajadores no especializados, que no están protegidos por sindicatos fuertes, los que más sufren de la inflación. Por último, a menos que se refrene a tiempo la inflación, puede acelerarse rápidamente y desembocar en el caos social y económico de la hiperinflación.

A. — CAUSAS DE LA INFLACIÓN

90. Para combatir eficazmente la inflación y con los instrumentos de política adecuados es fundamental, en primer lugar, proceder a un diagnóstico correcto de la situación inflacionaria e identificar, en lo posible, las causas de la elevación del nivel general de precios. Hasta

la gran depresión del decenio de 1930 se consideró que ésta era una cuestión bastante sencilla: se pensaba que la causa predominante, por no decir exclusiva, de las subidas de precios estaba constituida por un incremento de la oferta monetaria; de ahí que se estimase que una disminución de la tasa de crecimiento de la oferta monetaria era el instrumento adecuado para refrenar la inflación. En la actualidad se reconoce en general que la inflación es un fenómeno mucho más complejo de lo que se había pensado anteriormente. Puede obedecer a gran número de factores que actúan en una diversidad de condiciones económicas; los instrumentos de política adecuados para contener la inflación deben determinarse fundamentalmente en función de la naturaleza de los factores que intervienen y las condiciones de la economía en el momento de que se trate.

91. Como sucede respecto del precio de un solo bien o servicio, el índice general de precios de bienes y servicios puede aumentar debido a una variación ascendente de los precios de la oferta o de la demanda efectiva total. Esos aumentos generales de precios originados por la oferta pueden denominarse inflación « provocada por el alza de los costos » o simplemente « provocada por los costos », ya que con frecuencia los aumentos de los costos de producción originan una subida de los precios de la oferta. El aumento de precios inducido por el crecimiento de la demanda efectiva suele designarse como inflación « provocada por la presión de la demanda » o « provocada por la demanda ». En algunos casos, los factores de la oferta y de la demanda actúan conjuntamente para elevar los precios y surge lo que puede denominarse una inflación mixta provocada por los costos y la demanda.

92. Antes de examinar las funciones respectivas de los factores de la oferta y la demanda como causa de la inflación, conviene adoptar algún método para medir el volumen de la demanda y la presión que ésta ejerce sobre la capacidad productiva de la economía. Las variaciones de la demanda de bienes y servicios a un precio determinado se reflejan en variaciones de los gastos realizados respecto de dichos bienes y servicios a ese precio, del mismo modo que las variaciones de la demanda de mano de obra se reflejan en variaciones del volumen de empleo a un nivel determinado de salarios. Es bastante engañoso medir las variaciones de la demanda de bienes y servicios y de mano de obra en función de las fluctuaciones de los precios y salarios, respectivamente, como en ocasiones se hace. Aunque los movimientos de la demanda tienen algún efecto sobre los precios y escalas de salarios, no son el único factor, ni necesariamente el más importante, que influye sobre los precios y salarios. Como se expone a continuación, los precios y salarios pueden aumentar por la intervención de factores de oferta en períodos de estancamiento o incluso cuando decae la demanda efectiva.

93. Un factor importante por el lado de la oferta que puede iniciar una inflación provocada por los costos es el aumento de los precios de bienes importados. En lo que respecta a los países en desarrollo, parte del aumento de los precios internos de los bienes importados puede atribuirse a la tendencia ascendente que se ha manifestado en los últimos años en las cotizaciones c.i.f. en divisas

de las importaciones. Sin embargo, ha sido mucho más pronunciado el aumento de los precios de importación que se ha registrado de modo periódico en algunos países a consecuencia de medidas tales como la devaluación, los controles de importación y los incrementos arancelarios, adoptadas para resolver graves dificultades de la balanza de pagos. En lo que se refiere a la iniciación de una inflación provocada por los costos no importa que dichas dificultades hayan sido ocasionadas por presiones de la demanda interna excesiva o por factores enteramente ajenos a esa demanda, por ejemplo, una disminución de los precios de exportación, una mala cosecha, etc. Otras medidas gubernamentales que a veces han producido un aumento de los precios por el lado de la oferta y han contribuido a la iniciación de una inflación provocada por los costos son la elevación de los impuestos indirectos y la reducción de subsidios, especialmente cuando han afectado a una amplia gama de bienes y servicios fundamentales para el consumidor. Por último, en ocasiones ha desempeñado una función inflacionaria análoga la disminución de la oferta de los bienes y servicios producidos en el país, debida a factores tales como malas cosechas y huelgas prolongadas, en la medida en que no ha sido compensada por un incremento de las importaciones.

94. Los aumentos de precios del tipo mencionado en el párrafo anterior tendrían por lo general carácter localizado y se producirían una sola vez³⁸, si no fuera por el aumento de salarios a que normalmente dan lugar; las reivindicaciones salariales suelen formularse y ser atendidas para compensar a los trabajadores de los aumentos de precios ocurridos. Si el incremento de los salarios rebasa el crecimiento de la productividad de la mano de obra, aumentan los costos de mano de obra por unidad de producto, lo que hace elevar los precios de oferta de todos los bienes y servicios afectados por dicho aumento de salarios. Incluso las industrias no afectadas por aumentos de salarios tropezarán con una elevación de los costos en la medida en que dicho proceso haga que suban los precios de algunos de sus insumos de producción. La inflación continuará si el nuevo incremento de precios provoca otros aumentos de salarios por encima del crecimiento de la productividad de la mano de obra, y de este modo puede ponerse en movimiento una espiral de precios y salarios, que proseguirá hasta tanto no se igualen los incrementos de los salarios y de la productividad de la mano de obra. La función desempeñada por los salarios en la transmisión de la inflación desde los bienes y servicios inicialmente afectados por los aumentos de precios al resto de la economía y en la perpetuación de esos aumentos de precios mediante el mecanismo de la espiral de precios y salarios variará de un país a otro, habida cuenta principalmente de la importancia relativa de la mano de obra organizada y del poder de negociación de los sindicatos frente a los empleadores.

95. Es importante subrayar que las subidas de precios que tienen lugar durante una inflación de costos de este

tipo no guardan relación alguna con la situación de la demanda efectiva total ni con las variaciones de la misma; esos aumentos no reflejan ni originan una expansión de la demanda efectiva. Tales inflaciones pueden comenzar en periodos de niveles relativamente elevados o bajos de la demanda efectiva global, y como la inflación se desarrolla mediante una espiral de precios y salarios, el volumen de la demanda efectiva y, por ende, de la demanda de mano de obra puede aumentar, permanecer inalterado o disminuir. El curso exacto que siga la demanda efectiva durante una inflación provocada por los costos dependerá principalmente de las variaciones que experimente el volumen de las inversiones privadas y públicas, así como el consumo y las exportaciones, y no la tasa de incremento de los precios. Por otra parte, esta última tasa vendrá determinada por la relación entre los aumentos de salarios y las variaciones de productividad de la mano de obra.

96. La inflación provocada por la demanda se debe a la presión de la demanda interna sobre la oferta de bienes y servicios disponibles para el consumo interno y puede tener lugar en ausencia de toda presión ascendente sobre los precios por parte de la oferta. Los precios tenderán a aumentar cada vez que un incremento planeado o proyectado de los gastos globales, a un nivel determinado de precios, rebasa el crecimiento de la oferta de bienes y servicios que puede obtenerse de un aumento del producto nacional y de un crecimiento de las importaciones a ese nivel de precios. De esto se desprende que, a cualquier tasa determinada de expansión de la demanda efectiva global, cuanto más elástica sea en un país la oferta de los bienes y servicios producidos en él y cuanto mayor sea su capacidad para soportar un empeoramiento de su cuenta exterior, menores serán las probabilidades de que sufra de la inflación.

97. Dado el límite de empeoramiento de la balanza exterior que un país pueda tolerar y esté decidido a tolerar, el nivel exacto de la demanda efectiva y de la actividad económica al que comenzarán las presiones inflacionarias de la demanda dependerá principalmente del grado en que la estructura de la capacidad productiva se ajuste a la estructura de las demandas interna y externa. Por lo general, en los países desarrollados, que disfrutan de una estructura de producción relativamente más diversificada, las presiones inflacionarias se presentan a un nivel relativamente elevado de actividad, es decir, cuando hay pleno empleo o casi pleno. Si la estructura de la producción está menos diversificada, como sucede en la mayoría de los países en desarrollo, pueden ocurrir en algunos sectores importantes estrangulamientos en forma de escasez de mano de obra calificada, de equipo, de materias, de energía, de medios de transporte, cuando todavía existen amplias capacidades productivas sin utilizar en el resto de la economía. La aparición de dichos estrangulamientos tiende a estimular las importaciones y a hacer subir los precios en los sectores afectados. Es fundamentalmente por esta razón por lo que el límite máximo de actividad económica en relación con la capacidad productiva al que se manifiestan las presiones inflacionarias de la demanda es inferior de modo casi invariable en los países en desarrollo que en los países desarrollados.

³⁸ Excepto en lo que se refiere a aquella parte de los aumentos de precios que pueden atribuirse al incremento casi constante de los precios c.i.f. de las importaciones.

98. Si se deja que continúe durante algún tiempo una inflación provocada por la demanda, es probable que surjan nuevas presiones hacia un aumento de precios por el lado de la oferta. Es posible que, con objeto de compensar el alza de los precios, se formulen reivindicaciones salariales que excedan del crecimiento de la productividad de la mano de obra y que, si son atendidas, provocarán un nuevo aumento de precios. De este modo, puede ponerse en movimiento una espiral inflacionaria de precios y salarios durante una inflación provocada por la demanda, produciendo lo que se ha denominado una inflación mixta provocada por los costos y la demanda. Las reivindicaciones salariales serán todavía mayores y las presiones inflacionarias inducidas por los costos más fuertes, si las autoridades acuden a medidas tales como las mencionadas en el párrafo 93 *supra*. Los precios seguirán aumentando mientras continúen haciéndolo el costo de la mano de obra y otros costos por unidad de producto, incluso si se detiene por completo la expansión de la demanda. Así, lo que comenzó como una simple inflación provocada por la demanda puede transformarse en primer lugar en una inflación mixta y terminar en una simple inflación provocada por los costos.

B. — INDICADORES DE LA INFLACIÓN PROVOCADA POR LOS COSTOS Y LA DEMANDA

99. No siempre es fácil identificar con claridad todos los factores que intervienen en una situación inflacionaria y resulta aún más difícil imputar con exactitud a cada factor la parte en que contribuye a un determinado aumento de los precios. Esa situación se da especialmente en los países en desarrollo, donde con frecuencia no se pueden obtener datos suficientes para analizar a fondo una situación inflacionaria. A pesar de esas dificultades, para formular una política racional de estabilización es indispensable tener por lo menos una indicación general de los principales factores que generan presiones inflacionarias.

100. En los párrafos 93 y 94 se mencionan algunos de los factores más importantes que pueden hacer subir los precios por el lado de la oferta. Entre ellos figuran la elevación de los precios internos de los artículos importados, el aumento de los impuestos indirectos y la reducción de las subvenciones al productor y al consumidor, la disminución de la oferta de artículos de producción nacional debida a factores tales como malas cosechas, huelgas, etc., y, tal vez el factor más corriente o persistente de todos, la elevación del costo de la mano de obra por unidad de producto, como consecuencia de incrementos de los salarios nominales, superior al aumento de la productividad de la mano de obra. La mayoría de los países deben poder reunir información acerca del papel que desempeñan esos factores, individual o conjuntamente, en el alza del nivel general de los precios; la exactitud de los cálculos que se hagan dependerá, como es natural, de la calidad de los datos.

101. En general, se puede obtener un cuadro bastante claro de los movimientos de la demanda global examinando los indicadores que se mencionan más adelante. A menos que la economía funcione a plena capacidad de producción, la expansión de la demanda glo-

bal deberá ir acompañada inevitablemente del crecimiento de la producción y, las más de las veces, de un aumento del nivel de empleo, de las horas trabajadas por semana y de los puestos vacantes. Además, es de prever un aumento de los nuevos pedidos recibidos, así como de las importaciones, y una reducción de la capacidad inactiva a menos que se instale una nueva capacidad de producción a ritmo bastante rápido. Cuando la capacidad se utiliza plenamente, el aumento de la demanda prevista, caso de ser satisfecha, se reflejará en un empeoramiento de la balanza de pagos en cuenta corriente y, si no se satisface, producirá en general la acumulación de pedidos y la prolongación de los plazos de entrega, así como un movimiento ascendente de los precios. Para averiguar las fluctuaciones sectoriales de la demanda se pueden utilizar indicadores similares relativos a los distintos sectores de la economía.

102. Si en el curso de una situación inflacionaria los indicadores mencionados señalan que la demanda efectiva es estacionaria o decreciente, la inflación debe haber sido provocada por los costos; el examen de los factores que actúan sobre los precios por el lado de la oferta confirmará ese diagnóstico. Ahora bien, no es posible hacer un diagnóstico tan rápido de la inflación si los aumentos de los precios van acompañados de una expansión de la demanda efectiva; en ese caso, la inflación podría deberse a una presión de los costos o de la demanda, o bien, como sucede a menudo, podría tratarse de una inflación mixta provocada por los costos y la demanda. Si la capacidad de producción del país, en términos de equipo y mano de obra, no se utiliza plenamente y no se han producido estrangulamientos ni elasticidades graves para atender el aumento de la demanda y de la producción y si, al propio tiempo, el país quiere y puede soportar cualquier empeoramiento de la balanza de pagos que se esté produciendo, estará experimentando principalmente una inflación producida por la presión de los costos; en esos casos, el papel que pueda desempeñar la demanda, si es que desempeña alguno en la subida de los precios, no puede ser muy significativo. Por otra parte, si no se da una por lo menos de esas dos condiciones, la inflación debe haber sido producida por la presión de la demanda o por la de los costos, o por ambas presiones conjuntamente.

C. — REMEDIOS CONTRA LA INFLACIÓN

103. Dado el gran número de factores que pueden combinarse en muy diversas formas para crear una situación inflacionaria, en la práctica será imposible idear un sistema uniforme, en forma de una serie de medidas, que sirva para remediar todos los casos de inflación. Cada situación inflacionaria tiene sus características propias, que hay que tener en cuenta al crear los instrumentos de política adecuados para remediarla. Dado el carácter de este documento, sólo cabe indicar brevemente las consideraciones que pueden influir en la elección de las medidas para tratar de corregir los principales tipos de inflación que se acaban de describir.

104. Es evidente que cuando los motivos principales que originan una elevación del nivel general de los precios proceden del lado de la oferta, la estrategia general de

una política de estabilización debe encaminarse a frenar el alza de los precios de oferta de bienes y servicios en lugar de contener el crecimiento de la demanda. Ese procedimiento se impone especialmente cuando la inflación tiene lugar a un nivel relativamente bajo de la actividad económica en relación con la capacidad de producción de un país. Cuando, como suele ocurrir, el proceso inflacionario se mantiene por una espiral salarios-precios, una política coherente de estabilización exigiría la introducción de ciertas medidas de política salarial destinadas a evitar que los aumentos de los salarios nominales fueran superiores al crecimiento de la productividad de la mano de obra. Esto puede suponer la introducción de subvenciones y controles de los precios con objeto de estabilizar el costo de la vida y ayudar así a frenar las reivindicaciones salariales.

105. Las políticas encaminadas a frenar el ritmo de una espiral inflacionaria de salarios y precios reduciendo la demanda efectiva tenderán a aminorar la tasa de crecimiento de la producción y del empleo sin necesidad de reducir en forma significativa la tasa de aumento de los salarios y precios. En este tipo de inflación las reivindicaciones salariales se deben a que los sindicatos quieren mantener el poder adquisitivo de sus afiliados. Por consiguiente, la cuantía de las reivindicaciones viene determinada sobre todo por la tasa a que hayan aumentado los precios o se espere que vayan a aumentar, y no por la situación de la demanda de mano de obra. En esas condiciones, una reducción de la demanda sólo tendría un efecto marginal para moderar las reivindicaciones salariales por parte de los sindicatos. De todos modos, el efecto de la contracción de la demanda puede quedar anulado sobradamente por la repercusión desfavorable sobre el crecimiento de la productividad de la mano de obra, por lo que apenas se consigue efecto alguno sobre la tasa de aumento del costo de mano de obra por unidad de producto, principal causa de inflación.

106. Por el contrario, la inflación provocada por la presión de la demanda se puede frenar reduciendo el aumento de la demanda efectiva como medidas restrictivas de orden fiscal, monetario, etc. Esa política tiene sobre todo el inconveniente de repercutir desfavorablemente en el aumento de la producción, a menos que la economía se halle funcionando a plena capacidad en el momento de ser aplicadas las medidas restrictivas; como ya se ha indicado, esta situación se da rara vez en los países en desarrollo. Así pues, esos países se encuentran con el dilema de tener que sufrir la inflación provocada por la demanda o aceptar tasas de crecimiento de la producción y, por consiguiente, del ahorro, inferiores a las que de otro modo hubieran alcanzado con sus recursos productivos. Dada la importancia de aumentar el nivel del ahorro y de las inversiones internas y en vista de las fuertes presiones sociales para mejorar el nivel de vida en los países en desarrollo, no es de extrañar que muchos de ellos se hayan resistido en el pasado a frenar la expansión de la demanda efectiva y de la producción a fin de estabilizar los precios. A la larga, la mejor manera de resolver el dilema consiste en concentrar los esfuerzos para eliminar los estrangulamientos, que son la causa principal de las presiones inflacionarias de la demanda cuando se dan niveles relativamente bajos de

actividad económica. Ahora bien, entretanto hay que decidir si se debe o no adoptar una política de estabilización a base de frenar la demanda, sopesando los daños causados por la inflación y la pérdida de producción que lleva consigo esa política. La decisión variará según el caso, con arreglo a factores como la gravedad de la inflación, la tasa de crecimiento de la producción, la capacidad de importación y la disponibilidad de capacidad de producción inactiva.

107. Si los indicadores ya mencionados señalan una inflación mixta costos-demanda, tal vez sea aconsejable concentrar los esfuerzos en contrarrestar las causas que hacen subir los precios por el lado de la oferta y considerar al propio, tiempo, según las pautas sugeridas en el párrafo anterior, si debe frenarse el crecimiento de la demanda y de la producción, y en caso afirmativo en qué medida, con objeto de reducir la presión de la demanda sobre los precios.

108. El éxito logrado por una política de estabilización debe enjuiciarse en relación con las repercusiones que esa política tenga a largo plazo sobre las tasas de inflación y sobre el crecimiento de la producción. Se puede decir que una política ha dado resultado satisfactorio si ha producido una desaceleración de la inflación sin ejercer un efecto desfavorable sobre la tendencia de crecimiento de la producción. Este criterio debe aplicarse durante varios años puesto que, como se indica más adelante, las repercusiones inmediatas sobre los precios y la producción de la mayor parte de las medidas antinflacionarias pueden diferir considerablemente de los efectos que tengan a medio y largo plazo.

D. — POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN

109. Como ya se ha indicado en la primera parte de este informe, los precios aumentaron constantemente, aunque a distintas tasas, en casi todos los países desarrollados y en desarrollo durante todo el decenio de 1960; ese aumento se produjo a pesar de los programas de estabilización elaborados por los gobiernos. Es evidente que en el marco de este informe, sería imposible describir las políticas de estabilización adoptadas por todos los países en desarrollo. Esas políticas variaron de un país a otro según las circunstancias especiales de cada uno de ellos y los objetivos perseguidos por sus gobiernos. Por consiguiente, habrá que limitarse a examinar la eficacia de los principales tipos de medidas de estabilización adoptadas en los últimos años, tomando como referencia la experiencia de algunos países en desarrollo. Puesto que, como ya se ha indicado, la inflación ha ido acompañada en muchos casos de dificultades de balanza de pagos, la mayoría de las políticas de estabilización han perseguido simultáneamente el objetivo de restaurar el equilibrio exterior.

110. Las medidas de estabilización más importantes adoptadas por los países en desarrollo en los últimos años se pueden dividir para mayor claridad en medidas orientadas a la oferta y medidas orientadas a la demanda. En la primera categoría figuran, pues, las que afectan a la oferta como, por ejemplo, los controles de salarios y precios, las subvenciones, los planes de sostenimiento

de los precios, los controles de las importaciones y los tipos de cambio múltiples; en general, esas medidas suponen una considerable injerencia en el mecanismo del mercado. En la segunda categoría figuran las medidas destinadas a estabilizar la economía frenando el crecimiento de la demanda interna y restaurando el mecanismo del mercado. La mayoría de las políticas de estabilización comprenden ambas clases de medidas, pero la importancia relativa que se concede a una u otra varía según los casos.

111. Casi todos los países en desarrollo, y la mayoría de los países desarrollados, recurren en cierta medida a los controles de precios y a las subvenciones para estabilizar los precios. Con frecuencia se conceden subvenciones al consumo haciendo funcionar con pérdida algunas empresas públicas como, por ejemplo, las empresas de transportes, de energía y de comunicaciones, y fijando un tipo de cambio relativamente favorable para la importación de los bienes de consumo esenciales mediante un sistema de tipos de cambio múltiples. Además, muchos países recurren a las subvenciones a la producción, como son los planes de sostenimiento de los precios, para estimular la inversión en algunos sectores fundamentales de la economía. Una de las principales ventajas de las medidas orientadas a la oferta es que reducen la presión de las reivindicaciones salariales y, por consiguiente, el riesgo de crear espirales salarios-precios, aliviando al propio tiempo los estrangulamientos que frenan la expansión de la demanda. Además, esas medidas suelen mejorar la estructura de la distribución del ingreso y, por consiguiente, contribuyen a la estabilidad política y social.

112. Entre el gran número de países que han adoptado esta clase de medidas, cabe citar Ceilán como uno de los que más han recurrido a esas políticas. Además de mantener un extenso plan de bienestar social en forma de asistencia médica y enseñanza gratuitas, ha administrado con pérdida ciertas empresas estatales, como los ferrocarriles, la producción de energía, los correos y telecomunicaciones. También ha subvencionado considerablemente el consumo de productos alimenticios; hasta finales de 1966, a todas las personas de más de un año de edad se les asignaba una ración de dos medidas (cuatro libras) de arroz por semana a razón de 0,25 rupias por medida, precio considerablemente inferior al de costo. Además, para estimular la producción nacional de arroz, el Gobierno subvencionó los insumos de producción y fijó un precio de compra garantizado que, en general, era bastante superior al precio c.i.f. del arroz importado. De este modo, consiguió, por una parte, estabilizar el costo de la vida y, por tanto, los salarios, y, por otra, fomentar la producción de arroz. Entre 1960 y 1966, el índice anual del costo de la vida aumentó menos del 2% por término medio, y los sueldos y salarios aumentaron todavía más lentamente. Tanto los precios como los salarios subieron algo más rápidamente después de 1966 a raíz de una reducción de los subsidios alimentarios en diciembre de 1966 y de la devaluación de la rupia a finales de 1967. En lo que respecta a la producción, el país casi consiguió duplicar la producción de arroz durante el decenio de 1960, ampliando la superficie cultivada y mejorando el rendimiento.

113. Las medidas orientadas a la oferta presentan varias desventajas importantes. Por ejemplo, los planes de subvención del consumo y de control de los precios entrañan costos y dificultades de administración y plantean problemas de eficacia en las empresas estatales; los controles de precios tienden además a desalentar la inversión en los sectores afectados; pero desde el punto de vista del desarrollo económico, el principal inconveniente de la subvención del consumo y de los desembolsos sociales importantes está en que sostienen el consumo a expensas del ahorro y de la inversión y son una pesada carga para la balanza de pagos cuando estimulan el consumo de productos que son objeto de comercio internacional. Esta situación tiene consecuencias particularmente graves para el crecimiento de la producción y del empleo si, por algún motivo, disminuye el ritmo de aumento del ingreso, como ocurrió en Ceilán a raíz del empeoramiento de la relación de intercambio después de 1955. Aunque no se tienen datos detallados de las cuentas nacionales del decenio de 1960, los indicadores económicos de que se dispone señalan claramente una reducción en las tasas de ahorro y de crecimiento en ese país después de 1955. Durante el período 1961-1965, la tasa de crecimiento de la producción descendió todavía más, se estancó el ingreso real *per capita*, y el desempleo, especialmente entre los jóvenes, aumentó rápidamente. A pesar de la aceleración pronunciada de las inversiones y de una notable mejora en la tasa de crecimiento de la producción, que fueron posibles gracias a la asistencia económica extranjera después de 1965, el país continúa padeciendo un grave problema de desempleo que le sería muy difícil resolver satisfactoriamente sin una corriente ininterrumpida de ayuda exterior.

114. Como es natural, el problema del desempleo no es privativo de los países en desarrollo que, al igual que Ceilán, han implantado un amplio régimen de subvención del consumo y bienestar social; hay otros muchos países que no han adoptado esa política y que, sin embargo, se enfrentan con problemas similares. Ahora bien, lo que sí parece indudable es que esa política tiende a agravar el problema de crear más oportunidades de empleo al estimular el consumo a expensas de la inversión. Por consiguiente, antes de emitir un juicio definitivo sobre el éxito o fracaso de esas medidas, habrá que comparar en cada caso los beneficios obtenidos en la esfera del bienestar social y en materia de estabilidad política y de los precios y salarios y las pérdidas que origina la restricción del ahorro y la inversión, con la consiguiente reducción de la tasa de crecimiento de la producción y del empleo.

115. Las políticas orientadas a la demanda se basan en gran parte en medidas monetarias y fiscales restrictivas. En general, cuando se aplica esa política se fija un tope a la circulación monetaria total y se restringe el crédito bancario. Las medidas fiscales se toman para contener y, en lo posible, reducir los déficit presupuestarios aumentando los ingresos procedentes de la imposición directa e indirecta y reduciendo los gastos públicos, inclusive los desembolsos destinados a subvencionar el consumo. Para volver al libre juego de las fuerzas del mercado se eliminan los controles de precios y se liberan las transacciones de divisas, aunque se suelen reforzar los controles de las importaciones. La liberalización de las transacciones

en divisas acarrea con frecuencia la devaluación de la moneda.

116. Gran número de países en desarrollo han recurrido estos últimos años a esta clase de medidas como parte de sus esfuerzos globales de estabilización. La consecuencia inmediata ha sido casi siempre una aceleración de la inflación, unida las más de las veces a una contracción de la demanda y de la producción y a un mejoramiento de la situación de la balanza de pagos. Los precios suben con mayor rapidez debido sobre todo a los aumentos de los impuestos indirectos, a la reducción de las subvenciones al consumo y a una elevación de los precios de importación a consecuencia de la devaluación; la contracción de la demanda se debe a una disminución del volumen de desembolsos públicos y privados para inversiones y al descenso de los salarios reales con su consiguiente efecto desfavorable sobre el consumo; y el mejoramiento de la balanza de pagos se obtiene con una reducción de las importaciones resultante de la menor demanda interna y, en algunos casos, de un control más riguroso de las importaciones. Como se indica más adelante, esto es lo que ocurrió, por ejemplo, en la Argentina en 1959 y en 1962-1963, en el Brasil durante 1964-1965 y en Colombia en 1957 y 1963; ocurrieron fenómenos similares en Ghana al aprobarse el presupuesto de estabilización en 1966, salvo en lo que respecta a la inflación.

117. Los países que hacen un amplio uso de las medidas orientadas a la demanda no suelen ignorar que en la fase inicial de sus programas de estabilización se acelerará el ritmo de inflación y se contraerá la actividad económica. Su estrategia consiste en estimular la demanda y la producción después de haber eliminado las principales causas que originan las presiones inflacionarias y restablecido el equilibrio exterior; sin embargo, no siempre consiguen estos objetivos. Para frenar la inflación, los gobiernos deben estar en situación de evitar que surja una fuerte espiral salarios-precios a raíz del aumento inicial de los precios, y para estimular la actividad económica, deben estar dispuestos a liberalizar posteriormente las medidas monetarias y fiscales restrictivas adoptadas en un principio. Y, lo que es más importante, como la reactivación suele acrecentar la demanda de importaciones, para sostener el ritmo de actividad hay que ampliar la capacidad de importación aumentando los ingresos de exportación o las entradas de capitales extranjeros, o ambas cosas; esa necesidad se dejará sentir mientras el país no consiga prescindir de parte de las importaciones.

118. Para ilustrar estas observaciones cabe citar los programas de estabilización de algunos países en desarrollo. En la Argentina, por ejemplo, el programa de estabilización de 1959 dio origen a una aceleración del ritmo de inflación y a un descenso de la producción y de las importaciones durante ese año. A esa situación siguió, en 1960-1961, un resurgimiento de la producción, una menor inflación y un aumento de las importaciones financiadas en su mayoría mediante la entrada de capital extranjero constituida en gran parte por inversiones directas y por créditos de los proveedores. Una vez completados los principales proyectos de inversión extranjera y saldada parte de los créditos de proveedores,

el país se encontró con serias dificultades de balanza de pagos. Para superarlas, devaluó el peso y adoptó medidas monetarias y fiscales restrictivas similares a las adoptadas en su primer programa de estabilización de 1959. Consecuencia de esas medidas fue un mayor ritmo de inflación debido a la espiral salarios-precios-devaluación y a un descenso del nivel de producción en 1962-1963; la mayor parte de las medidas de estabilización fueron abandonadas durante 1964.

119. El programa de estabilización de la Argentina de 1967 difería de los anteriores en tres aspectos importantes: se insistía más en el control de los salarios; no se restringía el crédito al sector privado, y se incrementaba la inversión pública financiada con los ingresos adicionales generados mediante reformas fiscales. El programa consiguió reducir la tasa anual de aumento del índice del costo de la vida de un 30% en 1966-1967 a un 16% en 1968 y a un 8% en 1969; al propio tiempo, la tasa de crecimiento del PIB ascendió del 2% en 1967 a casi el 5% en 1968 y al 6,5% en 1969. A raíz de los disturbios de mayo de 1969, se liberalizó la política de ingreso y se autorizaron aumentos de salarios en el segundo semestre de 1969 y en el curso de 1960-1971. Estas medidas, unidas a un alza pronunciada del precio de la carne de vacuno debido a una reducción de la oferta, fueron una de las causas principales de que volviera a aparecer la inflación durante 1970-1971. Los precios subieron un 14% en 1970, mientras que en el año anterior sólo habían subido un 8%, y desde entonces han aumentado a un ritmo más rápido.

120. Las medidas de estabilización que adoptó Ghana a comienzos de 1966 proporcionan un ejemplo algo distinto. En ese caso, el Gobierno consiguió contener la inflación, pero hasta hace poco no había podido conseguir una mejora apreciable en la tasa de crecimiento de la producción. La tasa de aumento del índice de los precios de consumo bajó del 30% en 1965 al 13% en 1966, después de las reducciones generalizadas de los derechos de importación y de los impuestos sobre las ventas y de una disminución radical de la inversión pública; durante 1969-1970, los precios aumentaron anualmente entre el 7% y el 8%. Sin embargo, la desaceleración de la inflación ha ido acompañada de un descenso en las relaciones entre la imposición, el ahorro y la inversión y el PIB y de un estancamiento de la producción. El volumen del PIB, que había aumentado muy lentamente en 1964-1965, permaneció invariable en 1966, aumentó menos del 2% anual en 1967-1968 y sobrepasó apenas el 3% en 1969. Con el rápido crecimiento demográfico, calculado entre el 2,5 y el 3% anual, la reducida tasa de expansión de la actividad económica en los últimos años ha acarreado un aumento notable en el nivel de desempleo.

121. Por el contrario, en los últimos años, los Gobiernos del Brasil y de Colombia han conseguido contener la inflación sin frenar el crecimiento de la producción. En los programas de estabilización de esos dos países se dedicó especial atención a las medidas orientadas a la oferta y la demanda. En el Brasil, la inflación se aceleró al principio; el índice del costo de la vida aumentó un 90% en 1964, frente al 70% en 1963. Posteriormente la tasa de aumento de los precios disminuyó; en 1967 había descendido al 30% y fue apenas superior al 20%

anual durante el período 1968-1970. Análogamente, Colombia consiguió reducir la tasa de aumento del índice de los precios de consumo del 17% en 1966 al 9% en 1967 y a una tasa anual del 7% durante 1968-1970. El hecho de que ambos Gobiernos fueran capaces de restringir los aumentos de salarios y regular la evolución de los precios fue decisivo para frenar la inflación. En ambos países, la desaceleración de la inflación vino seguida de un rápido aumento de la demanda y de la producción en los años 1968-1970, que fue aproximadamente del 9% anual en el Brasil y del 6-7% en Colombia. La expansión de la demanda fue estimulada por un alza pronunciada de la inversión pública y por la liberalización de las condiciones crediticias después de la fase inicial de los programas de estabilización. Las importantes

reformas de los sistemas fiscales de ambos países produjeron un aumento considerable de los ingresos públicos, que se utilizó para financiar inversiones mayores. El incremento de las importaciones producido por la rápida expansión de la producción se financió en parte con la entrada creciente de capitales extranjeros y en parte con el aumento de los ingresos de exportación. Estos últimos procedieron de una recuperación de los precios del café después de 1967 y de un aumento notable de las exportaciones no tradicionales, que se vieron estimuladas en ambos países por incentivos fiscales y por un sistema de paridad móvil. Sin embargo, merece señalarse que, incluso con tasas de crecimiento de la producción relativamente elevadas, ninguno de los dos países ha conseguido todavía aliviar apreciablemente el problema del desempleo.

FINANCIACIÓN EXTERIOR DEL DESARROLLO

Informe de la secretaría de la UNCTAD *

[Texto original en inglés]

ÍNDICE

	Párrafos	Página
Resumen	1-13	52
<i>Capítulo</i>		
I. Corriente neta total de recursos financieros transferidos a los países en desarrollo	14-30	53
A. Corrientes financieras procedentes de países miembros del CAD	16-25	55
B. Corrientes procedentes de instituciones multilaterales	26-28	57
C. Asistencia para el desarrollo prestada por los países socialistas de Europa oriental y de Asia	29-30	58
II. Condiciones de las corrientes financieras	31-39	58
A. Países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo	31-36	58
B. Instituciones multilaterales	37-39	60
III. Modalidades de la asistencia	40-54	60
A. Préstamos para la financiación de programas	40-45	60
B. Desvinculación de la ayuda	46-54	61
IV. Distribución geográfica de la asistencia oficial bilateral y multilateral	55-57	62

LISTA DE CUADROS

1. Corriente neta total de recursos financieros transferidos a países en desarrollo de África, América Latina y Asia, 1961-1970.	53
2. Corrientes netas de recursos financieros transferidos por los países desarrollados de economía de mercado a las instituciones multilaterales y a los países en desarrollo de África, América Latina y Asia, 1969-1970.	54
3. Resultados conseguidos en relación con el objetivo del 1%: países miembros del CAD, 1961-1970	55
4. Porcentaje del PNB representado por la asistencia oficial para el desarrollo: países miembros del CAD, 1969-1970	56
5. Corriente neta de recursos transferidos por las instituciones multilaterales a los países en desarrollo de África, América Latina y Asia, 1961-1970	57
6. Compromisos de asistencia económica bilateral a los países en desarrollo contraídos por los países socialistas de Europa oriental y de Asia, 1961-1970	58
7. Condiciones medias de los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo: países miembros del CAD, 1969-1970	59
8. Suplemento de 1969 a la recomendación sobre las condiciones de los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo: situación de los miembros del CAD en 1969 y 1970	59
9. Corrientes bilaterales y multilaterales oficiales con destino a los países en desarrollo, 1964-1965 y 1969-1970.	63

Anexo estadístico

A-1. Corriente neta total de recursos financieros transferidos a países en desarrollo de África, Asia y América Latina, 1960-1970	63
A-2. Corriente neta de recursos financieros transferidos por países miembros del CAD a países en desarrollo de África, Asia y América Latina y a las instituciones multilaterales, 1969-1970.	64

* El presente informe, que es una versión revisada del documento TD/B/C.3/97 y Corr.1, fue distribuido a la Conferencia como documento TD/118/Supp.2, de fecha 4 de enero de 1972, y documento TD/118/Supp.2/Corr.1. Aparecerá también por separado como publicación de las Naciones Unidas.

	Página
A-3. Resultados conseguidos por los países miembros del CAD en relación con el objetivo del 1%, 1960-1970	64
A-4. Corriente neta de recursos transferidos por las instituciones multilaterales a países en desarrollo de África, Asia y América Latina, 1960-1970	65
A-5. Compromisos de asistencia económica bilateral a los países en desarrollo de África, Asia y América Latina contraídos por los países socialistas de Europa oriental y de Asia, 1960-1970	65
A-6. Distribución geográfica de las corrientes oficiales bilaterales (países miembros del CAD) y multilaterales con destino a los países en desarrollo, 1960-1970 (en millones de dólares)	66
A-7. Distribución geográfica de las corrientes oficiales bilaterales (países miembros del CAD) y multilaterales con destino a los países en desarrollo, 1960-1970 (en porcentaje)	66
A-8. Distribución geográfica de las corrientes oficiales bilaterales (países miembros del CAD) con destino a los países en desarrollo, 1960-1970	67
A-9. Distribución geográfica de las corrientes de las instituciones multilaterales con destino a los países en desarrollo, 1960-1970	67

Resumen

1. Las corrientes netas de recursos financieros destinados a los países en desarrollo y procedentes de países desarrollados e instituciones multilaterales aumentaron de 7.000 millones de dólares en 1960 a 14.000 millones de dólares en 1970, lo que supone una tasa media de crecimiento anual del 7,2%. Consideradas a precios constantes, esas corrientes aumentaron a una tasa media del 5,4% durante el período 1960-1970¹.

2. La composición de las corrientes netas experimentó también cambios notables durante el decenio de 1960, ya que las corrientes privadas y las procedentes de instituciones multilaterales aumentaron considerablemente su participación en las corrientes totales destinadas a los países en desarrollo. Las corrientes netas privadas aumentaron a una tasa media anual del 8,4%, lo que hizo que se elevara su participación en las corrientes totales del 38,4% en 1960 al 43,3% en 1970. Los créditos privados a la exportación, que representaban un tercio del total de las corrientes netas privadas de 1970, habían aumentado rápidamente a una tasa media anual del 18,1%.

3. También aumentaron rápidamente las corrientes netas procedentes de instituciones multilaterales a una tasa media anual del 17,1% durante el período 1960-1970. En 1970 esas corrientes ascendían a 1.400 millones de dólares y representaban un 10% del total de corrientes netas destinadas a los países en desarrollo.

4. La relación entre las corrientes netas totales procedentes de países miembros de Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y su producto nacional bruto combinado disminuyó del 0,73% en 1968 al 0,70% en 1969, para volver a un 0,71% en 1970. En 1970, las corrientes netas de los países desarrollados de economía de mercado destinadas a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales ascendieron a 14.200 millones de dólares.

5. El total de la asistencia oficial neta para el desarrollo representó un 47,1% de las corrientes netas procedentes de países desarrollados de economía de mercado. La relación entre la asistencia neta oficial para el desarrollo procedente de países miembros del CAD y su producto nacional bruto combinado bajó del 0,35% en 1969 al 0,34% en 1970. La mayoría de los países desarrollados no han aceptado todavía el objetivo oficial de la asistencia para el desarrollo fijado en la Estrategia Internacional del Desarrollo, y sólo hay tres países que se aproximan a ese objetivo.

6. Los compromisos de los países socialistas aumentaron de 758 millones de dólares en 1968 a 1.700 millones en 1970. No se dispone de datos fidedignos acerca de los desembolsos efectivamente realizados en virtud de esos compromisos.

7. Los nuevos compromisos relativos a préstamos de países miembros del CAD para asistencia oficial al desarrollo muestran incrementos en los plazos medios de vencimiento y de gracia así como una disminución del tipo de interés entre los años 1969 y 1970. Sin embargo, la proporción de donaciones en el total de la asistencia oficial disminuyó del 65% en 1969 al 63% en 1970. Diez de los países miembros del CAD cumplieron en 1969 y en 1970² una por lo menos de las normas alternativas fijadas en la Recomendación suplementaria hecha en 1969 por el CAD sobre las condiciones y modalidades financieras. Además, un país miembro del CAD, si bien no pudo cumplir las normas en 1969, sí lo hizo en 1970. Aunque determinados países todavía tienen que conseguir el objetivo fijado en las condiciones del CAD, con ello no se lograría un mejoramiento global importante de las condiciones de la asistencia.

8. Las condiciones de los préstamos de las instituciones multilaterales continuaron haciéndose más rígidas, reflejando con ello los costos más elevados en que han incurrido esas instituciones al tomar dinero prestado en los mercados internacionales de capitales. Los préstamos

¹ En el anexo estadístico del presente documento se incluyen datos sobre las corrientes financieras correspondientes al período de 1960 a 1970 (cuadros A-1 a A-9).

² Véase OCDE, *Development Assistance—1969 Review*, París, 1969, anexo III, pág. 247.

ordinarios de las instituciones multilaterales entrañan corrientemente unos intereses del 7¼ % al 8 %.

9. No se dispone de cifras completas acerca de la composición y condiciones de las corrientes financieras procedentes de los países socialistas. Los datos incompletos obtenidos de diversas fuentes indican que gran parte de los créditos procedentes de los países socialistas se hacen por un plazo de 10 años y a un tipo de interés del 3 %. Los gobiernos han hecho varios préstamos exentos de interés con vencimientos que varían entre 16 y 30 años. Muchos de esos préstamos son reembolsables en forma de exportaciones de productos básicos de los países deudores o en la moneda nacional de esos países.

10. Varios países receptores se beneficiarían si en la corriente total de asistencia aumentara considerablemente la parte que corresponde a la ayuda para programas, en particular la prestada por organismos multilaterales, que han quedado bastante a la zaga en esta esfera con respecto a los programas bilaterales de asistencia.

11. Algunos países miembros del CAD han adoptado medidas para reducir la vinculación de la ayuda. Por otra parte, los países miembros del CAD se han puesto de acuerdo en la conveniencia de adoptar amplias medidas para desvincular la ayuda; en un comunicado de prensa sobre la reunión ministerial del Consejo de la OCDE, celebrada en junio de 1971, se decía que se han conseguido progresos considerables en la elaboración de un proyecto de acuerdo sobre desvinculación de la ayuda que va a proponerse a los gobiernos, a los que se pedirá que indiquen si desean participar⁸. En el marco de una serie de medidas adoptadas en agosto de 1971 para hacer frente a los problemas económicos, los Estados Unidos decidieron aplazar la participación de ese acuerdo. Sin

embargo, el Presidente del CAD expresó la opinión de que «tan pronto como lleguen a feliz término las actuales negociaciones económicas internacionales, se reanudarán los trabajos del CAD para resolver los obstáculos que todavía se oponen al logro de un acuerdo amplio y generoso»⁴.

12. Un acuerdo de desvinculación multilateral de la ayuda para el desarrollo mejoraría considerablemente las condiciones en que se presta. La eficacia de tal acuerdo residiría en disposiciones que garantizaran la adhesión al principio de la licitación internacional y que desalentasen la vinculación indirecta u oficiosa. Los países en desarrollo saldrían aún más beneficiados si el acuerdo revistiera cierta flexibilidad en lo tocante a las compras de suministros en el propio país receptor y previera un margen de preferencia para los proveedores locales cuando participaran en licitaciones internacionales abiertas.

13. La distribución de las corrientes oficiales netas, bilaterales y multilaterales, entre las distintas regiones en desarrollo varió considerablemente durante la segunda mitad del decenio de 1960. Descendió la participación de diversos países en desarrollo de bajos ingresos en esas corrientes y, en determinados casos, disminuyó el nivel de las corrientes netas con destino a esos países entre 1964-1965 y 1969-1970.

Capítulo primero

Corriente neta total de recursos financieros transferidos a los países en desarrollo

14. Como puede verse en el cuadro 1, el total de las corrientes netas de recursos financieros transferidos a los países en desarrollo de África, América Latina y Asia

⁸ Comunicado de prensa de la OCDE [PRESS/A(71)18], de 8 de junio de 1971.

⁴ OCDE, *Development Assistance—1971 Review*, París, 1971, pág. 12.

CUADRO 1

Corriente neta total de recursos financieros transferidos a países en desarrollo de África, América Latina y Asia, 1961-1970

(Desembolsos netos)

Año(s)	Total ^a		Procedentes de países desarrollados de economía de mercado		Procedentes de instituciones multilaterales	
	Millones de dólares	Porcentaje de variación ^b	Millones de dólares	Porcentaje de variación ^b	Millones de dólares	Porcentaje de variación ^b
1968	11 980	10,6	10 941	13,9	789	-21,3
1969	12 557	4,8	11 246	2,8	1 081	37,0
1970	13 979	11,3	12 326	9,6	1 403	29,8
1961-1965 (promedio anual)	8 707	7,9	7 809	6,6	549	29,1
1966-1970 (promedio anual)	11 905	6,6	10 626	6,6	1 019	14,0

Fuentes: Secretaría de la UNCTAD, sobre la base de datos publicados en OCDE, *Development Assistance—1971 Review*, ... y datos suministrados directamente por la secretaría de la OCDE y por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

^a Comprende estimaciones aproximadas de los desembolsos netos de los países socialistas a los países en desarrollo, con excepción de Cuba. Dichas estimaciones se basan en el comunicado de prensa de la OCDE [PRESS/A(71)22], de 28 de junio de 1971 y sólo deben interpretarse como órdenes generales de magnitud. Véanse también los párrafos 29 y 30 del presente informe.

^b Porcentaje de variación con respecto al año anterior, o porcentaje anual medio de variación durante el período indicado.

aumentó de 12.000 millones de dólares en 1968 a 12.600 millones en 1969 y 14.000 millones en 1970, es decir, un incremento del 4,8% entre 1968 y 1969 y del 11,3% entre 1969 y 1970.

15. El aumento de las corrientes totales desde 1968 a 1970 se debió fundamentalmente a importantes incrementos en las corrientes privadas procedentes de los países desarrollados de economía de mercado, que pasaron de 5.500 millones de dólares en 1968 a 6.400 millones en 1970, y en las corrientes provenientes de instituciones multilaterales, que ascendieron de unos 789 millones de dólares en 1968, a 1.400 millones en 1970 (véanse cuadros 1 y 2). Tomadas en conjunto, esas dos categorías

representaron el 80% del incremento en la totalidad de las corrientes. Las donaciones bilaterales y los préstamos en condiciones favorables aumentaron moderadamente, de 5.300 millones de dólares en 1969 a 5.500 millones en 1970⁵.

⁵ No se dispone, en relación con estos conceptos, de las cifras correspondientes a 1968 sobre la base de las definiciones de países en desarrollo dadas por las Naciones Unidas. Sin embargo, las cifras de la OCDE correspondientes a donaciones bilaterales y préstamos en condiciones de favor, que comprenden los desembolsos a países receptores europeos, no mostraron una variación importante entre 1968 y 1969.

CUADRO 2

Corrientes netas de recursos financieros^a transferidos por los países desarrollados de economía de mercado^b a las instituciones multilaterales y a los países en desarrollo de África, América Latina y Asia, 1969-1970

(Desembolsos netos, en millones de dólares)

	1969		1970	
	Volumen	Porcentaje del total	Volumen	Porcentaje del total
I. Asistencia oficial para el desarrollo	6 413	50,1	6 702	47,1
1. Donaciones bilaterales y corrientes análogas	3 252	25,4	3 271	23,0
2. Préstamos bilaterales en condiciones de favor	2 095	16,4	2 282	16,0
3. Contribuciones a instituciones multilaterales ^c	1 065	8,3	1 149	8,1
II. Otras corrientes oficiales	584	4,6	1 120	7,9
1. Bilaterales	504	3,9	714	5,0
2. Multilaterales ^d	80	0,6	406	2,9
Total de las corrientes oficiales (I + II)	6 997	54,6	7 822	55,0
III. Corrientes privadas	5 814	45,4	6 402	45,0
1. Inversión directa	2 398	18,7	3 245	22,8
2. Cartera bilateral	1 277	10,0	809	5,7
3. Cartera multilateral	419	3,3	343	2,4
4. Créditos a la exportación ^e	1 720	13,4	2 005	14,1
TOTAL (I+II+III)	12 811	100,0	14 224	100,0

Fuentes: Véase el cuadro 1.

^a Las corrientes netas de recursos financieros son las que se definen en la nota al párrafo 2 de la decisión 27 (II) de la Conferencia.

^b Países miembros del CAD y estimaciones aproximadas de las corrientes procedentes de Finlandia, Islandia, Luxemburgo, Nueva Zelandia y la República de Sudáfrica.

^c Con inclusión de donaciones y otras contribuciones, suscripciones de capital, reembolso de préstamos concedidos anteriormente por los organismos de los países desarrollados con economía de mercado, participaciones y compra de bonos en relación con el BIRF, deduciéndose los reembolsos y los desembolsos destinados a los países desarrollados con economía de mercado, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la AIF, la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (ATNU), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Fondo de las Naciones Unidas para el Congo (FNUC), el Organismo de Obras Públicas y Socorro a los Refugiados de Palestina el Cercano Oriente (OOPSRPCO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Asistencia Técnica y Fondo Especial), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). No se incluyen las contribuciones a los presupuestos ordinarios de las Naciones Unidas y de los organismos especializados.

^d Adquisición neta por gobiernos e institutos monetarios centrales de valores emitidos por bancos multilaterales de desarrollo (enumerados en la nota c) a precios de mercado; más los reembolsos y deducidos los desembolsos por concepto de préstamos de bancos multilaterales de desarrollo efectuados a países desarrollados de economía de mercado. (El redescuento de efectos comerciales no se considera como corriente oficial.)

^e Algunos países los evalúan como variación de las cantidades garantizadas pendientes de pago y otros como variación de las cantidades pendientes exigibles por créditos desembolsados. En las sumas consideradas pendientes de pago se incluyen los intereses, por lo que la corriente neta tiende a sobrestimarse cuando aumentan las nuevas garantías brutas, y viceversa.

A. — CORRIENTES FINANCIERAS PROCEDENTES DE PAÍSES MIEMBROS DEL CAD

16. En el párrafo 2 de la decisión 27 (II), aprobada por la segunda Conferencia se recomienda que «cada país económicamente adelantado trate de transferir anualmente a los países en desarrollo recursos financieros por un total neto mínimo del 1% de su producto nacional bruto (PNB) a precios de mercado en desembolsos reales⁶. La Asamblea General formuló una recomendación análoga en su resolución 2415 (XXIII), de 17 de diciembre de 1968. En la Estrategia Internacional del Desarrollo, aprobada por la Asamblea General, se reafirmó la anterior recomendación [resolución 2626 (XXV), párr. 42] con estas palabras:

Los países desarrollados que ya hayan alcanzado este objetivo procurarán asegurar que sus transferencias netas de recursos sean mantenidas y, de ser posible, preverán un aumento de los mismas. Los países desarrollados que no puedan alcanzar este objetivo para 1972 se esforzarán en lograrlo para 1975, a más tardar.

17. La relación entre el total de las corrientes netas procedentes de todos los países miembros del CAD y el PNB combinado de esos países disminuyó del 0,73% en 1968 al 0,70% en 1969, para aumentar al 0,71% en 1970 (véase cuadro 3). Durante la segunda mitad del decenio,

esa relación fue mucho menor que en la primera, debido fundamentalmente a que disminuyeron las relaciones correspondientes a tres de los principales países donantes: Estados Unidos, Francia y el Reino Unido⁷. Esas disminuciones fueron compensadas en parte por el rápido crecimiento de la asistencia de otros países miembros, en particular el Japón y la República Federal de Alemania, que se situaron en 1970 como el tercero y cuarto de los principales países contribuyentes, respectivamente. Se registraron otros incrementos notables en el caso de Australia, Austria, Canadá, Italia, Noruega, Países Bajos y Suecia.

18. Los resultados conseguidos por los distintos países miembros del CAD entre 1968 y 1970 fueron diversos. Australia superó por primera vez en 1970 el objetivo del 1%. La República Federal de Alemania, después de haber superado ese objetivo en 1968 y 1969, quedó muy por debajo de él en 1970, debido principalmente a la disminución de las inversiones de cartera privadas. Suiza había superado el objetivo en 1968, pero quedó por debajo de él en 1969 y 1970. Bélgica, Francia y los Países Bajos rebasaron el objetivo en esos tres años, mientras que Austria, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Italia, Japón, Noruega, Reino Unido y Suecia no lo alcanzaron en ninguno de ellos; sin embargo, el Canadá y el Japón mostraron una clara tendencia ascendente,

⁶ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, segundo período de sesiones*, vol. I y Corr. 1 y 3 y Add.1 y 2, *Informe y Anexos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.14), pág. 43.

⁷ Durante 1969-1970, la relación del Reino Unido se recuperó considerablemente.

CUADRO 3

Resultados conseguidos en relación con el objetivo del 1%^a:
países miembros del CAD, 1961-1970

(En porcentaje del PNB)

País	Promedio anual 1961-1965	Promedio anual 1966-1970	1968	1969	1970
Australia	0,51	0,87	0,88	0,82	1,14
Austria	0,19	0,46	0,52	0,55	0,48
Bélgica	1,09	0,99	1,07	1,03	1,13
Canadá	0,30	0,52	0,49	0,50	0,69
Dinamarca	0,16	0,55	0,74	0,87	0,68
Estados Unidos	0,72	0,58	0,62	0,49	0,54
Francia	1,64	1,19	1,27	1,19	1,22
Italia	0,51	0,70	0,64	0,99	0,80
Japón	0,42	0,69	0,64	0,73	0,90
Noruega	0,23	0,51	0,67	0,80	0,62
Países Bajos	1,05	1,14	1,01	1,25	1,43
Portugal	1,40	1,11	0,78	1,61	1,04
Reino Unido	0,92	0,82	0,68	0,97	0,91
República Federal de Alemania	0,67	0,82	1,11	1,00	0,62
Suecia	0,27	0,52	0,46	0,72	0,58
Suiza	1,31	0,71	1,10	0,55	0,54
TOTAL DEL CAD	0,75	0,70	0,73	0,70	0,71

Fuentes: FMI, *International Financial Statistics*, varios números; Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, octubre de 1968, del *Yearbook of National Accounts Statistics*, varios números y en las fuentes que se citan en el cuadro 1.

^a Corriente neta de recursos financieros con destino a los países en desarrollo de África, América Latina y Asia, y a instituciones multilaterales, en porcentaje del PNB a precios de mercado.

mientras que Suecia y el Reino Unido manifestaron cierta mejora durante el período, si bien ambos países registraron una disminución en 1970. Mientras que en 1961 seis países miembros del CAD habían conseguido el objetivo del 1% (Bélgica, Francia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suiza), en 1970 únicamente cinco países alcanzaron dicho objetivo (Australia, Bélgica, Francia, Países Bajos y Portugal).

1. Asistencia oficial para el desarrollo

19. En la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, aprobada por la Asamblea General [resolución 2626 (XXV), párr. 43], se recomendó que:

Como reconocimiento de la especial importancia del papel que sólo la asistencia oficial para el desarrollo puede desempeñar, una parte importante de las transferencias de recursos financieros a los países en desarrollo deberá proporcionarse en forma de asistencia oficial para el desarrollo. Cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del Decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado.

20. Como se puede observar en el cuadro 4, sólo Australia, Francia y los Países Bajos se hallan a poca distancia del objetivo. Los demás países, si quieren lograrlo pronto, deberán acelerar enérgicamente los desembolsos de asistencia oficial. Para el conjunto de los países miembros del CAD, dicha asistencia, expresada en porcentaje del PNB, disminuyó, pasando del 0,35% en 1969 al 0,34% en 1970. Esta proporción se redujo en diez de los países miembros del CAD, entre ellos todos los principales donantes, y aumentó en los seis países restantes.

CUADRO 4

Porcentaje del PNB representado por la asistencia oficial para el desarrollo: países miembros del CAD, 1969-1970

<i>País</i>	<i>1969</i>	<i>1970</i>
Australia	0,56	0,59
Austria	0,11	0,13
Bélgica	0,50	0,47
Canadá	0,34	0,43
Dinamarca	0,39	0,38
Estados Unidos	0,32	0,31
Francia	0,66	0,63
Italia	0,10	0,17
Japón	0,26	0,23
Noruega	0,30	0,32
Países Bajos	0,49	0,62
Portugal	1,04	0,46
Reino Unido	0,38	0,34
República Federal de Alemania	0,33	0,30
Suecia	0,43	0,37
Suiza	0,16	0,14
TOTAL DEL CAD	0,35	0,34

Fuentes: Véase el cuadro 1.

21. Varios países miembros del CAD han convenido, sin reservas, en alcanzar el objetivo de asistencia oficial para el desarrollo con arreglo a lo establecido en la Estrategia Internacional del Desarrollo. Entre esos países figuran Bélgica, Noruega, Países Bajos, Portugal y Suecia. Francia, aun cuando acepta el objetivo en principio, ha manifestado su intención de mantener la relación a un nivel comprendido entre el 0,6% y el 0,7%, mientras que el Canadá y la República Federal de Alemania han aceptado en principio la cifra de 0,7% pero sin concretar una fecha para su aplicación. En Dinamarca se prevén aumentos considerables en los desembolsos por concepto de asistencia oficial en virtud del programa de asistencia a plazo medio. Los recientes programas de desarrollo de Suiza y el Reino Unido indican la intención de aumentar la relación de la asistencia oficial para el desarrollo con el PNB, llegando posiblemente al 0,4% en 1975. En Austria y en Italia se está revisando la política de asistencia para el desarrollo. A pesar del rápido aumento en la asistencia oficial para el desarrollo que presta el Japón, la relación se ha mantenido a un nivel relativamente bajo durante el pasado decenio, y en 1970 ascendía a un 0,23%. El Gobierno del Japón ha manifestado en fecha reciente la intención de aumentar la relación para llegar lo antes posible por lo menos al nivel medio de los países miembros del CAD⁸.

22. Aun cuando los países mencionados aumenten en forma considerable su asistencia oficial para el desarrollo, las perspectivas seguirán siendo confusas en lo que se refiere a las corrientes totales destinadas a los países en desarrollo, dada la inseguridad respecto de la asistencia procedente de los Estados que, en 1970, ascendía al 45% de las corrientes oficiales de asistencia para el desarrollo procedentes de los países miembros del CAD. La asistencia oficial para el desarrollo de los Estados Unidos en relación a su PNB disminuyó ininterrumpidamente durante el decenio de 1960 y en 1970 representaba el 0,31%. En 15 de agosto de 1971, entre la serie de medidas destinadas a hacer frente a los problemas económicos internos y externos, el Presidente de los Estados Unidos anunció una reducción del 10% en las asignaciones previstas para ayuda al extranjero.

23. Partiendo de estas indicaciones, el Presidente del CAD llega a las conclusiones siguientes en lo que respecta a las perspectivas de la asistencia oficial para el desarrollo:

No hay ningún indicio en la actualidad de que vayan a alterarse las prioridades en diversos países importantes en la forma que se requeriría para conseguir aumentar los desembolsos necesarios a fin de lograr el objetivo en 1975. Así pues, en general, lo probable es que el porcentaje del PNB destinado a la AOD [Asistencia Oficial para el Desarrollo] no varíe mucho en los años venideros, aunque es posible una ligera tendencia ascendente⁹.

2. Corrientes privadas

24. Aun cuando, en conjunto, las corrientes privadas registraron un marcado aumento durante el período

⁸ Véanse las actas resumidas del quinto período de sesiones de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio, 98.ª sesión (TD/B/C.3/SR.98).

⁹ OCDE, 1971 Review, ... pág. 50.

1968-1970, los componentes de esas corrientes muestran tendencias muy dispares. Hubo grandes incrementos en los créditos a la exportación y en los desembolsos en inversiones directas. Las inversiones bilaterales de cartera crecieron notablemente en 1969, pero sufrieron una brusca baja en 1970 hasta descender a un nivel inferior al de 1968. Las ventas netas de títulos de la deuda de organismos multilaterales al sector privado disminuyeron de modo muy acusado en 1969 y en forma más moderada en 1970, después de haber alcanzado un nivel sin precedentes en 1968. Por lo que hace a los principales países donantes, en 1969 aumentó rápidamente el total de las corrientes privadas de la República Federal de Alemania y volvió a disminuir con la misma rapidez en 1970. El total de las corrientes privadas procedentes de Francia y de los Estados Unidos disminuyó en 1969 pero volvió a aumentar en 1970 hasta llegar al mismo nivel que en 1968. Las corrientes del Reino Unido aumentaron bruscamente en 1969 y siguieron creciendo en 1970.

25. Por primera vez, la secretaría del CAD ha elaborado estadísticas detalladas que comprenden las donaciones hechas por las organizaciones benéficas privadas a los países en desarrollo¹⁰. Se calcula que en 1970 la asistencia prestada por estas fuentes ascendió a 840,2 millones de dólares. Los fondos provinieron de gran número de organizaciones donantes y se aportaron con diversas finalidades y objetivos. No se han incluido en el cuadro 2.

B. — CORRIENTES PROCEDENTES DE INSTITUCIONES MULTILATERALES

26. Las corrientes netas procedentes de las instituciones multilaterales aumentaron de 789 millones de dólares en 1968 a 1.403 millones en 1970, lo que representa un 10,0% del total de las corrientes netas destinadas a los países en desarrollo (cuadro 5). Los desembolsos netos del BIRF se duplicaron entre 1968 y 1970, pero ese aumento se vio parcialmente neutralizado por una reducción en los desembolsos netos de la AIF, debido principalmente a haber disminuido los desembolsos destinados a la India; los desembolsos netos globales de esos dos organismos aumentaron de 360 millones de dólares en 1968 a 498 millones en 1970. Las operaciones crediticias del BAD y del BASD son relativamente recientes, y los desembolsos efectuados entre 1968 y 1970 se han visto neutralizados con creces por las suscripciones hechas por países en desarrollo en esas instituciones. El marcado incremento de los desembolsos netos del BID en 1968 y 1970 refleja asimismo, en parte, la concentración de suscripciones de países miembros en desarrollo en 1968 y 1969, efectuadas parcialmente en monedas nacionales.

27. El rápido incremento de los desembolsos netos efectuados al Banco por las instituciones multilaterales fue posible, en parte, merced a las crecientes contribuciones hechas a esas instituciones por los países desarrollados de economía de mercado. Así, la proporción

¹⁰ Esas donaciones se definen como « los gastos de asistencia para el desarrollo y de socorro efectuados por organizaciones privadas sin fines de lucro, entre ellas cooperativas y organizaciones sindicales (pero no empresas comerciales) ». Véase OCDE, 1971 *Review*,... pág. 38.

CUADRO 5

Corriente neta de recursos transferidos por las instituciones multilaterales^a a los países en desarrollo de África, América Latina y Asia, 1961-1970

(Desembolsos netos, en millones de dólares)

Organismo	Promedio anual 1961-1965	Promedio anual 1966-1970	1968	1969	1970
AIF	67	236	189	234	151
BAD ^b	-16	-7	-10	-8	-2
BASD ^c	—	-26	-29	-24	-15
BEI ^c	—	7	5	11	10
BID ^d	3	119	19	160	300
BIRF	241	228	171	215	347
CFI	9	32	20	47	54
FED	66	119	110	117	145
Organismos de las Naciones Unidas	169	312	314	328	413
TOTAL	539	1 020	789	1 081	1 403

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a base de informes de las instituciones multilaterales.

^a Donaciones y préstamos, menos suscripciones y contribuciones (independientemente de que se hayan efectuado en la moneda del país beneficiario o en otras monedas) y participaciones y reembolsos en su caso. Tampoco se han tenido en cuenta las variaciones de los valores en cartera en los países en desarrollo de la deuda consolidada del BIRF y del BID. Las cantidades con signo negativo indican suscripciones, contribuciones y participaciones que exceden de los desembolsos, deducidos los reembolsos.

^b El primer año de transacciones fue 1964.

^c El primer año de transacciones fue 1966.

^d Los desembolsos del Fondo Fiduciario para el Progreso Social se incluyen entre la asistencia bilateral de los Estados Unidos.

representada por las contribuciones a las instituciones multilaterales en el total de la asistencia oficial para el desarrollo aumentó del 11% en 1961 y 1962 al 17% en 1969 y en 1970. Esa tendencia está a tono con la recomendación de la Comisión Pearson en el sentido de que

los donantes de ayuda aumenten las donaciones y las suscripciones de capital para los programas multilaterales de asistencia al desarrollo a un mínimo del 20% de la corriente total de ayuda oficial para el desarrollo antes de 1975¹¹.

28. Cabe señalar, sin embargo, que el hecho de haberse aproximado tan rápidamente a esa proporción señalada como objetivo debe relacionarse con el crecimiento relativamente lento del total de la asistencia oficial para el desarrollo. La recomendación citada de la Comisión, Pearson debe considerarse en conjunción con otra de las recomendaciones de la Comisión en el sentido de que la asistencia oficial para el desarrollo alcance en 1975 un nivel equivalente al 0,7% del PNB de los países desarrollados¹². Ello supondría que para 1975 las contribuciones de los organismos multilaterales serían equivalentes al 0,14% del PNB de los países desarrollados, y que la asistencia bilateral equivaldría al 0,56% del PNB. En 1969-1970, las contribuciones a los organismos multilaterales ascendieron al 0,06% del PNB de los países desarrollados de economía de mercado, y la asistencia privada bilateral para el desarrollo al 0,28% de su PNB.

¹¹ *El Desarrollo: Empresa Común, Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional*, Madrid, Editorial Tecnos, 1969, pág. 207.

¹² *Ibid.*, pág. 147.

C. — ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO PRESTADA POR LOS PAÍSES SOCIALISTAS DE EUROPA ORIENTAL Y DE ASIA

29. No se dispone de estadísticas oficiales sobre los desembolsos financieros efectuados por los países socialistas de Europa oriental y de Asia³. En el cuadro 6 figuran estimaciones de los compromisos contraídos por esos países.

CUADRO 6

Compromisos de asistencia económica bilateral a los países en desarrollo contraídos por los países socialistas de Europa oriental y de Asia, 1961-1970^a

(En millones de dólares)

País	Promedio anual 1961-1965	Promedio anual 1966-1970	1968	1969	1970
Bulgaria	8	40	35	20	82
Checoslovaquia . .	66	112	200	37	45
China, República Popular de	127	149	42	—	695
Hungría	35	47	40	21	79
Polonia	60	28	20	30	25
República Democrática Alemana . .	50	100	8	134	125
Rumania	35	40	45	132	10
URSS	334	514	368	402	633
TOTAL	714	1 030	758	776	1 694

Fuentes: Naciones Unidas, *Estudio Económico Mundial, 1969-1970* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.71.II.C.1), págs. 185 y 186, y datos complementarios proporcionados por el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo de la Secretaría de las Naciones Unidas.

^a Con exclusión de los compromisos con Cuba.

30. Los compromisos no experimentaron ningún cambio importante en 1969 con relación a 1968, pero se duplicaron con creces entre 1969 y 1970. Este incremento obedece al nivel excepcionalmente alto de los préstamos concedidos por la República Popular de China, entre los que figura un préstamo de 405 millones de dólares a Zambia y a la República Unida de Tanzania para la construcción de una línea de ferrocarril de 1.066 millas entre Dar-es-Salaam y Lusaka. También se registraron aumentos considerables durante 1969-1970 en los compromisos contraídos por Bulgaria, Hungría, la República Democrática Alemana y la Unión Soviética. En los compromisos contraídos por este último país en 1970 se observa un marcado incremento en comparación con los niveles de 1968 y 1969. Por el contrario, los compromisos de Checoslovaquia registraron una disminución.

³ La OCDE ha calculado que estos desembolsos se cifraron en 130 millones de dólares en 1960, 230 millones en 1967 y 250 millones en 1968 (véase Comunicado de prensa de la OCDE [PRESS/A(71)22], de 28 de junio de 1971). Para esos tres años, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas ha estimado que los desembolsos fueron de 550, 516 y 558 millones de dólares, respectivamente. Véase *La financiación externa del desarrollo económico, 1970* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.II.A.3).

Capítulo II

Condiciones de las corrientes financieras

A. — PAÍSES MIEMBROS DEL CAD

31. En el cuadro 7 se indican las condiciones de los compromisos de ayuda para el desarrollo correspondientes a los años 1969 y 1970. En 1970 se ampliaron los plazos medios de vencimiento y los períodos medios de gracia de los nuevos compromisos de préstamos a la par que disminuyó el tipo medio de interés y, por consiguiente, en los tres aspectos se registró una ligera mejora en las condiciones de los préstamos. Sin embargo, la proporción representada por las donaciones en el total de la asistencia oficial para el desarrollo bajó del 65% en 1969 al 63% en 1970.

32. En el Suplemento a la Recomendación sobre las condiciones y modalidades financieras, adoptado por el CAD en 1969, los países miembros del CAD señalaron las normas que debían regir la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Según esa recomendación, un país miembro cumple las normas en cualquiera de los casos siguientes:

a) Cuando las donaciones representan como mínimo el 70% de sus compromisos de AOD;

b) Cuando prevé por lo menos un 85% de su AOD de modo que entre los elementos de cada transacción las donaciones representen como mínimo un 61%; o

c) Cuando el 85% de sus compromisos de AOD contienen un elemento medio de donaciones de por lo menos el 85%.

33. Los países cuyo volumen de ayuda, según tales condiciones, sea notablemente inferior al promedio del CAD expresado en porcentaje del PNB, se considerará que no cumplen el objetivo fijado.

34. En el cuadro 8 se indica la situación de los países miembros del CAD por lo que respecta al cumplimiento de la recomendación sobre las condiciones de la ayuda. Australia, Bélgica, Dinamarca, Noruega y Suecia cumplieron las tres normas tanto en 1969 como en 1970, mientras que el Canadá y el Reino Unido se ajustaron a las normas alternativas b y c y Francia a las alternativas a y c en esos dos años. La República Federal de Alemania, que en 1969 no se ajustó a ninguna norma, cumplió la norma alternativa c en 1970. Los Países Bajos cumplieron las condiciones necesarias según la norma alternativa c en 1969 y según las normas alternativas b y c en 1970, y los Estados Unidos cumplieron las tres normas en 1969 y las alternativas b y c en 1970. Italia, Japón y Portugal no satisficieron ninguna de las normas alternativas en esos años.

35. A pesar de su obra en otros aspectos, Austria y Suiza no cumplieron el objetivo, ya que el volumen de su ayuda, según las condiciones exigidas, estuvo muy por debajo del promedio del CAD como porcentaje del PNB en 1969 y 1970.

36. Hay que señalar que en 1969 los países miembros del CAD en conjunto alcanzaron con creces el objetivo señalado en la norma alternativa c y estuvieron muy próximos a satisfacer los requisitos de la norma b. En 1970 alcanzaron el objetivo según las normas b y c. Así, aunque

CUADRO 7

Condiciones medias de los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo :
países miembros del CAD, 1969-1970

País	Modalidades de los préstamos							
	Porcentaje re-presentado por las donaciones en la cifra total de AOD		Plazo de vencimiento (en años)		Tipo de interés (en porcentaje)		Período de gracia (en años)	
	1969	1970	1969	1970	1969	1970	1969	1970
Australia	100	91	— ^a	14,0	— ^a	6,4	— ^a	4,0
Austria	69	41	14,6	13,9	4,4	5,1	4,2	4,2
Bélgica	92	92	28,2	29,6	2,7	2,3	7,9	9,2
Canadá	60	65	48,5	48,5	0,3	0,2	9,8	9,8
Dinamarca	76	92	25,0	25,0	0,0	0,0	7,0	7,0
Estados Unidos	70	64	37,1	37,4	3,0	2,6	8,7	8,7
Francia	74	73	17,0	16,2	3,7	3,7	1,9	2,3
Italia	27	54	10,2	13,1	5,3	4,9	1,8	5,2
Japón	42	39	19,5	21,4	3,7	3,7	6,1	6,7
Noruega	91	99	36,0	23,0	1,7	2,4	7,9	9,0
Países Bajos	69	64	28,6	29,0	3,1	2,9	8,1	7,8
Portugal	30	27	30,1	29,0	2,3	4,0	8,0	8,0
Reino Unido	48	50	24,1	24,6	1,2	1,7	5,6	6,2
República Federal de Alemania	51	54	26,0	27,5	3,2	2,9	7,6	8,5
Suecia	85	82	47,2	35,4	0,9	1,5	10,0	10,0
Suiza	76	82	33,0	36,0	2,3	2,0	8,0	8,0
TOTAL DEL CAD	65	63	28,1	29,9	2,9	2,8	6,7	7,4

Fuente: OCDE, 1971 Review, ... págs. 62 y 63.

^a Australia no presentó ningún compromiso de préstamo en 1969.

CUADRO 8

Recomendación sobre las condiciones de los compromisos de asistencia oficial
para el desarrollo : situación de los miembros del CAD en 1969 y 1970

País	Donaciones en porcentaje del total (norma: 70%)		Donaciones y préstamos con un elemento de favor de por lo menos un 61%, en porcentaje del total (norma: 85%)		Porcentaje de los programas con un elemento de favor medio del 85% (norma: 85%)	
	1969	1970	1969	1970	1969	1970
Australia	100	91	100	91	100	100
Austria	69	41	69	41	91	64
Bélgica	92	92	94	98	100	100
Canadá	60	65	97	98	100	98
Dinamarca	76	92	100	100	100	100
Estados Unidos	70	64	95	92	100	92
Francia	74	73	75	73	97	93
Italia	27	54	27	54	36	76
Japón	42	39	54	56	68	74
Noruega	91	99	96	100	100	100
Países Bajos	69	64	82	89	100	91
Portugal	30	27	60	41	71	67
Reino Unido	48	50	91	88	96	90
República Federal de Alemania	51	54	71	84	81	86
Suecia	85	82	100	100	100	99
Suiza	76	82	88	93	100	100
TOTAL DEL CAD	65	63	84	85	99	92

Fuentes: OCDE, 1971 Review, ..., págs. 62 y 64, y comunicado de prensa de la OCDE [PRESS/A(71)22], de 28 de junio de 1971, pág. 31.

todavía quedan algunos países que no han cumplido las normas del CAD, cabe señalar que con ello no se conseguiría una liberalización general y apreciable de las condiciones de asistencia ¹⁴.

B. — INSTITUCIONES MULTILATERALES

37. Durante los últimos años, el costo de los préstamos que conceden las instituciones crediticias multilaterales ha registrado un incremento constante. El BIRF elevó el tipo de interés del 7% al 7¼% en 1971, y los tipos de interés de otras instituciones multilaterales oscilan en la actualidad entre el 7,5% y el 8%. Estos aumentos han sido provocados por los más altos que las instituciones multilaterales tuvieron que aceptar conseguir para préstamos en los mercados de capitales de los países desarrollados de economía de mercado. El BIRF, por ejemplo, ha informado que el costo medio de los créditos obtenidos por él pasó del 6,17% en el ejercicio económico de 1968 al 6,46% en el ejercicio de 1969, y al 7,69% en el ejercicio de 1970. En agosto de 1971 se anunció que el Banco Mundial emitiría bonos de 25 años por un valor de 175 millones de dólares a un tipo de interés del 8¾%.

38. Las instituciones crediticias multilaterales tienen ciertas posibilidades de paliar los efectos de los elevados tipos de interés combinando los préstamos ordinarios con la concesión de créditos en condiciones favorables. La eficacia de este método depende, sin embargo, del volumen de recursos de que se dispone para conceder préstamos en condiciones favorables. Así, por ejemplo, la tercera reposición de fondos de la AIF, aprobada en 1970 ¹⁵, representó un aumento considerable de sus recursos, pero el aumento sólo serviría probablemente para ajustarse al ritmo de crecimiento de los préstamos ordinarios del Banco Mundial.

39. La importancia de la concesión de condiciones más favorables tanto para las corrientes bilaterales de asistencia como para las multilaterales se analiza en documentos separados que versan sobre el problema de la deuda y sobre la propuesta de crear un fondo multilateral de nivelación de intereses ¹⁶.

Capítulo III

Modalidades de la asistencia

A. — PRÉSTAMOS PARA LA FINANCIACIÓN DE PROGRAMAS

40. En el párrafo 7 de la decisión 29 (II), aprobada en su segundo período de sesiones, la Conferencia acogió con agrado la mayor disponibilidad de asistencia finan-

ciera para la financiación de programas y destacó que se debería proporcionar financiación externa para programas y proyectos y que, en caso necesario, dicha financiación debería incluir los costos locales.

41. La Comisión Pearson formuló las dos recomendaciones siguientes en relación con la ayuda para programa ¹⁷:

Los países donantes deberían adoptar las modalidades de su ayuda a las necesidades y al nivel de desarrollo de cada país receptor y reconocer la importancia vital que en muchos casos reviste la concesión de más ayuda para programas.

y

La AIF debería otorgar créditos para programas, siempre que fuese apropiado y, de ser preciso, gestionar la modificación de las disposiciones pertinentes a fin de poder conceder esa clase de créditos.

42. No es fácil conseguir estadísticas sobre el volumen de la ayuda para programas suministrada por los países donantes. Un estudio realizado por la OCDE ¹⁸ muestra que los siguientes países conceden en grado diverso ayuda para programas de los países beneficiarios: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, República Federal de Alemania y Suecia. El estudio indica que las condiciones y circunstancias en las que se concede esa ayuda varían considerablemente según los países.

43. En lo que respecta a los organismos multilaterales, tres bancos se dedican exclusivamente al otorgamiento de créditos para proyectos: el BAsD, el BEI y el BID. En cambio, el FED financia actividades de desarrollo de carácter general. Una característica importante del proyectado Programa Especial del BAD consiste en que concede especial importancia a la ayuda para programas ¹⁹. El Grupo del Banco Mundial facilita una cantidad moderada de fondos para créditos destinados a programas. Alrededor del 7% de la suma total de préstamos concedidos por el BIRF y la AIF ha adoptado la forma de préstamos para el desarrollo general y para programas, pero una tercera parte aproximadamente de esa cantidad se ha asignado a Europa y Australasia. Únicamente se han destinado a África pequeñas cantidades, y prácticamente ninguna a América Latina ²⁰.

44. Habida cuenta de que hay casos en que la asistencia vinculada a las importaciones de bienes de capital para proyectos de inversión no ofrece un apoyo eficaz a las actividades de desarrollo de un país, es muy importante que diversos países en desarrollo cuenten con créditos suficientes de ayuda para programas. La asistencia para programas puede ser mucho más eficaz que los créditos para proyectos cuando los países han alcanzado una etapa de desarrollo en la que pueden producir por sí mismos una proporción elevada de los bienes de capital necesarios para su programa de inversión, al propio tiempo que tienen que recibir un volumen cada

¹⁴ Para una evaluación del objetivo, véase «Las condiciones de las corrientes financieras, incluido un análisis del Suplemento del CAD de 1969: informe de la secretaria de la UNCTAD» (TD/B/C.3/72 y Corr.1 y 2).

¹⁵ La contribución de los Estados Unidos a la tercera reposición de fondos no ha sido todavía aprobada por el Congreso.

¹⁶ Véanse *Problemas de la deuda de los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.72.II.D.12), y «El fondo multilateral de nivelación de intereses y problemas conexos: informe de la secretaria de la UNCTAD» (TD/B/C.3/76).

¹⁷ *El Desarrollo: Empresa Común*, op. cit., recomendaciones 11 y 12, pág. 183.

¹⁸ OCDE, *Resources for the Developing World, 1962-1968* (París, 1970), primera parte.

¹⁹ Véase BAD, *Interim Report*, enero a julio de 1970, pág. 9.

²⁰ Véase BIRF—AIF, *Informe anual, 1971*.

vez más importante de otra clase de importaciones para mantener el crecimiento. Es más, cuando la utilización insuficiente de la capacidad industrial del país se debe a que no pueden financiarse las importaciones de insumos complementarios, la asistencia para programas puede ser más eficaz que la asistencia para proyectos, que ampliaría todavía más esa capacidad. Si bien los casos anteriores se refieren a países que han alcanzado ya cierto nivel de desarrollo industrial, los créditos para programas pueden revestir importancia para los países menos adelantados, especialmente en los casos en que la escasez de divisas de libre utilización amenaza con perturbar el proceso de crecimiento. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando los ingresos de exportación quedan estancados o disminuyen por razones ajenas a la voluntad de un país o cuando un país tiene que hacer frente a desembolsos elevados por concepto de servicio de la deuda.

45. Para que se utilicen del modo más racional los recursos de ayuda, convendrá que los países donantes adopten posiciones flexibles respecto de la proporción de la asistencia para programas en el volumen total de su ayuda. Por ser una de las fuentes de corrientes financieras de más rápido crecimiento, conviene en especial que el Grupo del Banco Mundial aumente considerablemente por encima de niveles anteriores la proporción de las aportaciones destinadas a la ayuda para programas.

B. — DESVINCULACIÓN DE LA AYUDA

46. En la decisión 29 (II) (párrafos 17 y 18), aprobada en su segundo período de sesiones, la Conferencia estimó que, en principio, la asistencia financiera no debía ser vinculada e instó a los países desarrollados a que adoptaran, individual o colectivamente, las medidas prácticas posibles « para reducir el grado de vinculación y mitigar todo efecto negativo ». La Comisión Pearson recomendó también la desvinculación progresiva de la ayuda bilateral y multilateral²¹. La Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo reafirmó el principio enunciado en el segundo período de sesiones de la Conferencia.

47. Algunos países miembros del CAD han adoptado recientemente determinadas medidas concretas para reducir el grado de vinculación de la ayuda. El Gobierno del Canadá ha decidido destinar el 20% de su asistencia bilateral para efectuar compras en países en desarrollo; el Japón y el Reino Unido han liberalizado los procedimientos que, en materia de compras, aplicaban a sus contribuciones al Fondo Consolidado del BASD y, en el caso del Reino Unido, al BID; y los Estados Unidos han autorizado compras en países en desarrollo en el ámbito de su programa bilateral de préstamos. Con objeto de atenuar los efectos negativos de la vinculación de la ayuda, otros países han adoptado medidas tales como una mayor flexibilidad en la elección de los bienes, control reforzado de los precios y de la calidad y utilización de consultores independientes²².

48. Además, los países miembros del CAD han reconocido la conveniencia de adoptar nuevas medidas generales para desvincular la ayuda. En la reunión de alto nivel del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, celebrada en septiembre de 1970, los miembros convinieron en el principio de que las contribuciones a instituciones multilaterales no debían estar vinculadas. Por primera vez, una amplia mayoría de miembros se manifestaron también dispuestos en principio a adherirse a un acuerdo destinado a desvincular sus préstamos bilaterales para el desarrollo.

49. En una reciente reunión ministerial del Consejo de la OCDE se observó que se habían realizado progresos considerables en la elaboración de un proyecto de acuerdo sobre desvinculación de la ayuda destinado a ser sometido a los gobiernos, a los que se pediría que indicasen si deseaban participar. Los ministros convinieron también en que el CAD debería proseguir activamente sus trabajos sobre desvinculación de la ayuda e hicieron votos por que en un futuro próximo pudieran adoptarse medidas coordinadas en relación con esa desvinculación²³.

50. Entre las medidas anunciadas en agosto de 1971 por el Gobierno de los Estados Unidos para hacer frente a los problemas económicos figura la decisión de aplazar la participación en un acuerdo multilateral de desvinculación de la ayuda. A ese respecto, el Presidente del CAD declaró:

Aunque no todas las naciones habían accedido a participar en tal acuerdo por el momento, las que estaban inclinadas a hacerlo no están dispuesta ahora, como es natural, a llevar adelante el proyecto sin la participación de los Estados Unidos. Quizá sea posible, sin embargo, ampliar más la desvinculación en lo que se refiere a las compras en países en desarrollo que los Estados Unidos siguen autorizando. Y, naturalmente, tan pronto como terminen con éxito las actuales negociaciones económicas internacionales se reanudarán los trabajos en el CAD con objeto de eliminar los obstáculos aún pendientes para el logro de un acuerdo amplio y generoso²⁴.

51. Según cuáles sean los términos precisos de ese acuerdo, la desvinculación de los préstamos para el desarrollo podría constituir un paso importante para mejorar las condiciones de la asistencia e incrementar considerablemente el volumen de bienes y servicios que permitiría adquirir un préstamo de una cuantía determinada. Tal acuerdo, para ser completamente eficaz, debería incluir determinadas disposiciones fundamentales. La más importante de ellas debería prever que para la adquisición de bienes y servicios que puedan ser objeto de licitación internacional deberían poder aceptarse ofertas de proveedores de todos los países desarrollados que participen en el acuerdo así como de todos los países en desarrollo. Tal procedimiento debería aplicarse tanto a los préstamos para proyectos como a los créditos para otros fines. Las licitaciones deberían anunciarse con suficiente antelación y recibir amplia publicidad de modo que todos los proveedores calificados dispusieran del tiempo necesario para preparar sus ofertas. Las excepciones al principio de la

²¹ *El Desarrollo: Empresa Común*, op. cit., recomendación 3, pág. 182.

²² OCDE, *Development Assistance—1970 Review* (París, 1970), pág. 53.

²³ OCDE, comunicado de prensa PRESS/A(71)18, de 8 de junio de 1971.

²⁴ OCDE, *1971 Review*, op. cit., pág. 12.

licitación internacional abierta deberían limitarse a los casos en los que exista una clara justificación económica.

52. Se requerirían medidas especiales para garantizar que no se frustré la finalidad del acuerdo mediante una vinculación indirecta u oficiosa. Habría que procurar, por ejemplo, que la elección de los proyectos que los distintos países donantes estén dispuestos a financiar no se limite de forma que favorezca sistemáticamente a los proveedores del país que aporta los fondos. Más aún, deberían elegirse los consultores y las empresas consultoras y definirse las especificaciones y normas de compra de forma que las adquisiciones posteriores queden exentas de parcialidades o influencias exteriores. Sería necesario evitar prácticas tales como las de combinar préstamos para el desarrollo y créditos a la exportación en una sola operación o demorar la concesión de préstamos hasta que se hayan aceptado las ofertas de proveedores nacionales en relación con los proyectos.

53. Los países en desarrollo se beneficiarían con ello considerablemente, incluso si la desvinculación se limitara a los países participantes en un acuerdo del tipo que acaba de analizarse. Sin embargo, convendría también que ese acuerdo revistiera la mayor flexibilidad posible en lo concerniente a las compras hechas a proveedores de los países beneficiarios. Así, por ejemplo, sería conveniente liberalizar las disposiciones cuyo efecto sea limitar los préstamos para el desarrollo al elemento importación de los proyectos, ya que esas estipulaciones excluyen a los proveedores de los países beneficiarios y son también discriminatorias contra proyectos sociales o de otra naturaleza en las que, por su propia naturaleza, tiene escasa importancia el elemento importación. Cuando se utilizan los préstamos para sufragar gastos locales, no debería restringirse la utilización de las divisas facilitadas de esa forma. Convendría también dejar un margen de preferencia a los proveedores locales (así como a los de otros países de una agrupación regional de la que sea miembro el país beneficiario) cuando participen en una licitación internacional abierta²⁵.

54. Las instituciones multilaterales crediticias deberían comprometerse a observar procedimientos análogos. La cuestión de los requisitos geográficos que han de reunirse para obtener pedidos se plantea en el caso de los bancos regionales de desarrollo, y se ha aplicado el principio de que los países desarrollados sólo pueden beneficiarse de los pedidos en la medida en que proporcionen recursos

a la institución de que se trate. Sin embargo, esta restricción no debería limitar las oportunidades de los países en desarrollo: todas las instituciones multilaterales de crédito, ya sean de ámbito regional o global, deberían considerar a todos los países en desarrollo como fuentes posibles de adquisición, lo que no sucede siempre en la actualidad.

Capítulo IV

Distribución geográfica de la asistencia oficial bilateral y multilateral

55. Como puede verse en el cuadro 9, la distribución geográfica de las corrientes netas de ayuda oficial bilateral y multilateral varió considerablemente de 1965 a 1970. La participación de los países en desarrollo del hemisferio occidental y de Oceanía en la asistencia total aumentó de un 15,5% y un 1,5%, respectivamente, en 1964-1965, a un 18,4% y un 3,3% en 1969-1970.

56. Mientras que la participación de los países en desarrollo de Asia en las corrientes netas totales permaneció constante en 1964-1965 y 1969-1970, se produjeron considerables modificaciones en la distribución de la asistencia entre las tres principales subregiones asiáticas. En Asia meridional, que es la subregión más poblada, la corriente anual media de asistencia registró una disminución de 475 millones de dólares entre dichos períodos. Ello se debió fundamentalmente a una disminución de las corrientes netas destinadas a la India y al Pakistán. En el caso de la India, las corrientes netas disminuyeron de 1.244 millones de dólares en 1964-1965 a 820 millones en 1969-1970. En el caso del Pakistán, las cifras correspondientes fueron 521 y 422 millones de dólares, respectivamente.

57. La participación de los países en desarrollo de Africa en el total de las corrientes bilaterales y multilaterales oficiales netas disminuyó apreciablemente, pues pasó del 27,1% en 1964-1965 al 22,3% en 1969-1970. En el caso de los países al Norte del Sáhara, las corrientes netas disminuyeron en 227 millones de dólares durante dicho período. Mientras que la disminución de la participación de los países en desarrollo al Sur del Sáhara fue menos importante, el volumen de la asistencia aumentó únicamente en 119 millones de dólares entre 1964-1965 y 1969-1970, y algunos de los países menos adelantados de la región registraron una disminución en el nivel de la asistencia.

²⁵ El BIRF y el BID suelen conceder un margen de preferencia de hasta el 15% a los proveedores locales.

CUADRO 9

Corrientes bilaterales y multilaterales oficiales con destino a los países en desarrollo,
1964-1965 y 1969-1970

(Desembolsos netos, en millones de dólares)

Región en desarrollo ^a	1964-1965 (promedio anual)		1969-1970 (promedio anual)	
	Cantidad	Porcentaje del total	Cantidad	Porcentaje del total
Africa, total ^b	1 733	27,1	1 714	22,3
Norte del Sáhara	569	8,9	342	4,4
Sur del Sáhara	1 138	17,8	1 337	17,4
América, total ^b	993	15,5	1 420	18,4
Norte y Centro	266	4,2	536	7,0
Sur	586	9,1	856	11,1
Asia, total ^b	3 016	47,1	3 584	46,5
Oriente Medio	273	4,2	294	3,8
Asia Meridional	1 869	29,2	1 394	18,1
Lejano Oriente	853	13,3	1 870	24,3
Oceanía	93	1,5	253	3,3
TOTAL ^c	6 405	100,0	7 700	100,0

Fuentes: OCDE, *Geographical Distribution of Financial Flows to Less Developed Countries* (París, varios números), y OCDE, 1971 *Review*, ... págs. 186-187.

^a La delimitación de las regiones en desarrollo es la que aparece en las fuentes.

Africa al Norte del Sáhara: Argelia, Egipto, Marruecos, República Árabe Libia y Túnez.

Africa al Sur del Sáhara: el resto de los países en desarrollo de África.

América, Norte y Centro: Antillas Neerlandesas, Bermudas, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Honduras Británica, Indias Occidentales Británicas, Islas Bahamas, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Trinidad-Tabago.

América del Sur: el resto de los países en desarrollo de América.

Oriente Medio: Arabia Saudita, Bahrein, Irak, Irán, Israel, Jordania, Líbano, Mascate y Omán, Omán bajo Tregua, Qatar y Yemen.

Asia meridional: Afganistán, Birmania, Ceilán, India, Nepal y Pakistán.

Lejano Oriente: el resto de los países en desarrollo de Asia.

^b Comprende los desembolsos no asignados.

^c Comprende las corrientes a países europeos beneficiarios y los desembolsos no asignados.

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO A-1

Corriente neta total de recursos financieros transferidos a países en desarrollo
de África, Asia y América Latina, 1960-1970

(Desembolsos netos, en millones de dólares)

Año	Total ^a	Procedentes de los países desarrollados de economía de mercado	Procedentes de instituciones multilaterales
1960	7 019	6 600	289
1961	7 934	7 509	210
1962	7 815	7 152	399
1963	8 540	7 544	516
1964	9 004	7 855	719
1965	10 206	8 984	802
1966	10 173	9 016	822
1967	10 835	9 603	1 002
1968	11 980	10 941	789
1969	12 557	11 246	1 081
1970	13 979	12 326	1 403

Fuentes: Secretaría de la UNCTAD, sobre la base de datos publicados en OCDE, 1971 *Review* ... y datos suministrados directamente por la secretaría de la OCDE y por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

^a Incluye estimaciones aproximadas de los desembolsos netos de los países socialistas a los países en desarrollo, con excepción de Cuba. Esas estimaciones se basan en el comunicado de prensa de la OCDE [PRESS/A(71)22] de 28 de junio de 1971 y sólo deben interpretarse como órdenes generales de magnitud.

CUADRO A-2

Corriente neta de recursos financieros transferidos por países miembros del CAD a países en desarrollo de África, Asia y América Latina y a las instituciones multilaterales, 1969-1970

(En millones de dólares)

País	Asistencia Oficial para el Desarrollo		Otras corrientes oficiales		Corrientes privadas		Total		Participación en porcentaje del total del CAD	
	1969	1970	1969	1970	1969	1970	1969	1970	1969	1970
Australia	175	203	25	27	58	159	258	389	2,0	2,7
Austria	14	19	7	7	47	42	68	68	0,5	0,5
Bélgica	114	118	10	5	112	162	236	285	1,8	2,0
Canadá	245	343	44	37	75	178	364	558	2,9	3,9
Dinamarca	54	59	6	3	62	36	122	98	1,0	0,7
Estados Unidos	3 048	3 003	135	154	1 408	2 185	4 591	5 342	36,0	37,7
Francia	921	924	18	42	730	806	1 669	1 772	13,1	12,5
Italia	79	153	35	58	698	531	812	742	6,4	5,2
Japón	433	459	336	633	436	673	1 205	1 765	9,4	12,5
Noruega	29	36	15	8	34	26	78	70	0,6	0,5
Países Bajos	139	195	8	15	205	238	352	448	2,8	3,2
Portugal	58	29	14	30	18	7	90	66	0,7	0,5
Reino Unido	414	416	-3	7	660	686	1 071	1 109	9,4	7,8
República Federal de Alemania	502	555	-69	86	1 104	505	1 537	1 146	12,0	8,1
Suecia	121	116	—	—	82	67	203	183	1,6	1,3
Suiza	29	29	-6	-5	80	88	103	112	0,8	0,8
TOTAL DEL CAD	6 375	6 657	575	1 107	5 809	6 389	12 759	14 153	100,0	100,0

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, datos tomados de OCDE, 1971 Review . . . , o suministrados directamente por la secretaría de la OCDE.

CUADRO A-3

Resultados conseguidos por los países miembros del CAD en relación con el objetivo del 1%^a, 1960-1970

(En porcentajes del PNB)

País	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Australia	0,51	0,54	0,41	0,49	0,53	0,59	0,64	0,87	0,88	0,82	1,14
Austria	-0,13	0,06	0,16	—	0,19	0,52	0,33	0,40	0,52	0,55	0,48
Bélgica	1,51	1,32	0,91	1,21	0,96	1,05	0,91	0,79	1,07	1,03	1,13
Canadá	0,36	0,22	0,29	0,28	0,33	0,36	0,50	0,44	0,49	0,50	0,69
Dinamarca	0,51	0,35	0,16	-0,02	0,19	0,14	0,25	0,28	0,74	0,87	0,63
Estados Unidos	0,68	0,77	0,70	0,70	0,69	0,74	0,61	0,65	0,62	0,49	0,54
Francia	2,16	2,03	1,89	1,52	1,46	1,30	1,19	1,08	1,27	1,19	1,22
Italia	0,62	0,47	0,76	0,57	0,35	0,39	0,76	0,33	0,64	0,99	0,80
Japón	0,38	0,57	0,37	0,34	0,35	0,49	0,56	0,61	0,64	0,73	0,90
Noruega	0,11	0,23	0,08	0,24	0,22	0,38	0,15	0,33	0,67	0,80	0,02
Países Bajos	2,25	1,66	0,88	0,87	0,66	1,16	1,16	0,85	1,01	1,25	1,43
Portugal	3,05	1,63	1,41	1,65	1,57	0,74	0,73	1,40	0,78	1,61	1,04
Reino Unido	1,04	1,09	0,88	0,74	0,91	0,96	0,82	0,72	0,68	0,97	0,91
República Federal de Alemania	0,76	0,92	0,70	0,58	0,57	0,56	0,51	0,86	1,11	1,00	0,62
Suecia	0,31	0,13	0,21	0,28	0,40	0,34	0,43	0,43	0,46	0,72	0,58
Suiza	1,81	2,09	1,45	1,30	0,66	1,07	0,57	0,81	1,10	0,55	0,54
TOTAL DEL CAD	0,81	0,86	0,75	0,70	0,69	0,74	0,66	0,68	0,73	0,70	0,71

Fuentes: Datos basados en las publicaciones siguientes: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, octubre de 1968, y *Yearbook of National Accounts Statistics*, varios números; FMI, *International Financial Statistics*, diversos números; fuentes citadas en el cuadro A-1.

^a Corriente neta de recursos financieros a países en desarrollo de África, Asia y América Latina y a instituciones multilaterales, en porcentajes del PNB a precios de mercado.

CUADRO A-4

Corriente neta de recursos transferidos por las instituciones multilaterales^a a países en desarrollo de África, Asia y América Latina, 1960-1970

(Desembolsos netos, en millones de dólares)

Organismos	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
AIF	-23	-37	-26	42	95	259	254	351	189	234	151
BAD ^b	—	—	—	—	-5	-26	-7	-7	-10	-8	-2
BAsD ^c	—	—	—	—	—	—	-28	-33	-29	-24	-15
BEI ^c	—	—	—	—	—	—	2	5	5	11	10
BID ^d	-69	-106	-53	71	104	1	10	108	19	160	300
BIRF	259	197	272	250	231	257	211	197	171	215	347
CFI	13	9	12	7	10	9	20	18	20	47	54
FED	4	17	55	67	85	105	117	104	110	117	145
Organismos de las Naciones Unidas	105	130	139	179	199	197	244	259	314	328	413
TOTAL	289	210	399	616	719	802	822	1 002	789	1 081	1 403

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, sobre la base de informes de las instituciones multilaterales.

^a Donaciones y préstamos, menos suscripciones y contribuciones (independientemente de que se hayan efectuado en moneda del país beneficiario o en otras monedas) y participaciones y reembolsos en su caso. Tampoco se han tenido en cuenta las variaciones de los valores en cartera en los países en desarrollo de la deuda consolidada del BIRF y del BID. Las cantidades con signo negativo indican

suscripciones, contribuciones y participaciones que exceden de los desembolsos, deducidos los reembolsos.

^b El primer año de transacciones fue 1964.^c El primer año de transacciones fue 1966.^d Los desembolsos del Fondo Fiduciario para el Progreso Social se incluyen entre la asistencia bilateral de los Estados Unidos.

CUADRO A-5

Compromisos de asistencia económica bilateral a los países en desarrollo de África, Asia y América Latina contraídos por los países socialistas de Europa oriental y de Asia, 1960-1970^a

(En millones de dólares)

País	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Bulgaria		12	—	6	5	17	15	47	35	20	82
Checoslovaquia	115	146	1	20	118	43	192	88	200	37	45
China, República Popular de	45	154	11	88	305	77	6	—	42	—	695
Hungría	34	111	—	14	10	42	52	45	40	21	79
Polonia	65	128	88	8	54	22	—	63	20	30	25
República Democrática Alemana	27	46	—	—	71	132	—	231	8	134	125
Rumania	—	100	—	—	73	—	—	14	45	132	10
URSS	582	302	214	205	618	330	1 033	133	368	402	633
TOTAL	868	999	314	341	1 254	663	1 298	621	758	776	1 694

Fuentes: Naciones Unidas, *Estudio económico mundial*, 1969-1970 (N.º de venta: S.71.II.C.1), págs. 185 y 186, y datos adicionales suministrados por el Centro de

Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo de la Secretaría de las Naciones Unidas.

^a Con exclusión de los compromisos destinados a Cuba.

CUADRO A-6

**Distribución geográfica de las corrientes oficiales bilaterales (países miembros del CAD) y multilaterales
con destino a los países en desarrollo, 1960-1970**

(Desembolsos netos, en millones de dólares)

<i>Región en desarrollo ^a</i>	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Africa ^b	1 481,8	1 654,7	1 777,2	1 663,6	1 762,2	1 701,2	1 590,7	1 601,0	1 579,5	1 642,5	1 785,3
Norte del Sáhara	797,3	801,9	776,5	688,4	666,1	470,8	349,8	305,7	334,2	296,4	385,5
Sur del Sáhara	683,2	849,9	998,7	970,2	1 076,6	1 198,6	1 205,4	1 266,8	1 208,3	1 308,9	1 365,5
América ^b	288,9	767,8	856,4	1 096,7	990,2	994,6	1 180,5	1 182,0	1 300,5	1 284,3	1 555,4
Norte y Centro	120,0	164,3	169,4	259,9	198,1	331,1	463,9	488,7	535,8	457,3	615,4
Sur	125,5	552,3	612,5	734,5	622,8	547,9	733,8	658,7	722,0	806,3	903,6
Asia ^a	2 244,3	2 211,1	2 378,8	2 738,8	2 842,9	3 188,0	3 198,9	3 685,4	3 451,6	3 509,9	3 662,6
Oriente Medio	282,1	392,9	324,9	286,9	237,9	306,6	270,4	255,0	272,6	290,6	297,9
Asia meridional	1 121,5	1 011,4	1 197,0	1 595,8	1 821,9	1 915,2	1 768,0	2 034,2	1 652,8	1 383,8	1 404,0
Lejano Oriente	838,5	804,0	844,9	839,1	761,2	944,1	1 135,9	1 373,2	1 501,4	1 797,6	1 947,6
Oceanía	23,3	26,3	41,1	43,7	42,9	142,2	149,8	165,4	192,7	221,8	283,8
TOTAL ^a	4 176,3	4 857,8	5 303,5	5 817,2	5 799,4	6 212,6	6 358,9	6 896,3	6 869,8	7 000,7	7 501,0

Fuentes: OCDE, *Geographical Distribution of Financial Flows to Less Developed Countries* (París, varios números), y *1970 Review* y *1971 Review* ... respectivamente.

^a Los países comprendidos en las regiones en desarrollo son los que figuran en el cuadro 9 del texto principal.

^b Comprende los desembolsos no asignados.

CUADRO A-7

**Distribución geográfica de las corrientes oficiales bilaterales (países miembros del CAD) y multilaterales
con destino a los países en desarrollo, 1960-1970**

(Desembolsos netos como porcentaje del total)

<i>Región en desarrollo ^a</i>	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Africa ^b	35,5	34,1	33,5	28,6	30,4	27,4	25,0	23,2	23,0	23,5	23,8
Norte del Sáhara	19,1	16,5	14,6	11,8	11,5	7,6	5,5	4,4	4,9	4,2	5,1
Sur del Sáhara	16,4	17,5	18,8	16,7	18,6	19,3	19,0	18,4	17,6	18,7	18,2
América ^b	6,9	15,8	16,1	18,9	17,1	16,0	18,6	17,1	18,9	18,3	20,7
Norte y Centro	2,9	3,4	3,2	4,5	3,4	5,3	7,3	7,1	7,8	7,5	8,2
Sur	3,0	11,4	11,5	12,6	10,7	8,8	11,5	9,6	10,5	11,5	12,0
Asia ^b	53,7	45,5	44,9	47,1	49,0	51,3	50,3	53,4	50,2	50,1	48,8
Oriente Medio	6,7	8,1	6,1	4,9	4,1	4,9	4,3	3,7	4,0	4,2	4,0
Asia meridional	26,9	20,8	22,6	27,4	31,4	30,8	27,8	29,5	24,1	19,8	18,7
Lejano Oriente	20,1	16,6	15,9	14,4	13,1	15,2	17,9	19,9	21,8	25,7	26,0
Oceanía	0,6	0,5	0,8	0,7	0,7	2,3	2,4	2,4	2,8	3,2	3,8
TOTAL ^b	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Véase el cuadro A-6.

^b Comprende los desembolsos no asignados.

^a Para la delimitación de cada región, véase el cuadro 9 en el texto.

CUADRO A-8

**Distribución geográfica de las corrientes oficiales bilaterales (países miembros del CAD)
con destino a los países en desarrollo, 1960-1970**

(Desembolsos netos, en millones de dólares)

<i>Región en desarrollo a</i>	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Africa ^b	1 323,7	1 532,4	1 632,0	1 551,6	1 576,6	1 484,6	1 399,2	1 395,2	1 324,6	1 341,0	1 374,0
Norte del Sáhara	708,5	788,2	756,0	679,2	637,8	455,0	339,2	297,9	306,2	272,3	345,0
Sur del Sáhara	615,3	743,2	874,0	867,4	925,6	1 005,4	1 030,5	1 074,8	992,0	1 039,0	1 010,9
América ^b	278,2	816,7	787,4	810,3	676,2	837,1	967,8	872,1	1 085,5	910,9	956,9
Norte y Centro	89,9	188,7	140,8	139,1	97,5	279,4	363,5	392,7	439,8	338,6	388,2
Sur	146,9	578,1	573,1	573,0	421,1	452,3	567,3	448,9	616,0	561,6	523,9
Asia ^b	2 143,0	2 086,7	2 185,5	2 529,6	2 630,6	2 771,0	2 858,8	3 278,0	3 176,6	3 136,4	3 315,8
Oriente Medio	253,9	349,4	257,2	227,3	193,1	232,7	215,8	200,0	249,7	229,7	225,2
Asia meridional	1 059,2	948,0	1 109,7	1 489,0	1 701,7	1 637,7	1 549,2	1 715,6	1 454,7	1 165,8	1 273,6
Lejano Oriente	829,9	789,3	806,6	796,3	719,1	885,5	1 074,5	1 344,7	1 453,6	1 707,3	1 813,3
Oceanía	23,2	25,9	40,7	43,3	42,3	141,4	147,0	161,3	189,0	219,7	275,5
TOTAL ^b	3 886,6	4 633,5	4 889,1	5 178,8	5 074,6	5 413,3	5 578,7	5 935,9	6 101,3	5 946,0	6 092,3

Fuente: Véase el cuadro A-6.

^b Comprende los desembolsos no asignados.^a Para la delimitación de cada región, véase el cuadro 9 en el texto.

CUADRO A-9

**Distribución geográfica de las corrientes de las instituciones multilaterales
con destino a los países en desarrollo, 1960-1970**

(Desembolsos netos, en millones de dólares)

<i>Región en desarrollo a</i>	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Africa ^b	158,1	122,3	145,2	112,0	185,6	216,6	191,5	205,8	254,9	301,5	411,3
Norte del Sáhara	88,8	13,7	20,5	9,2	28,3	15,8	10,6	7,8	28,0	24,1	40,5
Sur del Sáhara	67,9	106,7	124,7	102,8	151,0	193,2	174,9	192,0	216,3	269,9	354,6
América ^b	10,7	-48,9	69,0	286,4	314,0	157,5	212,7	309,9	215,0	373,4	598,5
Norte y Centro	30,1	-24,4	28,6	120,8	100,6	51,7	100,4	96,0	96,0	118,7	227,2
Sur	-21,4	-25,8	39,4	161,5	201,7	95,6	166,5	209,8	106,0	244,7	379,7
Asia ^b	101,3	124,4	193,3	209,2	212,3	417,0	340,1	407,4	275,0	373,5	346,8
Oriente Medio	28,2	43,5	67,7	59,6	44,8	73,9	54,6	55,0	22,9	60,9	72,7
Asia meridional	62,3	63,4	87,3	106,8	120,2	277,5	218,8	318,6	198,1	218,0	130,4
Lejano Oriente	8,6	14,7	38,3	42,8	42,1	58,6	61,4	28,5	47,8	90,3	134,3
Oceanía	0,1	0,4	0,4	0,4	0,6	0,8	2,8	4,1	3,7	2,1	8,3
TOTAL ^b	289,7	224,3	414,4	638,4	724,8	799,3	780,2	960,4	768,5	1 054,5	1 408,7

Fuente: Véase el cuadro A-6.

^b Comprende los desembolsos no asignados.^a Para la delimitación de cada región, véase el cuadro 9 en el texto.

EL VÍNCULO

Informe de la secretaría de la UNCTAD *

[Texto original en inglés]

ÍNDICE

	Párrafos	Página
Introducción	1	68
<i>Capítulo</i>		
I. Antecedentes legislativos	2-13	68
II. Justificación del vínculo	14-23	70
III. Problemas que plantea el vínculo	24-54	71

ANEXOS

Anexo I. Extracto del comunicado de la reunión de Ministros de Hacienda del Commonwealth de 1970	75
Anexo II. Extracto del comunicado de la reunión de Ministros de Hacienda del Commonwealth de 1971	75

Introducción

1. En la primera parte de su décimo período de sesiones la Junta de Comercio y Desarrollo tomó nota de la declaración de los países en desarrollo miembros de la Junta relativa a la liquidez internacional (reproducida en apéndice B a la decisión 64 (IX) de la Junta) y del memorando presentado por los países en desarrollo que lleva por título « Segundo memorando sobre la liquidez internacional: La posición de los países en desarrollo sobre la cuestión del vínculo »¹. La Junta pidió al Secretario General de la UNCTAD que se mantuviera al corriente de la marcha de la situación en esta materia y que informara a la Junta en su 11.º período de sesiones². La secretaría de la UNCTAD ha preparado el presente informe en cumplimiento de esa petición.

Capítulo primero

Antecedentes legislativos

2. La propuesta de que debiera establecerse un vínculo entre el suministro de fondos para el desarrollo y la creación de liquidez internacional fue formulada en 1965 por un Grupo de Expertos designado por el Secretario General de la UNCTAD³. En 1969 fue apoyada y refor-

mulada por un segundo Grupo de Expertos de la UNCTAD⁴. El Comité de Planificación del Desarrollo aprobó la propuesta en su sexto período de sesiones⁵.

3. Por su parte, la Comisión Pearson ha hecho el comentario siguiente:

⁴ Véase *Reforma monetaria internacional y cooperación para el desarrollo. Informe del Grupo de Expertos en problemas monetarios internacionales* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.70.II.D.2), caps. IV y V. Véase también el estudio del Sr. H. H. Bell titulado « Institutional Aspects of Linking Development Financing with Reserve Creation Under the Rio Agreement » (TD/B/AC.8/R.2/Add.1). La propuesta también ha sido estudiada en la nota de la secretaría de la UNCTAD titulada « Informe sobre la reforma monetaria internacional » (TD/7/Supp.7) (véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, segundo período de sesiones*, vol. IV, *Problemas y Políticas de Financiación*, No. de venta: S.68.II.D.17), pág. 231, y en el estudio de la secretaría de la UNCTAD sobre *Cuestiones relativas a la financiación del desarrollo y al comercio de los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.69.II.D.9). Véase asimismo « Comunicaciones de los gobiernos al Grupo de Expertos en problemas monetarios internacionales: nota del Secretario General de la UNCTAD » (*Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, tercer período de sesiones, Anexos*, temas 6 y 11 del programa, documento TD/B/33); « Examen del informe del Grupo de Expertos en problemas monetarios internacionales. — Comunicado de los Ministros y gobernadores de Bancos del Grupo de los Diez, publicado el 28 de septiembre de 1965: nota del Secretario General de la UNCTAD » (*ibid.*, documento TD/B/35); « Memorando sobre la liquidez internacional » (*ibid.*, *tercer período de sesiones, Suplemento No. 4* (TD/B/57/Rev.1, anexo I) y « Segundo memorando sobre la liquidez internacional. — La posición de los países en desarrollo sobre la cuestión del vínculo » (véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 15* (A/8015/Rev.1), segunda parte, anexo IV). Véanse también las siguientes resoluciones de la Asamblea General: resolución 2461 (XXIII), resolución 2565 (XXIV) y resolución 2626 (XXV).

⁵ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 49.º período de sesiones, Suplemento No. 7* (E/4776), párr. 82.

* El presente informe, que es una versión revisada del documento TD/B/356, fue distribuido a la Conferencia como documento TD/118/Supp.4, de fecha 22 de diciembre de 1971. Aparecerá también por separado como publicación de las Naciones Unidas.

¹ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 15* (A/8015/Rev.1), segunda parte, anexo IV.

² *Ibid.*, segunda parte, párr. 194 c, ii.

³ Véase *Los problemas monetarios internacionales y los países en desarrollo. Informe del Grupo de Expertos* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 66.II.D.2).

Hay fundadas razones para sostener que sería más sencillo y justo que los países desarrollados renunciaran a una parte de su cuota del nuevo medio de reserva a favor de los países menos desarrollados. La AIF podría ser un medio para asegurar la aportación de recursos al desarrollo, y las propuestas en este sentido merecen mayor estudio ⁶.

4. En el cuarto período de sesiones de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio, los países en desarrollo apoyaron el vínculo ⁷ y distribuyeron un memorando conjunto en el que hacían una defensa razonada del proyecto ⁸.

5. El vínculo ha recibido el apoyo del Gobierno de Italia ⁹. Otros países desarrollados de economía de mercado han expresado en general su oposición al vínculo como cuestión de principio o porque han creído prematuro pensar en establecerlo ¹⁰.

6. El vínculo ha sido recomendado por el Comité Económico Conjunto del Congreso de los Estados Unidos ¹¹ y por la Comisión de Estudios sobre Ayuda Exterior de la Cámara de los Comunes del Reino Unido ¹². En la reunión que celebraron en septiembre de 1970, los ministros de hacienda de los países miembros del Commonwealth acordaron que los miembros del FMI debían estar en condiciones de examinar la cuestión del vínculo en 1972, fecha en que había que hacer la asignación de derechos especiales de giro para el próximo período ¹³.

7. En las declaraciones que pronunciaron en la Reunión Anual conjunta de 1970 del FMI y el Grupo del Banco Mundial, celebrada en Copenhague, varios gobernadores discutieron la propuesta de establecer un vínculo. En sus observaciones finales, el Sr. Pierre-Paul Schweitzer, Director Gerente del FMI, declaró lo siguiente en relación con los derechos especiales de giro:

Aunque estamos solamente en la fase inicial del primer período básico, ya se han sugerido varias modificaciones de este servicio

⁶ Véase *El Desarrollo: Empresa común. Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional*, Madrid, Editorial Tecnos, 1969, pág. 216.

⁷ Véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, décimo período de sesiones, Suplemento No. 4 (TD/B/318)*, párr. 24.

⁸ *Ibid.*, anexo III.

⁹ Véase la declaración del Gobernador de Italia en la reunión anual de la Junta de Gobernadores del FMI, en FMI, *Summary Proceedings of the twenty-fourth Annual Meeting of the Board of Governors, 29 September-3 October 1969* (Washington D.C.), pág. 71.

¹⁰ En el cuarto período de sesiones de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio, el representante del Reino Unido declaró que su Gobierno apoyaba en principio la idea de que se estableciera un vínculo, a condición de que se pudiera elaborar un sistema viable que pudieran aceptar los principales países interesados. Ello no podría ocurrir hasta que estuvieran firmemente establecidos los derechos especiales de giro que aún no lo estaban; por otra parte, sería necesario estudiar más a fondo la cuestión de la metodología, incluido el problema del reparto de la carga [véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, décimo período de sesiones, Suplemento No. 4 (TD/B/318)*, párr. 30].

¹¹ Véase *1971 Joint Economic Report*, Informe del Comité Económico Conjunto del Congreso de los Estados Unidos sobre el informe Económico Presidencial de febrero de 1971 (U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1971), págs. 14 y 15.

¹² Véase *Report from the Select Committee on Overseas Aid, Session 1970-1971*, House of Commons Paper 299 (Londres, H.M. Stationery Office), párrs. 180 y 181.

¹³ Véase en el anexo I del presente informe el pasaje correspondiente del comunicado de la reunión de Ministros de Hacienda del Commonwealth de 1970.

para que las estudie el Fondo. Estas modificaciones abarcan desde algunas de carácter más técnico hasta cambios fundamentales tales que entrañarían el establecimiento de algún tipo de vínculo entre la emisión de derechos especiales de giro y la financiación del desarrollo económico. Estoy seguro de que los Directores Ejecutivos querrán estudiar con detenimiento el programa de trabajo del Fondo en este terreno ¹⁴.

8. El Sr. Robert S. McNamara, Presidente del Grupo del Banco Mundial, también aludió al vínculo en sus observaciones finales, y dijo lo siguiente:

Desearía comentar la posible creación de un vínculo entre los derechos especiales de giro y la financiación del desarrollo. Creo que el tema que más se ha mencionado en esta semana de discusiones fue el posible vínculo entre los derechos especiales de giro y la financiación del desarrollo. Sé que hay puntos de vista muy opuestos sobre la conveniencia de establecer ese vínculo, pero también creo que la gran mayoría de los que hablaron pidieron que se estudiara detenidamente esta cuestión. El Sr. Schweitzer acaba de referirse a ella hace un momento. Puesto que la posibilidad de disponer de medios de financiación en condiciones más favorables es tan esencial para el proceso del desarrollo, el Banco está dispuesto a colaborar en cualquier estudio de esta cuestión que emprenda el Fondo ¹⁵.

9. Posteriormente, los Directores Ejecutivos del FMI empezaron a examinar los problemas principales que había que estudiar para poder determinar la conveniencia y viabilidad de un vínculo.

10. El párrafo 52 de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2626 (XXV), dice así:

Tan pronto como se logre una experiencia adecuada sobre la aplicación del esquema de derechos especiales de giro, se prestará seria consideración a la posibilidad de establecer un vínculo entre la asignación de nuevos activos de reservas según el esquema y el suministro de financiación adicional para el desarrollo en beneficio de todos los países en desarrollo. En todo caso, la cuestión se examinará antes de la asignación de derechos especiales de giro en 1972 ¹⁶.

11. En su reunión de septiembre de 1971, los Ministros de Hacienda del Commonwealth formularon la esperanza de que los estudios que había emprendido el FMI estuvieran terminados lo antes posible y consideraron importante que los resultados de esos estudios fueran dados a conocer con bastante antelación a la fecha en que deben tomarse las decisiones en 1972 ¹⁷.

¹⁴ FMI, *Summary Proceedings of the twenty-fifth Annual Meeting of the Board of Governors, september 1970* (Washington, D.C.), pág. 228.

¹⁵ BIRF, *Annual Meeting of the Board of Governors, Summary Proceedings, Copenhagen, September 21-25, 1970*, Washington, D.C., pág. 197.

¹⁶ Los gobiernos siguientes formularon reservas a este párrafo de la Estrategia: Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Japón, Países Bajos y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Además, Chile rechazó la redacción de este párrafo basándose en que no incluía ningún compromiso de establecer un vínculo. Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Anexos*, tema 42 del programa, documento A/8124/Add.1.

¹⁷ Véase en el anexo II del presente informe el pasaje correspondiente del comunicado de la reunión de Ministros de Hacienda del Commonwealth de 1971.

12. En la resolución 2806 (XXVI) de la Asamblea General, del 14 de diciembre de 1971, relativa a la situación monetaria internacional, la Asamblea General resolvió que en la reforma del sistema monetario internacional debiera tenerse en cuenta, entre otras cosas, « la creación de un vínculo entre los Derechos Especiales de Giro y los recursos adicionales para financiar el desarrollo, como parte integral del nuevo sistema monetario internacional ».

13. En el quinto período de sesiones de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio, los países en desarrollo presentaron una declaración sobre los problemas monetarios internacionales en la que instaron al Fondo Monetario Internacional a que acelerara el estudio sobre el vínculo e invitaron al Director Gerente del FMI a que presentara un informe al respecto a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su tercer período de sesiones ¹⁸.

Capítulo II

Justificación del vínculo

14. Esencialmente, el segundo Grupo de Expertos de la UNCTAD propuso que los países desarrollados contribuyesen con una parte de los derechos especiales de giro que les correspondiesen asignándola a instituciones financieras multilaterales tales como la AIF y los bancos regionales de desarrollo. Como no se cobraría ningún interés sobre estas contribuciones, aumentaría la corriente de ayuda en condiciones favorables para los países en desarrollo.

15. Los expertos de la UNCTAD estudiaron dos métodos principales de establecer el vínculo. Un método (denominado comúnmente el vínculo « orgánico » ¹⁹) consistiría en que los países desarrollados, que participaran en el sistema, atribuyesen derechos especiales de giro a la AIF con cargo a sus asignaciones. El otro método (el llamado vínculo « no orgánico ») consistiría en que los países desarrollados hicieran aportaciones en sus monedas nacionales a la AIF en proporción a los derechos especiales de giro que se les asignen. Además, los expertos mencionaron un tercer método (otra forma de vínculo « orgánico ») en virtud del cual el FMI asignaría directamente derechos especiales de giro a la AIF ²⁰.

16. En todos estos sistemas, la cuantía de las asignaciones de derechos especiales de giro que se vincularan directa o indirectamente sería objeto de un acuerdo previo entre los gobiernos. El volumen y el momento de la

creación de los derechos especiales de giro dependerían enteramente de las necesidades monetarias de la economía mundial y no de la necesidad de recursos para el desarrollo.

17. Los partidarios del vínculo basan sus argumentos en la propuesta de que la creación de derechos especiales de giro supone un ahorro de recursos que pueden y deben utilizarse con el fin de aumentar la asistencia para el desarrollo. Su razonamiento es que los derechos especiales de giro aportan dos tipos de beneficios a la economía mundial. En primer lugar, permiten supeditar la masa de liquidez internacional a las decisiones colectivas de la comunidad internacional en función de criterios racionales y no de los altibajos de la producción de oro o de los déficit de ciertos países. De esta manera con la distribución de los derechos especiales de giro se evitarían las pérdidas de ingresos reales que de lo contrario podría entrañar una masa insuficiente de liquidez mundial.

18. En segundo lugar, se señala que la nueva técnica de creación de reservas supone un ahorro de recursos. Con los derechos especiales de giro se crea liquidez sin que cueste nada y sin que haya que gastar recursos escasos en extraer metal de los yacimientos, refinarlo, fundirlo en barras, transportarlo y almacenarlo. Los países que reciben derechos especiales de giro adquieren reservas sin sacrificar recursos reales en forma de excedentes de exportación.

19. Se admite que no se pueden « crear » o « ahorrar » recursos ilimitadamente por el simple procedimiento de emitir más derechos especiales de giro. Pero también se afirma que, si la cantidad de derechos especiales de giro creados es en cierto modo la « debida », entonces habrá un ahorro equivalente de recursos en comparación con un sistema monetario respaldado por productos.

20. En consecuencia, se dice que toda decisión sobre la forma de distribuir los derechos especiales de giro plantea dos cuestiones diferentes. La primera es cómo distribuir la nueva liquidez producida por los derechos especiales de giro que se crean, y la segunda, cómo distribuir los recursos ahorrados gracias a esta nueva liquidez. En el sistema actual, ambos se distribuyen exactamente según la misma base: las cuotas del FMI. Pero se considera que esto mezcla la creación de liquidez con el ahorro de recursos, que son los dos aspectos de los derechos especiales de giro. Desde un punto de vista lógico habría que distribuir la liquidez entre los países según sus necesidades relativas de más liquidez, y los recursos ahorrados según sus necesidades relativas de más recursos.

21. En el contexto actual no es necesario considerar hasta qué punto las cuotas del FMI reflejan las necesidades relativas de liquidez de los países y tienen en cuenta la insuficiencia relativa de reservas de los países en desarrollo y su acceso limitado a otras fuentes de financiación a corto plazo. Lo importante es que la posición predominante de los países desarrollados en las cuotas del FMI se debe a la parte relativamente grande del comercio y el ingreso mundiales que les corresponde y no a su necesidad relativa de más recursos. La finalidad del vínculo sería la de redistribuir los recursos ahorrados. Las contribuciones que el vínculo permitiría hacer a las instituciones que financian el desarrollo servirían para transferir parte

¹⁸ Véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, duodécimo período de sesiones, Suplemento No. 2 (ID/B/395)*, pág. 41.

¹⁹ Se utilizó el término « orgánico » para indicar que los derechos especiales de giro mismos serían empleados para efectuar la transferencia indispensable a la AIF y a los bancos regionales de desarrollo, de modo que el vínculo pasaría efectivamente a ser parte orgánica del proceso de creación y asignación de derechos especiales de giro. En cambio, según el método del vínculo « no orgánico », la transferencia a la AIF, aunque se haría en combinación con la asignación de los derechos especiales de giro, consistiría en monedas nacionales y no en derechos especiales de giro.

²⁰ Véase *Reforma monetaria internacional y cooperación para el desarrollo, Informe del Grupo de Expertos en problemas monetarios internacionales*, párr. 41.

de esos ahorros de los países desarrollados a los que más los necesitan, o sea los países en desarrollo.

22. También se han visto ventajas en el vínculo desde el punto de vista del propio sistema monetario internacional. Muchos países desarrollados consideran que un crecimiento rápido de las exportaciones es provechoso porque permite que sus industrias se beneficien de las ventajas de un mayor volumen de producción. Al mismo tiempo, en muchos casos esos países no están dispuestos a absorber un aumento comparable de las importaciones, en gran parte porque quieren proteger el empleo interno. Por otra parte, otros países desarrollados de economía de mercado tampoco están en general dispuestos a absorber esos superávits mediante déficit de sus propias balanzas comerciales. En consecuencia, los objetivos externos de los países desarrollados serían incompatibles si no tuvieran mercados suficientes en los demás países. La reciente crisis monetaria, en la que cada país ha tratado de proteger o reforzar su posición comercial, ha puesto de manifiesto las dificultades y los peligros que entrañan esos objetivos incompatibles.

23. El peligro de conflicto disminuiría si las exportaciones de los países desarrollados al resto del mundo aumentarían al mismo ritmo que la creación de liquidez. Esto ocurre desde luego cuando los países desarrollados adquieren oro monetario, ya que esto amplía los mercados de sus exportaciones en los países que producen oro. En cambio, dichos mercados no varían cuando se asignan derechos especiales de giro a los países desarrollados. No obstante, un vínculo entre las asignaciones de tales derechos y la financiación para el desarrollo contribuiría a aumentar la demanda de los productos exportados por los países desarrollados. La creación de ese vínculo significaría que, al igual que en un sistema de patrón oro, los países desarrollados acumularían reservas, pero, en contraste con ese patrón, las reservas acumuladas financiarían gastos productivos en vez de financiar gastos impro-ductivos.

Capítulo III

Problemas que plantea el vínculo

24. Toda decisión de crear el vínculo exige examinar los problemas siguientes:

- a) ¿Es legítimo utilizar los derechos especiales de giro en la asistencia para el desarrollo?
- b) ¿Falsearía el vínculo las decisiones relativas a los derechos especiales de giro?
- c) ¿Cómo afectaría el vínculo el funcionamiento del servicio de derechos especiales de giro?
- d) ¿Sería inflacionario el vínculo?
- e) ¿Perturbaría el vínculo la financiación del desarrollo?
- f) ¿Aumentaría con el vínculo la asistencia para el desarrollo?
- g) ¿Debería «despresupuestarse» la ayuda?
- h) ¿Se repartiría equitativamente la carga de la ayuda financiada mediante el vínculo?
- i) ¿Qué forma debería adoptar el vínculo?
- j) ¿Sería prematuro crear el vínculo en el momento actual?

a) *¿Es legítimo utilizar los derechos especiales de giro en la asistencia para el desarrollo?*

25. Los adversarios de la creación del vínculo han afirmado que los derechos especiales de giro son un haber monetario y, por lo tanto, deberían desempeñar un papel puramente monetario. Según esta opinión, la creación de liquidez internacional no debería utilizarse para efectuar una transferencia permanente de recursos reales ni una redistribución del ingreso mundial. Las reservas monetarias están para hacer frente a las contingencias de la balanza de pagos y no para financiar gastos en planes de desarrollo a largo plazo.

26. Los partidarios de la creación del vínculo han contestado que la acumulación de reservas de oro también supone una transferencia permanente de recursos reales: en este caso, a los países productores de oro. Conforme a este criterio, el empleo de los derechos especiales de giro para transferir recursos reales no origina, pues, ningún problema nuevo, y la innovación principal sería que las transferencias de recursos que generase el vínculo dependerían de las decisiones de la comunidad internacional y no de la situación accidental de los yacimientos de oro. Además, en el sistema de los derechos especiales de giro, incluso en su forma actual, la obligación de poseer derechos especiales de giro está estrictamente limitada, pues cada país participante está obligado a mantener sus haberes medios en derechos especiales de giro a un nivel no superior al 30% de sus asignaciones acumulativas netas del quinquenio transcurrido. En consecuencia, el 70% restante de las asignaciones de derechos especiales de giro queda disponible para adquirir recursos reales con carácter permanente, si el país participante lo prefiere. Así pues, cabría afirmar que en este sentido tampoco se plantea ninguna cuestión de principio nueva.

b) *¿Falsearía el vínculo las decisiones relativas a los derechos especiales de giro?*

27. Se ha dicho que si el volumen de asignaciones de derechos especiales de giro llegara a tener un efecto automático sobre el volumen de la asistencia, ya no sería posible determinar la tasa de creación de derechos especiales de giro exclusivamente en función de los criterios actualmente convenidos. Se considera que la introducción —en el momento de las decisiones— de consideraciones ajenas comprometería la función monetaria de los derechos especiales de giro. La existencia de un vínculo podría inducir a los países en desarrollo a presionar para que se creara un volumen de derechos especiales de giro mayor del que justificaría por sí sola la situación monetaria internacional. Esos países podrían también oponer resistencia a toda reducción del ritmo de creación de derechos especiales de giro que por razones monetarias habría quizá que decidir en ciertas condiciones. Por otra parte, la existencia de un vínculo podría incitar a algunos países donantes a renunciar a sus asignaciones, cuando de lo contrario no lo harían, o a preferir que se crease un volumen menor de derechos especiales de giro.

28. Los partidarios del vínculo han negado que éste falsearía las decisiones sobre el volumen de creación de

derechos especiales de giro y han señalado que, según consta en su «Segundo memorando sobre la liquidez internacional», los países en desarrollo han reconocido que el volumen de las nuevas reservas creadas debe determinarse exclusivamente en función de las necesidades monetarias de la economía mundial y no según la necesidad de fondos para el desarrollo. Además, puede decirse que los países en desarrollo se preocupan por el volumen de creación de derechos especiales de giro, incluso aunque no haya un vínculo. La decisión de crear derechos especiales de giro seguiría siendo de todos modos de la exclusiva competencia del FMI y requeriría el consentimiento de los principales países industriales, conforme al sistema de votación aplicable en estos casos.

29. Los países desarrollados tomarían la decisión extrema de renunciar a las asignaciones de derechos especiales de giro solamente si en principio fueran totalmente opuestos al vínculo; pero si ésta fuera la actitud de cualquiera de los países que prestan más ayuda, parecería improbable que se pudiera establecer el vínculo. Ahora bien, si los países convinieran en aceptar el principio del vínculo, no habría ninguna razón para que quisieran reducir el volumen de creación de derechos especiales de giro por debajo del nivel que pareciera apropiado a la luz de las necesidades monetarias de la economía mundial.

c) *¿Cómo afectaría el vínculo el funcionamiento del servicio de derechos especiales de giro?*

30. El vínculo «no orgánico» no afectaría para nada al funcionamiento del servicio de derechos especiales de giro porque no entrañaría operación alguna en la Cuenta Especial de Giro. En cambio, los dos tipos de vínculo «orgánico» obligarían a modificar el Convenio Constitutivo del FMI para permitir que las entidades de financiación del desarrollo que recibirían asignaciones poseyeran derechos especiales de giro²¹. También habría que establecer un procedimiento para convertir esos derechos especiales de giro en monedas nacionales. Además, la transferencia de derechos especiales de giro por los países a la AIF implicaría el uso de esos derechos sin que lo justificara la situación de la balanza de pagos: esto podría considerarse incompatible con la sección III del artículo XXV del Convenio Constitutivo. La atribución directa de derechos especiales de giro por el FMI a las entidades que los recibiesen exigiría otras modificaciones. En el último caso, en las obligaciones de aceptación²² de los participantes tendría que tenerse en cuenta el uso de los derechos especiales de giro asignados a los organismos

de asistencia para el desarrollo y los atribuidos a participantes. Asimismo, habría que prever un procedimiento de liquidación del «crédito» contra la institución beneficiaria que se crearía si se suprimiera el sistema o si la institución se retirara de él. Sería necesario prever nuevas disposiciones para pagar los cargos que entrañaría el uso neto de derechos especiales de giro por el organismo beneficiario, a menos que éste pagara la tarifa corriente.

31. Los partidarios del vínculo han afirmado que ninguno de estos cambios obligaría a introducir modificaciones de fondo en el servicio de los derechos especiales de giro. Han señalado que la «posesión» de derechos especiales de giro por organismos de asistencia para el desarrollo no conduciría a la «esterilización» de reservas porque los derechos especiales de giro que se les entregaran podrían ser convertidos en monedas nacionales tan pronto como los recibieran y retenidos hasta el momento de desembolsarlos, o también cabría la posibilidad de utilizar los derechos especiales de giro para financiar los desembolsos que haya que hacer por compromisos anteriores en vez de desembolsos futuros para hacer frente a compromisos nuevos. La conversión de los derechos especiales de giro tampoco plantearía problemas forzosamente. En el primer tipo de vínculo «orgánico» se podrían atribuir a cada país los derechos especiales de giro que hubiesen aportado inicialmente. También se podría aplicar una fórmula similar si el vínculo entrañara la atribución directa de derechos especiales de giro por el FMI a las instituciones prestamistas.

32. No se infringiría la disposición²³ que impide a los países utilizar derechos especiales de giro con el solo propósito de cambiar la composición de sus reservas, ya que el vínculo no originaría ningún cambio semejante. Además, en el caso de una transferencia directa de derechos especiales de giro por el FMI a la AIF, no habría ningún cambio en el nivel absoluto de obligaciones de aceptación asociadas con un determinado volumen total de asignaciones de derechos especiales de giro, sino solamente un aumento de la relación entre las obligaciones de aceptación y las asignaciones iniciales de derechos especiales de giro recibidas por cada país. Por último, se ha sostenido que los países podrían garantizar las «obligaciones» de las instituciones beneficiarias con el FMI y pagar los intereses de los derechos especiales de giro utilizados por esas instituciones. Se ha señalado que este arreglo no tendría ninguna repercusión desfavorable en el funcionamiento de la Cuenta Especial de Giro.

d) *¿Sería inflacionario el vínculo?*

33. Los adversarios del vínculo han sostenido que los derechos especiales de giro aumentan el volumen mundial de haberes financieros solamente, pero no sus recursos reales. En consecuencia, el uso de los derechos especiales de giro por los principales beneficiarios para aumentar los gastos en obras de desarrollo incrementaría la demanda global y originaría presiones inflacionarias. Por consiguiente, el vínculo ha sido calificado de ejercicio de financiación deficitaria en escala mundial.

²¹ Según la sección 3 del artículo XXIII del Convenio Constitutivo del FMI, solamente podrán ser autorizados a poseer derechos especiales de giro, además de los países participantes, los Estados no miembros, los Estados miembros que no sean participantes y las instituciones que desempeñen funciones de banco central para más de un miembro [véase FMI, *Articles of Agreement of the International Monetary Fund as modified by the proposed Amendment* (Washington, D.C.), pág. 42].

²² Según la sección 4 del artículo XXV del Convenio Constitutivo, no se podrá obligar a un participante a poseer una cantidad de derechos especiales de giro superior al triple de su asignación acumulativa neta (*ibid.*, pág. 47).

²³ Sección 3 del artículo XXV del Convenio Constitutivo del FMI (*ibid.*, pág. 46).

34. Los defensores del vínculo han dicho que los derechos especiales de giro liberan de hecho recursos reales en comparación con el aumento de los haberes en oro monetario que entraña la acumulación de reservas. Afirman que el volumen de la demanda global no sería mayor si se acumularan reservas por intermedio de un vínculo que si se adquiriera una cantidad equivalente de oro, aunque desde luego sería mayor si a las reservas se agregaran simplemente derechos especiales de giro sin un vínculo (como ocurre en el sistema actual de distribución de derechos especiales de giro). En consecuencia, opinan que una transferencia de recursos reales a los países en desarrollo compatible con la creación de derechos especiales de giro no será más inflacionaria que una transferencia equivalente de recursos reales a los países productores de oro a cambio de éste.

35. Los partidarios del vínculo también están de acuerdo en que es completamente legítimo insistir en que los recursos de ayuda financiada mediante el vínculo deben habilitarse de manera no inflacionaria. Sin embargo, en su opinión el problema de equilibrar la demanda total de recursos con la oferta total no se plantea solamente en relación con el vínculo, sino también con cualquier acumulación de reservas que exija una transferencia de recursos reales. Por consiguiente, si las exportaciones adicionales generadas por un aumento de la asistencia que acompaña a las asignaciones de derechos especiales de giro unidas a la demanda de otras fuentes, obligaran a introducir restricciones fiscales o monetarias, estas medidas deberían formar parte del proceso normal de gestión de la economía, lo mismo que ocurriría si las exportaciones aumentaran por cualquier otra razón.

36. Además, se afirma que los órdenes de magnitud son tales que los peligros de inflación resultan insignificantes. Por ejemplo, aun cuando se dedicaran mil millones de dólares al año a proporcionar ayuda mediante el vínculo, el aumento de la asistencia sólo equivaldría al 0,5 por 1000 aproximadamente, del producto de los países desarrollados.

e) *¿Perturbaría el vínculo la financiación del desarrollo?*

37. Se ha dicho que, como no se podrá prever si el ritmo de creación de derechos especiales de giro permanecerá estable de un año para otro (podría disminuir a cero en algunos años), la corriente de ayuda financiada mediante el vínculo fluctuaría. Esto haría difícil para la AIF (u otras instituciones beneficiarias) planear las asignaciones de fondos para proyectos de desarrollo.

38. Aunque están de acuerdo en que una corriente uniforme de ayuda financiada por intermedio del vínculo sería preferible a una corriente irregular, los partidarios del vínculo han señalado que incluso en el sistema actual no hay ninguna garantía a largo plazo sobre los recursos que recibirán la AIF u otras instituciones de préstamos multilaterales y que, por lo tanto, el vínculo no crearía ningún problema nuevo a este respecto. Además, como la ayuda financiada mediante el vínculo sería solamente uno de los componentes de los préstamos que harían las instituciones beneficiarias, la inestabilidad de los préstamos totales sería menor que la de la sola ayuda financiada mediante el vínculo.

39. También razonan que, aun cuando cabe esperar que fluctúe el volumen de asignaciones de derechos especiales de giro, es improbable que disminuya a cifras insignificantes con mucha frecuencia, especialmente porque sería deseable que hubiera un cierto aumento anual del volumen de derechos especiales de giro para reforzar el papel del componente de las reservas monetarias internacionales que es determinado colectivamente. Por lo tanto, quizá fuera posible adoptar disposiciones para que la proporción de derechos especiales de giro vinculados varíe con el volumen de asignaciones de esos derechos, de forma tal que estabilizara parcialmente el volumen de la ayuda financiada mediante el vínculo, sin alterar el volumen de derechos especiales de giro creados.

f) *¿Aumentaría con el vínculo la asistencia para el desarrollo?*

40. Se ha argüido que el vínculo no haría aumentar la corriente de asistencia para el desarrollo porque la ayuda financiada por intermedio del vínculo se compensaría con reducciones de otras formas de asistencia. Se ha señalado que el factor que limita verdaderamente la ayuda es la voluntad de proporcionar más recursos y no la existencia de canales adecuados para concederlos.

41. Los partidarios del vínculo admiten que no se puede inducir a ningún país a proporcionar más ayuda mediante el vínculo, contra su voluntad. Pero afirman que los países que por razones generales de principio están a favor de que se amplíen los programas de ayuda, a veces no pueden hacerlo por consideraciones relacionadas con el presupuesto y la balanza de pagos. El vínculo atenuaría las limitaciones presupuestarias, y permitiría aprovechar el mejoramiento de la situación de las reservas de los países resultante de las asignaciones de derechos especiales de giro para proporcionar más asistencia.

g) *¿Debería «despresupuestarse» la ayuda?*

42. Se ha dicho que la forma correcta de financiar la asistencia es mediante impuestos, y que excluir del presupuesto los gastos públicos en asistencia para el desarrollo sería dar muestras de irresponsabilidad fiscal. Se arguye que, de lo contrario, el vínculo sería un subterfugio para ocultar a los legisladores y a la opinión pública la carga real de la ayuda.

43. Los partidarios del vínculo han señalado que hay muchos casos de gobiernos que han decidido por varias razones eliminar ciertas partidas de gastos del presupuesto sin que esto signifique que hayan querido en modo alguno controlar menos rigurosamente la demanda global, control que puede ejercerse por medios monetarios y fiscales. Además, como el establecimiento del vínculo estaría sujeto a la sanción y el examen del poder legislativo, no puede considerarse que su objeto sería eludir el control público. Según ellos, se trata más bien de reemplazar una forma de control público por otra.

44. También cabe observar que la inclusión de un programa de ayuda en el presupuesto no significa necesariamente que se establecen impuestos exactamente compensatorios para allegar los recursos reales indispensables. El presupuesto en su conjunto puede estar equilibrado o

desequilibrado, según las necesidades de la gestión general de la economía, y estas necesidades no dependen de que la ayuda se incluya o deje de incluirse en el presupuesto. Una de las características más importantes de la inclusión de programas de ayuda en el presupuesto es la de que estos programas tienen que competir con otros programas de gastos, dentro y fuera del país, para que se les dé prioridad. Por lo tanto, si un país determinado decidiera despresupuestar un programa de ayuda, el motivo podría ser perfectamente el deseo del órgano legislativo de ese país de dar prioridad a dicho programa sin tener que establecer comparaciones enojosas con programas de ejecución interna. En consecuencia, los recursos reales necesarios se liberarían, como se ha señalado antes, en el proceso de la gestión general de la oferta y la demanda dentro de la economía.

h) ¿ Se repartiría equitativamente la carga de la ayuda financiada mediante el vínculo ?

45. Si los países donantes « vincularan » una proporción igual a la de los derechos especiales de giro que se les hubieran asignado, la carga financiera que representaría el suministro de ayuda mediante el vínculo sería determinada por la cuantía de las cuotas de los miembros del FMI. Ello podría considerarse poco equitativo, dado que existe una considerable disparidad entre la cuantía de las cuotas del FMI y el PNB de los países respectivos, y se reconoce en general que este último constituye el criterio adecuado para la distribución de la carga. Además, las desproporciones que se producirían como resultado de la ayuda mediante el vínculo no sólo no contrarrestarían, sino que incluso podrían acentuar la disparidad de los esfuerzos de los países donantes por proporcionar ayuda, estimados a base de la relación entre su asistencia para el desarrollo y su PNB.

46. También se ha señalado que la carga que supondría satisfacer la demanda de bienes y servicios que generase la ayuda proporcionada mediante el vínculo recaería principalmente en los países que tuviesen superávit en la balanza de pagos, y no en los que tuviesen déficit. Por consiguiente, el vínculo contribuiría a acentuar las desigualdades creadas por los desequilibrios de la balanza de pagos.

47. Los partidarios del vínculo han alegado que las cuotas del FMI no constituirían una base injusta para distribuir la ayuda que se proporcionase mediante el vínculo, ya que el aumento de la capacidad de prestar ayuda resultante de la asignación de derechos especiales de giro se distribuiría a su vez conforme a las cuotas del FMI. Además, el vínculo facilitaría los esfuerzos de los países encaminados a elevar la proporción de su asistencia oficial para el desarrollo.

48. En lo que se refiere al origen de los bienes y servicios necesarios, no hay ninguna diferencia entre el funcionamiento del vínculo y el de cualquier otra forma de asistencia adicional no vinculada: en todos los casos la distribución de los pedidos sería determinada por la posición competitiva de los distintos países para satisfacer la demanda de bienes destinados al desarrollo que se generase. Todo empeoramiento del desequilibrio de la balanza de pagos que se produjese habría de subsanarse

mediante los procesos ordinarios de ajuste de los pagos externos, sin necesidad de reducir el volumen de la asistencia.

i) ¿ Qué forma debería adoptar el vínculo ?

49. Los sistemas en virtud de los cuales se atribuirían derechos especiales de giro a la AIF o a los bancos regionales de desarrollo harían necesario modificar el Convenio Constitutivo del FMI, mientras que el vínculo « no orgánico » no requeriría tales modificaciones. La negociación de un nuevo Convenio Constitutivo llevaría tiempo y podría tropezar con dificultades, y por esta razón quizás fuese preferible el vínculo « no orgánico ».

50. Por otra parte, un vínculo « orgánico » sería más directo y, por lo tanto, podría ser más conveniente. Se ha sugerido, además, que un vínculo « orgánico » sería más eficaz, al menos en ciertos países, para allanar las dificultades presupuestarias que impiden aumentar la asistencia.

51. Al examinar esta cuestión, los expertos llegaron a la siguiente conclusión:

Hemos pensado si, en este momento, deberíamos proponer un método específico para establecer tal vínculo. Estamos convencidos de que existen varios métodos satisfactorios desde el punto de vista técnico. Nos hemos abstenido deliberadamente de optar por alguno en particular. Una vez que se llegue en principio a un acuerdo sobre la conveniencia del vínculo, los gobiernos escogerán el modo más conveniente de establecerlo, y entonces entrarán en juego complejos factores de política que se salen del marco de este informe²⁴.

j) ¿ Sería prematuro crear el vínculo en el momento actual ?

52. Se ha dicho que sería prematuro crear el vínculo en el momento actual y que esta innovación debería aplazarse hasta que el nuevo activo de reserva se haya establecido plena y firmemente en el sistema monetario internacional. Se considera que una reforma tan trascendental podría suscitar recelos acerca de los derechos especiales de giro y poner en peligro su aceptación incondicional.

53. Los partidarios del vínculo han convenido en que es sumamente importante asegurar el funcionamiento adecuado de los derechos especiales de giro, y que no debe hacerse nada por entorpecer la consecución de este objetivo. Por otra parte, en su opinión ha llegado el momento de examinar seriamente el vínculo, y este examen no entrañaría ningún peligro para el sistema de los derechos especiales de giro. Señalan que en el discurso de apertura que pronunció en la Reunión Anual Conjunta de 1970 del FMI y del Grupo del Banco Mundial, el Director Gerente del FMI declaró lo siguiente:

En mi opinión, la experiencia del funcionamiento del servicio de derechos especiales de giro ha sido hasta ahora muy satisfactoria; por lo que podemos decir ya que los derechos especiales de giro se han convertido en un activo de reserva bien establecido²⁵.

²⁴ Reforma monetaria internacional y cooperación para el desarrollo, párr. 40.

²⁵ FMI, Summary Proceedings of the Twenty-fifth Annual Meeting of the Board of Governors, September 1970 (Washington, D.C.), pág. 17.

54. También debe tenerse presente que, aun cuando se llegara pronto a un acuerdo sobre el principio del vínculo, la determinación de las condiciones exactas del mismo podría exigir negociaciones prolongadas. Además, si la naturaleza del vínculo fuera tal que obligara a modificar el Convenio Constitutivo del FMI, la experiencia de modificaciones anteriores indica que el proceso de negociación y ratificación podría llevar muy bien varios años. En estas condiciones aunque las negociaciones sobre el principio del vínculo se entablaran inmediatamente, no afectarían el funcionamiento del sistema de los derechos especiales de giro durante mucho tiempo.

ANEXOS

ANEXO I

Extracto del comunicado de la reunión de Ministros de Hacienda del Commonwealth de 1970

A continuación se reproduce la parte del comunicado publicado al final de la reunión de Ministros de Hacienda del Commonwealth, celebrada en Nicosia el 17 y el 18 de septiembre de 1970, en que se hace referencia al vínculo.

«Vínculo entre los derechos especiales de giro y la financiación del desarrollo»

» Los Ministros discutieron la posibilidad de vincular los derechos especiales de giro (DEG) con la financiación del desarrollo. Estimaron alentadora la experiencia de los seis primeros meses de funcionamiento de los DEG, pues indicaba que se habían hecho progresos satisfactorios en el establecimiento de los DEG como activo de reserva en pie de igualdad con otros activos. Sin embargo, convinieron en que el sistema de los DEG tendría que quedar firmemente establecido antes de que pudiera haber un vínculo con la financiación del desarrollo. Los Ministros

convinieron también en que la próxima ocasión en que la comunidad internacional debía examinar seriamente el vínculo fuese en 1972, fecha en que se discutirían en el FMI (Fondo Monetario Internacional) las asignaciones de los DEG para el próximo período. Convinieron en que los miembros del FMI debían estar bien preparados para dicho examen, y que con este fin debía pedirse al Consejo Ejecutivo del Fondo que iniciase a tiempo un estudio de la cuestión para poder disponer de las conclusiones con bastante antelación a la fecha de 1972 en que hubiesen de adoptar las decisiones.»

ANEXO II

Extracto del comunicado de la reunión de Ministros de Hacienda del Commonwealth de 1971

A continuación, se reproduce un extracto del comunicado publicado al final de la reunión de Ministros de Hacienda del Commonwealth, celebrada en las Bahamas el 23 y el 24 de septiembre de 1971.

«Derechos especiales de giro y financiación del desarrollo»

» Los Ministros examinaron los documentos preparados por los gobiernos de Ceilán y Jamaica sobre la propuesta de establecer un vínculo y se mostraron satisfechos porque la sugerencia que habían hecho en 1970 hubiese contribuido a que el FMI emprendiera varios estudios sobre esta cuestión. Formularon la esperanza de que estos estudios estuvieran terminados lo antes posible y consideraron importante que sus resultados fueran dados a conocer con bastante antelación a la fecha en que deben tomarse las decisiones en 1972. Los Ministros propusieron que en los estudios quedara constancia de todas las propuestas que podrían entrañar una modificación del uso de los derechos especiales de giro como activos de reserva. Señalaron que, puesto que se ha llegado a una situación en la que habrá que proceder a un examen fundamental de toda la estructura del sistema monetario internacional, debiera estudiarse la posibilidad de que la reforma de ese sistema comprenda un mecanismo más directo de transferencia automática de recursos a los países en desarrollo.»

LA SALIDA DE RECURSOS FINANCIEROS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Nota de la secretaría de la UNCTAD *

[Texto original en inglés]

Introducción

1. El propósito de esta nota es evaluar la cuantía global de la salida de recursos financieros de los países en desarrollo y de sus dos principales componentes: los pagos por amortización e intereses de la deuda pública y los beneficios de las inversiones directas privadas. No se ha calculado la salida de capitales nacionales, debido a la escasez de datos sobre la cuantía de esta salida ¹.

2. Existen varias fuentes de datos sobre las salidas de recursos financieros por deudas contractuales e inversiones de capital extranjero en los países en desarrollo. Estas fuentes varían en cuanto al alcance de los datos y al desglose por conceptos y países. En consecuencia, se ha considerado necesario utilizar varias fuentes para evaluar las corrientes respectivas.

I. — La salida global de recursos financieros

3. El Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) publica datos sobre las entradas de capitales brutas y netas, oficiales y privadas, en los países en desarrollo (incluidos los países beneficiarios europeos) procedentes de países miembros del CAD y las corrientes inversas de pagos por intereses ². Los datos del CAD sobre los pagos por amortización e intereses, junto con los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) ³ sobre los pagos por rentas de las inversiones directas privadas, permiten determinar la salida global de recursos financieros de los países en desarrollo hacia los países miembros del CAD. Las organizaciones multilaterales publican datos sobre los desembolsos brutos hechos a países en desarrollo y los ingresos que de éstos se reciben en concepto de amortización e intereses. En cambio, no hay estimaciones de los pagos por servicio de la deuda a países socialistas.

4. Sobre la base de los datos de estas fuentes, se calcula que las salidas de recursos de los países en desarrollo ⁴

hacia los países miembros del CAD y las organizaciones multilaterales en concepto de pagos por amortización e intereses y de beneficios sumaron 11.000 millones de dólares, aproximadamente, en 1969. Algo más de la mitad de este total correspondió a los pagos por amortización e intereses y el resto a los beneficios. Las entradas de recursos en el mismo año alcanzaron a unos 18.000 millones de dólares. En consecuencia, hubo una transferencia neta de recursos de unos 7.000 millones de dólares ⁵.

II. — Pagos por servicio de la deuda pública

5. El volumen del servicio de la deuda pública se calcula mejor utilizando los datos publicados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) que, al contrario de los publicados por el CAD, permiten hacer análisis regionales y globales. Además, la definición de deuda pública que da el BIRF ⁶ incluye todas las deudas que se consideran públicas en el país beneficiario, en tanto que la definición de corrientes oficiales que da el CAD excluye los préstamos hechos por países no miembros del CAD y los efectuados por entidades privadas de países miembros del CAD al sector público de los países en desarrollo.

6. Se calcula que los pagos por servicio de la deuda pública del conjunto de los países en desarrollo sumaron 5.000 millones de dólares, aproximadamente, en 1969, en comparación con 3.400 millones de dólares en 1965 (véase el cuadro 1). El aumento abarcó todas las regiones, pero los pagos de Asia y el Oriente Medio aumentaron relativamente con más rapidez y los de América Latina en forma más lenta.

7. La magnitud de estas salidas influyó sensiblemente en el volumen de la transferencia neta de recursos a que dieron lugar los nuevos préstamos concedidos al sector público. Como se indica en el cuadro 1, mientras que entre 1965 y 1969 las entradas de capital brutas pasaron de

* Esta nota, que es una versión revisada del documento TD/B/C.3/92 y Corr.1, fue distribuida a la Conferencia como documento TD/118/Supp.5, de fecha 20 de diciembre de 1971.

¹ Para estimaciones aproximadas de las corrientes de capitales de los países en desarrollo hacia los mercados de eurodólares y de euroobligaciones y hacia ciertos países desarrollados en 1967, véase el informe de la secretaría de la UNCTAD titulado «La salida de recursos financieros de los países en desarrollo» (TD/B/C.3/73 y Corr.1 y 2).

² OCDE, *Development Assistance, Efforts and Policies*, 1970 Review (Paris, 1970).

³ FMI, *Balance of Payments Yearbook*, varios volúmenes.

⁴ En las cifras dadas en esta nota se incluyen los países beneficiarios europeos, pues el CAD no da estimaciones separadas de las salidas de estos países por concepto de servicio de la deuda.

⁵ La transferencia neta de recursos financieros se define como la diferencia entre las entradas brutas totales de capitales y los pagos por intereses, amortización y beneficios. Según el procedimiento que suele aplicarse respecto de la balanza de pagos, las ganancias no distribuidas de las sucursales y filiales de compañías extranjeras, que se acumulan en favor de no residentes, están comprendidas en las partidas de entrada bruta de capital y pagos de beneficios.

⁶ El BIRF define la deuda pública exterior como toda deuda (incluida la deuda privada) pagadera en divisas a acreedores exteriores cuyo vencimiento inicial o prorrogado es superior a un año y que ha sido o bien contraída directamente por el gobierno central o local, un órgano o subdivisión política de éstos o un organismo público autónomo del país deudor, o bien garantizada por una de estas entidades.

CUADRO 1

Corrientes de recursos externos y servicio de la deuda exterior pública
o garantizada por el sector público, 80 países en desarrollo

(En millones de dólares)

Región ^a	1965	1966	1967	1968	1969
Africa					
Corriente bruta	1 940	1 609	1 669	1 505	1 540
Servicio de la deuda	468	480	476	601	745
Transferencia neta	1 472	1 129	1 193	904	815
Asia					
Corriente bruta	3 047	2 832	3 563	3 490	3 324
Servicio de la deuda	540	653	771	826	1 054
Transferencia neta	2 507	2 179	2 792	2 664	2 270
Oriente Medio					
Corriente bruta	597	564	762	1 046	837
Servicio de la deuda	247	278	241	364	475
Transferencia neta	350	286	521	682	362
Hemisferio occidental					
Corriente bruta	2 521	2 545	3 002	3 373	3 487
Servicio de la deuda	1 721	1 934	2 050	2 240	2 182
Transferencia neta	800	611	952	1 133	1 305
Total de las regiones anteriores					
Corriente bruta	8 105	7 550	8 995	9 413	9 188
Servicio de la deuda	2 976	3 346	3 538	4 031	4 436
Transferencia neta	5 129	4 204	5 458	5 383	4 752
Total, 80 países en desarrollo (regiones anteriores más Europa meridional)					
Corriente bruta	8 774	8 355	9 788	10 324	10 153
Servicio de la deuda	3 416	3 787	3 978	4 528	4 968
Transferencia neta	5 358	4 568	5 810	5 796	5 185

Fuente: BIRF - Asociación Internacional de Fomento (AIF), *Annual Report, 1971*, cuadro 9 del anexo estadístico.^a Incluye los países siguientes:

Africa: Alto Volta, Botswana, Burundi, Camerún, Costa de Marfil, Chad, Dahomey, Egipto, Etiopía, Gabón, Ghana, Guinea, Kenia, Lesotho, Liberia, Malawi, Mali, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Niger, Nigeria, República Centroafricana, República Malgache, República Unida de Tanzania, Rhodesia, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Swazilandia, Togo, Túnez, Uganda, Zaire, Zambia, más la Comunidad del África Oriental.

Asia: Afganistán, Ceilán, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Pakistán, República de Corea, Singapur y Tailandia.

Oriente Medio: Irak, Irán, Israel, Jordania y Siria.

Hemisferio occidental: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

Europa meridional: Chipre, España, Grecia, Malta, Turquía y Yugoslavia.

8.800 millones de dólares a 10.200 millones de dólares, la transferencia neta de recursos disminuyó de 5.400 millones de dólares a 5.200 millones en ese período.

8. En el mismo período, el servicio de la deuda de los países en desarrollo pasó del 39 % al 49 % de los nuevos aportes (véase el cuadro 2). Sin embargo, hubo grandes diferencias interregionales respecto a la cuantía de ese porcentaje y a su evolución. Los porcentajes correspondientes a África y Asia crecieron, el de la América Latina bajó, y en cambio el del Oriente Medio fluctuó muchísimo sin que se advirtiera ninguna tendencia definida. El porcentaje de la América Latina fue casi tres veces mayor que el de Asia, en tanto que los de África y el Oriente Medio ocuparon un lugar intermedio. El porcentaje relativamente elevado de la América

Latina se debe a que los créditos de proveedores constituyeron una parte comparativamente grande de los nuevos préstamos hechos a esa región.

9. Otro indicador de la importancia relativa de los pagos por servicio de la deuda es la proporción que éstos representan respecto de los ingresos de exportación. Este porcentaje pone de manifiesto la relación existente entre dichos pagos y la cantidad de divisas de que puede disponerse para financiar importaciones. Del cuadro 3 se deduce que para el conjunto de los países en desarrollo dicho porcentaje aumentó moderadamente en el período 1965 a 1969 y se elevó notablemente en los casos de África, Asia y el Oriente Medio. En cambio la proporción correspondiente a América Latina no acusó ninguna tendencia definida.

CUADRO 2

**Relación entre los pagos por servicio de la deuda pública exterior
y las entradas públicas brutas, 1965-1969**

(Porcentajes)

<i>Región a</i>	1965	1966	1967	1968	1969
Africa	24,1	29,8	28,5	39,9	47,1
Asia	17,7	23,1	21,6	23,7	31,7
Oriente Medio	41,4	49,3	31,6	34,8	56,7
Hemisferio occidental	68,3	76,0	68,3	66,4	62,6
Total de las regiones anteriores . . .	36,7	44,3	39,3	42,8	48,8
Total general, incluida Europa meridional	38,9	45,3	40,6	43,9	48,9

Fuente: Cuadro 1.

a Para los países incluidos en cada región, véase el cuadro 1.

CUADRO 3

**Relación porcentual entre los pagos por servicio de la deuda pública exterior
y las exportaciones de bienes y servicios a, 1965-1969**

(Porcentajes)

<i>Región b</i>	1965	1966	1967	1968	1969
Africa	7,3	6,9	7,0	8,3	8,7
Asia	6,0	6,7	7,5	7,2	8,2
Oriente Medio	7,4	7,6	6,2	8,0	9,3
Hemisferio occidental	13,1	13,8	14,4	14,6	12,9
Total de las regiones anteriores . . .	9,3	9,8	10,1	10,4	10,3
Total general, incluida Europa meridional	9,1	9,3	9,5	9,9	9,6

Fuentes: Secretaría de la UNCTAD, a base de datos procedentes de BIRF-AIF, *Annual Report 1971*, y de varios volúmenes de FMI, *Balance of Payments Yearbook*.

a Para varios países respecto de los cuales no hay datos sobre las exportaciones de bienes y servicios, se utilizaron estimaciones de las exportaciones de bienes.

b Para los países incluidos en cada región, véase el cuadro 1; las cifras de Africa y las cifras totales excluyen Liberia.

III. — La salida de beneficios

10. Entre 1965 y 1969 los pagos totales por concepto de rentas de las inversiones privadas extranjeras pasaron de 3.500 millones de dólares a poco menos de 5.400 millones de dólares. Las inversiones privadas extranjeras originaron una salida neta de recursos de 320 millones de dólares en 1965 y de 1.600 millones de dólares en 1969 ⁷.

11. Como gran parte de esta salida procede de inversiones en el sector del petróleo, procede agrupar los países en desarrollo en dos categorías; los que exportan

petróleo y los demás ⁸. Se calcula que los beneficios obtenidos en los países exportadores de petróleo constituyeron el 67% de las salidas totales en 1965 y aumentaron a razón de un 9,5% anual entre 1965 y 1969. Los beneficios logrados en otros países crecieron a un ritmo del 15% en este mismo período (véase el cuadro 4).

12. Como puede verse en el cuadro 4, hubo grandes diferencias entre los porcentajes de la salida total de beneficios de cada región. La mayor parte de los beneficios correspondió a la América Latina (40% aproximadamente del total) y al Oriente Medio (36%). El crecimiento más rápido de los beneficios correspondió a Africa (14,6% al año) y el más lento a Asia (menos del 8%). Sin embargo, estas diferentes tasas de aumento no modificaron mucho los porcentajes regionales.

⁷ Estas cifras sobre salidas netas están sacadas de las relativas a las corrientes de inversiones de cartera bilaterales, de inversiones directas, incluida la repatriación de capital, y de beneficios. Los dos primeros conceptos se refieren a las corrientes privadas a todos los países en desarrollo, incluida la Europa meridional, en tanto que las estimaciones de beneficios se refieren a ciertos países para los cuales se dispone de datos, que se incluyen en el cuadro 4.

⁸ Debe tenerse en cuenta que los beneficios de la industria del petróleo se calculan a base de los «precios fijados», que pueden no reflejar los precios reales del petróleo; en consecuencia, las estimaciones de los beneficios pueden estar sujetas a error.

CUADRO 4

Salida de beneficios ^a

(En millones de dólares)

Región ^b	1965	1966	1967	1968	1969 ^c
Africa	505	665	614	870	870
Asia	268	248	299	284	360
Oriente Medio	1 234	1 475	1 525	1 797	1 960
Hemisferio occidental	1 442	1 659	1 784	1 984	2 090
Total de las regiones anteriores	3 449	4 047	4 222	4 935	5 280
Total general, incluida Europa meridional	3 489	4 095	4 286	5 006	5 380
Países exportadores de petróleo	2 326	2 641	2 670	3 213	3 350
Países no exportadores de petróleo	1 163	1 454	1 616	1 792	2 030

Fuente: FMI, *Balance of Payments Yearbook*, varios volúmenes.^a Se refiere a los pagos brutos por concepto de rentas de inversiones directas, partida 6.1 del pasivo del modelo de cuentas de la balanza de pagos adoptado por el FMI.^b Incluye los países siguientes:

Africa: Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Ghana, Kenia, Malawi, Malí, Marruecos, Mauricio, Nigeria, República Árabe Libia, República Unida de Tanzania, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Túnez, Uganda, Zaire y Zambia.

Asia: Birmania, Ceilán, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Pakistán, República de Corea, República de Viet-Nam, República Khmer, Singapur y Tailandia.

Oriente Medio: Arabia Saudita, Chipre, Irak, Irán, Israel, Jordania y Siria.

Hemisferio occidental: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

Europa meridional: España, Grecia, Malta, Turquía y Yugoslavia.

Países exportadores de petróleo: Arabia Saudita, Irak, Irán, Nigeria, República Árabe Libia, Trinidad y Tabago y Venezuela.

^c Para varios países que no han comunicado datos en 1969, las cifras son estimaciones aproximadas hechas por la secretaría de la UNCTAD.

13. Para el conjunto de los países en desarrollo, la relación entre beneficios e ingresos de exportación pasó entre 1965 y 1969 del 8,8% al 9,6% (véase el cuadro 5). Esto se debió a los aumentos de las relaciones correspondientes a los países no exportadores de petróleo de Africa, América Latina y Europa meridional. En cambio, las relaciones de los países exportadores de petróleo y de Asia no manifestaron una tendencia clara.

14. En el cuadro 6 se indican las salidas de beneficios expresadas como porcentajes de las entradas de inversiones directas. En Asia, la relación bajó en el período indicado. En otras regiones y grupos de países hubo fluctuaciones acusadas debido a las variaciones bruscas en las nuevas inversiones en ciertos años.

IV. — Conclusión

15. No hay estimaciones completas de las salidas de recursos financieros de los países en desarrollo. Por consiguiente, con los datos actuales del CAD, el FMI y el BIRF no puede hacerse un análisis detallado del problema.

16. Sin embargo, según las cifras publicadas, entre 1965 y 1969 los pagos por concepto de servicio de la deuda pública aumentaron sustancialmente pasando de 3.400 millones de dólares a 5.000 millones de dólares y fueron acompañados de una reducción de la transferencia neta de recursos, que entre los años mencionados pasó de 5.400 millones a 5.200 millones de dólares. En un informe

CUADRO 5

Relación porcentual entre la salida de beneficios y las exportaciones de bienes y servicios ^a

(Porcentajes)

Región ^b	1965	1966	1967	1968	1969
Todas las regiones	8,8	9,4	9,5	10,1	9,6
Africa	7,8	9,2	8,5	10,5	8,9
Asia	2,8	2,4	2,7	2,3	2,7
Oriente Medio	25,9	27,0	26,5	26,9	26,8
Hemisferio occidental	10,9	11,7	12,4	12,8	12,2
Europa meridional	0,7	0,8	1,0	1,0	1,2
Países exportadores de petróleo	27,7	28,9	27,8	29,3	27,7
Países no exportadores de petróleo	3,8	4,2	4,5	4,6	4,6

Fuente: FMI, *Balance of Payments Yearbook*, varios volúmenes.^a Para varios países respecto de los cuales no hay datos sobre las exportaciones de bienes y servicios, las estimaciones sólo se refieren a las exportaciones de bienes.^b Para los países incluidos en cada región, véase el cuadro 4.

CUADRO 6

Relación porcentual entre la salida de beneficios y las inversiones privadas directas nuevas ^a
(Porcentajes)

Regiones ^b	1965	1966	1967	1968	1969
Total de los países no exportadores de petróleo	101	122	149	148	128
Del cual:					
Africa	66	123	139	171	112
Asia	342	343	311	232	232
Oriente Medio	64	81	875	241	111
Hemisfero occidental	101	126	163	156	136
Europa meridional	26	27	30	40	41
Países exportadores de petróleo	442	760	928	958	679

Fuente: FMI, *Balance of Payments Yearbook*, varios volúmenes.

^a La expresión «inversiones privadas directas nuevas» se refiere a la partida 11 del activo del modelo de cuentas de la balanza de pagos adoptado por el FMI.

^b Incluye los países siguientes:

Africa: Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Kenia, Malawi, Marruecos, Mauricio, Nigeria, República Árabe Libia, República Unida de Tanzania, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Túnez y Zaire.

Asia: Birmania, Ceilán, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Pakistán, República de Corea, República de Viet-Nam, República Khmer, Singapur y Tailandia.

Oriente Medio: Arabia Saudita, Chipre, Irak, Irán, Israel y Jordania.

Hemisfero occidental: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

Europa meridional: España, Grecia, Malta, Turquía y Yugoslavia.

Países exportadores de petróleo: Arabia Saudita, Irak, Irán, Nigeria, República Árabe Libia, Trinidad y Tabago y Venezuela.

preparado por la secretaría de la UNCTAD ⁹ se estudian la importancia de estas salidas para los países en desarrollo y las perspectivas futuras.

17. Las salidas de beneficios de los países en desarrollo también aumentaron muchísimo entre 1965 y 1969: de 3.500 millones de dólares a 5.400 millones de dólares. La contribución de las inversiones privadas extranjeras a la transferencia neta de recursos financieros a los países en desarrollo fue, por tanto, negativa: del orden de -1.600 millones de dólares en 1969. Sin embargo, hay que interpretar con cuidado estas cifras, pues no reflejan la contribución total, positiva o negativa, que las inversiones directas extranjeras hacen a la balanza de pagos y a la producción de los países que las reciben ¹⁰.

18. Combinando las estimaciones anteriores, se comprueba que en 1969 la salida de recursos de los países en desarrollo sumó 10.400 millones de dólares, en tanto que la transferencia neta de recursos alcanzó 3.700 millones de dólares. Por otra parte, como se ha indicado en el párrafo 4, las estimaciones sacadas de los datos publicados por el CAD y el FMI revelan una salida de 11.400 millones de dólares y una transferencia neta de recursos

de 7.000 millones de dólares en 1969. Estas discrepancias pueden explicarse porque los datos del CAD abarcan un número mayor de países que reciben asistencia ¹¹ e incluyen aportes privados no garantizados en el país del prestatario.

19. Como queda señalado, no hay datos fidedignos acerca de la salida de capitales nacionales de los países en desarrollo, aunque se cree que la corriente es bastante importante. Según se indica en un informe que preparó para el cuarto período de sesiones de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio ¹², la secretaría de la UNCTAD examinó ciertos aspectos de esta salida con el Grupo Especial de Expertos en acuerdos fiscales entre países desarrollados y países en desarrollo en su reunión de abril de 1970 ¹³. El Grupo Especial de Expertos volvió a examinar esta cuestión en su tercer período de sesiones (25 de octubre a 5 de noviembre de 1971).

¹¹ Por ejemplo, una parte importante de las donaciones hechas por países miembros del CAD fue a zonas no incluidas en los grupos de países para los cuales da datos el BIRF, tales como los departamentos de ultramar de países europeos. En consecuencia, en tanto que los datos del CAD dan un volumen de 3.400 millones de dólares de donaciones en 1965, las cifras del BIRF dan un volumen de 2.000 millones de dólares para el mismo año.

¹² Véase el informe de la secretaría de la UNCTAD titulado «La salida de recursos financieros de los países en desarrollo» (TD/B/C.3/73/Add.1).

¹³ Respecto del informe del Grupo Especial de Expertos, véase *Acuerdos fiscales entre países desarrollados y países en desarrollo — Segundo informe* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S. 71.XVI.2), párrs. 115 a 137.

⁹ Véase *Problemas de la deuda de los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.72.II.D.12), cap. II.

¹⁰ La contribución total incluiría los efectos directos e indirectos sobre las importaciones y exportaciones de bienes y servicios. Para esta cuestión, véase el documento preparado por el Profesor Amartya K. Sen para la secretaría de la UNCTAD, titulado: «Métodos de evaluación de los efectos económicos de las inversiones privadas extranjeras» (TD/B/C.3/94/Add.1 y Add.1/Corr.1).

LAS INVERSIONES PRIVADAS EXTRANJERAS EN SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO

Informe de la secretaría de la UNCTAD *

[*Texto original en inglés*]

ÍNDICE

	Párrafos	Página
Introducción y resumen	1-7	81
<i>Capítulo</i>		
I. Evaluación de los costos y beneficios de las inversiones privadas extranjeras	8-28	82
A. Posibilidad de intereses contrapuestos	8-12	82
B. Beneficios y costos	13-22	83
C. La empresa multinacional	23-28	84
II. Posibilidades de sustitución de las inversiones privadas extranjeras	29-34	85
III. Incentivos para las inversiones privadas extranjeras	35-39	85
IV. Propiedad: cooperación y cesión	40-56	86
A. Empresas mixtas	40-43	86
B. Cesión de propiedad por mutuo acuerdo	44-49	87
C. Cesión forzosa de la propiedad	50-56	88
V. El marco de las inversiones privadas extranjeras	57-72	89
A. Soberanía	57-59	89
B. Normas básicas	60-67	89
C. Plan multilateral de seguros	68-72	90

Introducción y resumen

1. En los últimos años las inversiones privadas extranjeras han desempeñado un importante papel en la transmisión de capital y conocimientos a los países en desarrollo, pero esto no equivale necesariamente a una contribución al desarrollo. Hay grandes diferencias de opinión en cuanto a los efectos que las inversiones privadas extranjeras han tenido hasta ahora y la función que podrían cumplir.

2. El objeto general de este informe es identificar los principales problemas y proporcionar algunas indicaciones sobre las actitudes que frente a ellos adoptan los países desarrollados y los países en desarrollo. En ciertos casos estas actitudes se asemejan y en otros divergen notablemente. A veces los tipos de soluciones que deberían adoptarse parecen bastante claros y otras es difícil encontrarlas. Suele haber, por lo menos, acuerdo sobre la índole de los problemas de que se trata, pero en ocasiones ni siquiera se cuenta con esta pequeña base común.

3. Este informe se compone de cinco capítulos. El primero trata de los costos y beneficios de las inversiones

privadas extranjeras; en el capítulo II se examinan varias posibilidades de sustitución de este tipo de inversiones; el capítulo III trata de los incentivos para la inversión que ofrecen los países en desarrollo; en el capítulo IV se estudian los problemas de la cesión de propiedad, y en el capítulo V se analiza el marco en que han de operar las inversiones privadas extranjeras.

4. Es imposible determinar *a priori* si determinado proyecto de inversión extranjera es socialmente útil para el país receptor y, de serlo, en qué medida; para ello es menester una cuidadosa investigación analítica según las circunstancias de cada caso. Los proyectos tienen que revisarse a la luz de su coherencia con los objetivos de desarrollo del país receptor, incluso con factores tales como el crecimiento y la distribución del ingreso, la expansión de las oportunidades de empleo y la absorción de nuevos conocimientos y tecnología. Los países que tienen escasez de divisas han de prestar especial atención al efecto de los proyectos en la balanza de pagos.

5. Toda evaluación de las inversiones privadas extranjeras requiere el examen de las demás posibilidades, inclusive la producción por empresas nacionales, la importación de los productos de que se trate y, en algunos casos, prescindir de esos productos parcial o totalmente. Aparte de la inversión directa de propiedad totalmente

* Este informe fue distribuido a la Conferencia como documento TD/134, de fecha 17 de noviembre de 1971. Aparecerá también por separado como publicación de las Naciones Unidas.

extranjera, hay varias formas de participación, entre ellas, las empresas mixtas, y los acuerdos de cooperación industrial y de concesión de licencias. No hay una fórmula única aplicable a todos los casos y el método más conveniente dependerá de las circunstancias.

6. A fin de que los países receptores y las compañías extranjeras lleguen a un acuerdo satisfactorio para ambas partes, tal acuerdo debe caracterizarse por su estabilidad y flexibilidad. Los países receptores tienen derecho a establecer ciertas normas básicas relativas a la inversión extranjera, y han de hacerlo de modo que quede claramente definida la posición de los inversionistas extranjeros en cuanto a los aspectos siguientes: sectores de la economía en que la inversión extranjera no se acoge favorablemente; restricciones que van a imponerse a las transferencias de utilidades y a la repatriación de capital; tarifas impositivas aplicables; grado de participación nacional en la propiedad y el control inmediatos o futuros, y condiciones que pueden exigirse en lo que se refiere al empleo de personal local y a la utilización de insumos de producción nacional. Una vez establecido este marco, se necesita una estabilidad razonable para que la inversión opere conforme a lo planeado y se cumplan las legítimas aspiraciones de las compañías extranjeras. Como es natural, no debe confundirse estabilidad con rigidez y sería poco realista esperar que las normas permanezcan inmutables. Los gobiernos, aun cuando gocen de libertad para cambiar las normas básicas que afectan a la inversión privada extranjera, tienen que pesar los beneficios que tal cambio les reporta en relación con las perspectivas de toda futura colaboración con el capital privado extranjero que puedan proyectar. En este y otros aspectos, es menester que los gobiernos y los inversionistas extranjeros tengan en cuenta los legítimos intereses de la otra parte.

7. Se necesita un intercambio de información más amplio acerca de la experiencia de los distintos países en su trato con los inversionistas extranjeros. Es frecuente que los países encuentren dificultades para atender propuestas concretas de inversión extranjera, o las peticiones de compañías extranjeras sobre las condiciones particulares que han de aplicarse a las remesas de utilidades, la tributación, el crédito local, etc., por no tener antecedentes para evaluar las medidas que podrían resultar razonables y mutuamente satisfactorias en las circunstancias propias de cada caso. Así, se justifica el establecimiento de un centro común de información sobre las políticas y prácticas de los países en materia de inversión privada extranjera, así como sobre los objetivos y las condiciones de los inversionistas extranjeros que estudian la posibilidad de invertir en determinados países en desarrollo.

Capítulo primero

Evaluación de los costos y beneficios de las inversiones privadas extranjeras

A. — POSIBILIDAD DE INTERESES CONTRAPUESTOS

8. En la actualidad la inversión privada extranjera suele revestir la forma de una inversión directa en un país

extranjero por una empresa con sede en otro país, donde con frecuencia despliega sus principales actividades. Si bien puede haber objetivos intermedios, como mantener la participación en el mercado nacional y excluir a otros competidores extranjeros, la finalidad fundamental de esa inversión parece ser obtener una tasa de utilidades que se considere satisfactoria. El hecho de que una inversión se efectúe en un lugar y no en otro suele deberse a que la tasa de rendimiento (habida cuenta del riesgo) parece superior.

9. Mientras las utilidades representan el principal incentivo de la empresa, el objetivo esencial del país en desarrollo en que va a hacerse probablemente la inversión es el desarrollo de su economía en el sentido más lato. En el marco de este objetivo amplio, los países en desarrollo tratan de lograr muchos objetivos particulares: aumentar la producción, incrementar el empleo, consolidar la balanza de pagos, mejorar la distribución del ingreso, etc.

10. La inversión rentable de una empresa extranjera puede contribuir a lograr algunos de esos objetivos, pero también puede obstaculizar la consecución de otros. Aun en los países desarrollados, las actividades de las empresas privadas pueden ir en contra de ciertos objetivos amplios económicos y sociales, por ejemplo, en aspectos tales como la política antimonopolística, el desarrollo regional y la contaminación. La posibilidad de una divergencia entre los intereses privados y sociales es aún mayor en los países en desarrollo, ya que las normas que rigen las operaciones de las empresas están por lo general peor definidas, los gobiernos están peor dotados para evaluar y orientar las actividades de una compañía, los sindicatos no son tan fuertes y los consumidores no suelen hallarse organizados.

11. El problema fundamental consiste pues en que los intereses de las compañías extranjeras y de los gobiernos receptores no coinciden necesariamente. Por ejemplo, una compañía extranjera puede considerar que sus actividades son favorables para un país en desarrollo, en cuanto tienen un efecto positivo identificable en la producción o las exportaciones, sin hacerse cargo de sus efectos en otros sentidos, por ejemplo, la perturbación de las estructuras del ingreso o la ruina de los competidores locales. En cambio, es posible que el país no se percate de que al insistir en que se incorporen a la inversión extranjera ciertas características que parecerían contribuir directamente al desarrollo, por ejemplo, la utilización de un porcentaje mínimo elevado de insumos locales, puede afectar adversamente la eficacia de la inversión en grado tal que quede en duda su rentabilidad y, por ende, su fundamental razón de ser. En ciertas circunstancias, la insistencia en que se incorporen aportaciones locales puede alterar totalmente el carácter de un proyecto al hacerlo no rentable para la exportación, o incluso exigir una mayor protección para el producto de que se trate.

12. Para que la inversión privada extranjera desempeñe una función útil en el desarrollo futuro, la posible divergencia de intereses entre la compañía y el país ha de reconocerse explícitamente y ser tenida en cuenta por ambas partes al considerar propuestas concretas.

B. — BENEFICIOS Y COSTOS

13. Los beneficios que puede derivar un país en desarrollo de la inversión privada extranjera, los adelantos tecnológicos y la amplia gama de conocimientos de dirección y de otro tipo a ella asociados, son muchos e importantes. Se cuentan entre ellos el aumento de la producción y los ingresos, un mayor empleo, nuevas exportaciones y un incremento de los ingresos fiscales, es decir, la elevación de casi todos los índices que suelen utilizarse para evaluar el rendimiento de la economía. Por este motivo, los países desarrollados tienden a considerar que la inversión privada extranjera es de gran utilidad para los países en desarrollo, y les sorprende que los propios países en desarrollo no compartan siempre este punto de vista.

14. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, el verdadero valor de los beneficios de la inversión privada extranjera no puede apreciarse aisladamente, sino en función del grado en que contribuyen a fomentar los objetivos económicos nacionales. A este respecto, se han hecho diversas críticas a los efectos de la inversión privada extranjera.

15. Una de esas críticas se refiere al tipo de bienes producidos. Pueden ser artículos sanitarios que sólo adquiere una pequeña parte de la población, o bienes de gran consumo que atienden necesidades provocadas más que auténticas. Con frecuencia se trata de artículos que sólo se montan en el país y no son verdaderamente de manufactura nacional, de modo que el valor agregado por la producción nacional es bajo, las importaciones torrespondientes tienen gran volumen y el precio resulta caro, si no se concede protección a la industria. A veces, los bienes que se producen guardan poca relación con la economía nacional y pueden constituir un nuevo tipo de inversión « enclave », en que todas las operaciones importantes se efectúan fuera del país, sin proporcionar gran estímulo a la industria nacional como suministradora de insumos de la empresa o elaboradora de sus productos. En todos estos casos es escasa la contribución que la inversión representa para el desarrollo del país.

16. Otra crítica se dirige contra las técnicas de producción utilizadas. Se dice que las empresas extranjeras emplean en los países en desarrollo técnicas que suponen un alto coeficiente de capital, semejantes a las que aplican en sus propios países, pese a que las disponibilidades de mano de obra (aunque no sea calificada) son muy superiores a las de capital. En consecuencia, las importaciones de bienes de capital son mayores de lo que deberían, el efecto en el empleo menor de lo que podría ser, y los altos salarios que se pagan al reducido número de trabajadores nacionales calificados tienen un efecto desfavorable en la distribución del ingreso y pueden crear gran variedad de tensiones sociales, particularmente entre los empleados y los desocupados y entre los trabajadores urbanos y rurales.

17. El carácter dudoso de algunos de los beneficios de la inversión extranjera se combina con sus costos más patentes. La entrada de capital puede representar un beneficio, pero la subsiguiente salida de utilidades y dividendos es un costo, y la tasa de utilidades de la inversión es a veces tan alta que representa un costo muy impor-

tante. Además, la producción de nuevas filiales de empresas extranjeras puede ser un beneficio, pero si desplaza la producción actual de las empresas nacionales aparece como costo compensatorio, como lo es también cualquier reducción del empleo en las empresas nacionales. De igual modo, las mayores exportaciones pueden exigir más importaciones de materiales o componentes. En ciertos casos, cuando la empresa extranjera no crea nuevos activos, limitándose a hacerse cargo de otros ya existentes de propiedad nacional, puede resultar particularmente difícil identificar los beneficios netos, salvo quizá cuando se abre así el acceso a nuevos mercados externos.

18. Sin embargo, cabe argumentar que con ayuda de las técnicas modernas de evaluación de las inversiones, los costos de los tipos señalados pueden compararse con los beneficios de un proyecto determinado de inversión, lo que permite llegar a una decisión racional sobre si el proyecto redundará en interés del país en desarrollo. Así, podría sugerirse que sólo deben admitirse las inversiones privadas extranjeras cuyos beneficios para el país en desarrollo contrarresten con creces sus costos.

19. Con todo, cabe replicar que no todos los costos verdaderos de la inversión privada para un país en desarrollo son fáciles de determinar. Por ejemplo, cuando al perseguir un fin de lucro privado inmediato se explota con demasiada rapidez un pozo de petróleo o una mina de cobre, se produce una pérdida permanente e innecesaria para el país, que quizás sólo se deje ver al cabo de bastante tiempo. Aún más difícil es evaluar el grado en que el dinamismo empresarial de un país puede verse afectado o asfixiado por la presencia de empresas de propiedad extranjera. Se ha dicho que los conocimientos y el prestigio que les presta la compañía matriz representarán para la empresa extranjera múltiples ventajas: puede atraer fondos locales, ofrecer mayores salarios a trabajadores especializados y estar en mejor posición para identificar o desarrollar nuevos mercados en el país. La reserva de los insumos y los mercados impide a la empresa nacional todo ulterior desarrollo.

20. Aun cuando puede prepararse una larga lista de razones por las que algunos de los beneficios de la inversión privada extranjera pueden parecer dudosos, y algunos de sus costos excesivos, cabe argumentar que tal lista no tiene suficientemente en cuenta las dificultades con que tropiezan las empresas extranjeras en los países en desarrollo, y subraya en cambio demasiado ciertos costos que a menudo no llegan a materializarse. Algunos inversionistas extranjeros alegan que los objetivos económicos nacionales de los países en desarrollo no siempre están bien definidos, y que la cuestión de si los bienes que produce una empresa o las técnicas de fabricación que utiliza redundan o no en interés del país puede ser objeto de opiniones contrapuestas dentro del propio país en desarrollo. Igualmente, un tipo de utilidad que parezca alto al país puede considerarse bajo por los inversionistas extranjeros, para quienes una inversión en los países en desarrollo entraña riesgos considerables. Otro argumento que se alega con frecuencia es que no es posible determinar si las utilidades son indebidamente altas mediante una simple comparación entre las entradas anuales de capital y las salidas anuales de utilidades y dividendos ya que, al paso que las entradas representan un año de inversión,

las salidas constituyen remesas de utilidades del valor acumulado de las inversiones pasadas. El hecho de que las salidas sean mayores que las entradas no supone necesariamente que los efectos de la inversión privada extranjera en la balanza de pagos sea perjudicial, ya que en tal comparación no se tienen en cuenta los efectos de la inversión pasada en el aumento de las exportaciones o en la sustitución de importaciones por productos nacionales, sin mencionar el fomento de otros objetivos nacionales como el aumento de la producción y del empleo.

21. Una cuestión relacionada con lo anterior es el buen ritmo de explotación de los yacimientos petrolíferos y minerales. Puede aducirse, por ejemplo, que sin inversión privada extranjera muchos yacimientos no se habrían explotado, por lo menos en fecha tan temprana, y que los beneficios que con ello han obtenido los países en desarrollo no se habrían obtenido, o se habrían obtenido después, perdiendo así valor.

22. En cuanto al grado en que las empresas nacionales se ven asfixiadas por las inversiones extranjeras, algunos especialistas dirían que si bien esto puede ocurrir, en muchas otras circunstancias sucede lo contrario; en esos casos, la inversión extranjera crea una demanda de insumos que en muchos casos pueden suministrar las empresas nacionales, el ingreso que genera puede aumentar la demanda de servicios locales, y parte de la fuerza de trabajo que adquiere así capacitación puede pasar a otros empleadores; de ese modo, sus efectos se extienden ampliamente a la industria nacional. En resumen, muchas veces se estimula la industria nacional, en vez de obstaculizarla.

C. — LA EMPRESA MULTINACIONAL

23. Hoy en día, la mayoría de las inversiones privadas extranjeras corresponden a empresas multinacionales, es decir, empresas que tienen sucursales o filiales en muchos países, aunque en fin de cuentas suelen estar controladas desde un solo país, con frecuencia los Estados Unidos de América. Como tienden a operar en industrias en crecimiento, la participación en la producción mundial de las empresas multinacionales parece aumentar con bastante rapidez; según algunas predicciones, en los próximos decenios les corresponderá la mayor parte de la producción mundial.

24. El creciente poder de las compañías multinacionales plantea nuevos problemas, y no sólo para los países en desarrollo: varios países desarrollados, como Australia, Canadá y Francia, han expresado gran preocupación por la función que desempeñan estas compañías en sus economías. El principal problema estriba en que las empresas multinacionales extienden sus operaciones a todo el mundo del modo que mejor facilite la consecución de sus propios objetivos de rentabilidad y crecimiento, y no hay motivos para suponer que ello se traduzca en una situación óptima desde el punto de vista de cualquiera de los países en que actúan. La política de las compañías acerca de sus operaciones en países determinados no responde a las necesidades del empleo o de la balanza de pagos de esos países, sino a las directivas de un consejo de administración que no da cuentas a nadie.

25. Este problema fundamental se agrava en muchos países en desarrollo por el propio tamaño de algunas empresas multinacionales en relación con el de la economía nacional. Incluso cuando una filial local es pequeña en comparación con la compañía matriz, sus proporciones pueden resultar enormes en el marco de la economía del país de que se trate. Las decisiones que adopta la empresa, en su propio interés, pueden tener una mayor repercusión en la economía que las decisiones del gobierno, y las decisiones de las compañías sobre los precios de transferencia, la asignación de los gastos generales a las distintas operaciones y las corrientes monetarias y de crédito pueden llegar en algunos casos a neutralizar la política fiscal y monetaria del gobierno.

26. Según ciertos autores, desde la aparición de las sociedades multinacionales el concepto de nación-Estado es anacrónico. Se aduce que las sociedades multinacionales son el instrumento más eficaz creado hasta la fecha para una distribución de los recursos a escala mundial: las empresas multinacionales, libres de trabas, sin impuestos diferenciales, aranceles ni intervención gubernamental en general, podrían elevar al máximo el ingreso mundial. El principal efecto de los intentos de gran número de países de obligar a las empresas multinacionales a tener en cuenta sus intereses particulares es impedirles operar con plena eficacia y reducir así los beneficios que podría tener la población en general.

27. Son muchos los que consideran este punto de vista exagerado e inaceptable, aunque sólo sea porque se centra en el volumen del ingreso mundial sin parar mientes en su distribución. Con todo, puede argumentarse que, con un tipo adecuado de cooperación, los países en desarrollo podrían sacar provecho de algunas de las características de las compañías multinacionales: sus disponibilidades de capital, su capacidad para proporcionar conocimientos administrativos y técnicos, su experiencia en la identificación y ampliación de mercados, en especial los de exportación, sus amplios horizontes en el tiempo, y su potencial para contribuir al proceso de integración regional. Un problema de los países en desarrollo es saber hasta qué punto pueden gozar de esos beneficios de las compañías multinacionales sin caer bajo su dominio, o sin que se perturbe su desarrollo económico.

28. La solución de este problema está parcialmente en manos de los países en desarrollo. Cuanto más se pongan de acuerdo entre sí sobre las condiciones en que pueden operar las empresas multinacionales en sus territorios, mayores serán los beneficios que podrán obtener. Las agrupaciones regionales podrían constituir el núcleo de una consolidación más completa de un poder neutralizador frente a las empresas multinacionales, que resultaría especialmente útil para los pequeños países que, por sí solos, tienen poca fuerza en la negociación. Esto permitiría a los países en desarrollo negociar mejores condiciones en cuestiones tales como la protección que ha de darse a la empresa multinacional, la política de ésta sobre los precios de transferencia y asignación de gastos generales, su disposición a no invocar presión alguna de su propio gobierno en sus tratos con el gobierno receptor y su actitud frente a la participación de intereses nacionales, públicos o privados, en la propiedad y el control. También podría llegarse a cierto acuerdo acerca de los modos de

evitar que los cambios en la política mundial de producción tengan consecuencias adversas en los distintos países receptores. Las propias empresas multinacionales podrían beneficiarse con la más firme posición negociadora de los países en desarrollo, por cuanto los acuerdos que son mutuamente satisfactorios para las partes suelen permanecer en vigor más tiempo que los que no lo son.

Capítulo II

Posibilidades de sustitución de las inversiones privadas extranjeras

29. Los beneficios que los países en desarrollo obtienen de las inversiones privadas extranjeras quizás puedan lograrse de otros modos que resulten menos caros. Los bienes que produciría una empresa de propiedad extranjera pueden importarse, o cabe prescindir de ellos; en el supuesto de que sean necesarios y ya se estén importando, queda la posibilidad efectiva de que los produzca una empresa nacional¹.

30. Si bien una empresa nacional puede tener ciertas ventajas sobre una empresa extranjera, por ejemplo un mejor conocimiento de la situación local, quizás se encuentre en desventaja en cuanto al acceso al capital, a los mercados extranjeros y a los conocimientos administrativos y tecnológicos. A veces podrá contrarrestar esa desventaja recurriendo a técnicas más sencillas y mejor adaptadas a los precios nacionales de los factores, pero en otros casos tendrá que importar tecnología del exterior. En el supuesto de que pueda obtener capital de otro modo, ¿hasta qué punto puede un país en desarrollo importar tecnología sin recurrir al capital que da el control a los inversionistas extranjeros?

31. Naturalmente, la forma más sencilla de importar tecnología avanzada es mediante la compra de equipo, y pueden aprovecharse muchas innovaciones mediante versiones nuevas y mejoradas de tipos bien conocidos de maquinaria y componentes. Es más, pueden negociarse contratos de asesoramiento e ingeniería con empresas que se especializan en el montaje de componentes vendidos por varias industrias o compañías.

32. Los acuerdos de cooperación industrial del tipo que negocian a veces los países de economía de mercado y los países socialistas² estipulan la transmisión de tecnología sin control del inversionista extranjero. Lo mismo ocurre con los acuerdos de concesión de licencias. Sin embargo, estos acuerdos exigen una considerable capacidad de absorción en materia de dirección y técnica por parte del país receptor, y no todos los países en desarrollo están igualmente dotados para aprovecharlos. Los países en desarrollo se ven a veces en dificultades para escoger entre posibles fuentes de tecnología avan-

zada y pueden recibir unas ofertas globales en las que el costo aparentemente más bajo de una licencia quede compensado por el precio fijado para el equipo necesario. En todo caso, muchas compañías desean conservar el control absoluto de sus procesos técnicos y no están dispuestas a conceder licencias. Cuando la tecnología que emplea una empresa es avanzada y está sujeta a frecuentes cambios, resulta particularmente difícil su transferencia en condiciones satisfactorias a otra organización sobre la cual aquélla tenga muy poco o ningún control.

33. Se han señalado otras dificultades de la transmisión separada de tecnología. Incluso cuando la tecnología puede disociarse del capital, no siempre es fácil separarla de la dirección necesaria para aplicarla o para buscar mercados en que sea adecuada. Se afirma también que no hay mucho personal de dirección disponible: las empresas importantes tienen buenos administradores, pero éstos no siempre serán eficaces si se les cambia de contexto. Además, si bien a veces es posible contratar personal directivo para una organización ya existente o una empresa que aplique una tecnología bien conocida, acaso sea más difícil contratarlo para ejecutar un proyecto de inversión que suponga nuevas técnicas industriales; para ello, a menudo se deben combinar la capacidad técnica y los recursos propios de las grandes empresas.

34. Como argumentación en contra, otros alegan que hasta la fecha no se ha hecho gran cosa para organizar la transmisión de conocimientos de dirección independientemente de la inversión directa y que hay amplio margen para ello. También es perfectamente factible combinar un contrato de dirección con una empresa extranjera con una participación de ésta en las utilidades, lo que proporciona un mayor incentivo para un funcionamiento eficiente. La cesión de personal directivo de empresas públicas de los países desarrollados podría llegar a ser característica importante de los programas bilaterales o multilaterales de asistencia técnica. Tal asistencia debería concebirse de modo que contribuyera a crear capacidad directiva nacional en la escala necesaria³.

Capítulo III

Incentivos para las inversiones privadas extranjeras

35. Los países en desarrollo suelen ofrecer a las empresas extranjeras incentivos para la inversión que revisten distintas formas: concesiones en materia de imposición directa, que en algunos casos representan varios años de exención fiscal; reducciones de los derechos de importación; utilización gratuita o subvencionada de servicios locales; acceso preferencial a las instituciones locales de crédito; exoneración de las restricciones cambiarias, etc. El valor de estas concesiones puede ser importante, sobre todo cuando los países en desarrollo compiten entre sí para atraer determinadas inversiones.

36. Aunque nadie puede estar seguro, muchos observadores ponen en duda que esas concesiones hayan tenido

¹ El problema de las posibilidades de sustituir la inversión privada se examina con más detalle en «Métodos de evaluación de los efectos económicos de las inversiones privadas extranjeras: informe preparado por el Profesor Amartya K. Sen» (TD/B/C.3/94/Add.1 y Add.1/Corr.1).

² Véase «A research note on industrial co-operation as a factor in the growth of east-west European trade» en *Economic Bulletin for Europe*, vol. 21, No. 1 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.70.II.E.3), págs. 67 a 88.

³ En relación con la transmisión de tecnología, véase «Transmisión de tecnología: informe de la secretaria de la UNCTAD» (TD/106), en la pág. 118 *infra*.

gran efecto en la corriente total de recursos de los países desarrollados a los países en desarrollo. Quizá hayan tenido cierta influencia en la canalización de la inversión privada extranjera hacia uno u otro país, pero incluso esta influencia parece más bien secundaria. Las principales consecuencias quizás hayan sido reducir los beneficios de la inversión extranjera que obtienen los países en desarrollo en forma de rentas nacionales y, puesto que estas concesiones suponen frecuentemente una ventaja para las empresas extranjeras sobre las empresas nacionales, frenar el desarrollo de estas últimas. Además, cuanto menor sea la proporción de utilidades que una empresa extranjera tenga que pagar por concepto de impuestos locales, mayores serán los beneficios que podrá repatriar (lo que representa un costo para la balanza de pagos) o reinvertir en el país (con el consiguiente aumento de su participación en el país receptor).

37. Aunque todo país debe estar en libertad de aplicar el sistema de incentivos a la inversión que crea oportuno, se ha indicado que probablemente redundaría en provecho de los países en desarrollo el que éstos llegaran a una mayor medida de acuerdo en cuanto al carácter y el alcance de los incentivos fiscales o de otro tipo ofrecidos a los inversionistas extranjeros. Los acuerdos de carácter regional pueden ser especialmente útiles como punto de partida, ya que a menudo en una región particular el inversionista extranjero logra provocar la rivalidad entre los países y sacar provecho de ella.

38. Probablemente el problema más importante con que tropiezan los intentos de que los países en desarrollo se pongan de acuerdo sobre los incentivos para la inversión estriba en que a algunos países les resulta más difícil que a otros reducir sus incentivos. Los países menos desarrollados, en especial cuando son pequeños y no tienen un gran mercado interno potencial, no suelen tener interés para los inversionistas privados extranjeros y, al propio tiempo, la escasez de capital y de personal nacional calificado hacen que la inversión extranjera les sea particularmente necesaria. Es difícil que los países que se encuentran en esta posición adopten una actitud más desinteresada frente a las inversiones privadas extranjeras que los países en desarrollo más adelantados con una población y un ingreso *per capita* mayores. La dificultad de ponerse de acuerdo sobre una política común de incentivos puede hacerse patente cuando países de ambos tipos forman parte de una agrupación regional. Más aún, incluso cuando un grupo de países llega a un acuerdo general, puede darse el caso en que un país estime que un tipo particular de inversión reviste tal importancia para su estrategia de desarrollo que debe lograrla, a despecho de tal acuerdo.

39. Una cuestión conexas es la de la actitud de los países desarrollados frente a la imposición de la renta de sus inversiones en el exterior. Por ejemplo, en los últimos años se han logrado ciertos adelantos en la concertación de acuerdos sobre doble tributación, que impiden que esas rentas sean gravadas en dos países⁴, pero a veces ocurre que las medidas de incentivos fiscales de

los países en desarrollo quedan neutralizadas por la imposición de gravámenes mayores en los países exportadores de capital. Los gobiernos de algunos países desarrollados parecen estimar que no deben negociarse acuerdos encaminados a evitar esos impuestos compensadores y argumentan, entre otras cosas, que no son compatibles con el principio de la igualdad impositiva entre la inversión interna y la extranjera, y que representan un estímulo para una reducción fiscal competitiva por los países en desarrollo. Otros se inclinan a pensar que la negativa a negociar tales acuerdos tiene por consecuencia imponer una restricción indebida a la libertad de acción de los países en desarrollo.

Capítulo IV

Propiedad: cooperación y cesión

A. — EMPRESAS MIXTAS

40. Se ha indicado a menudo que las empresas realizadas en común por capital extranjero y por intereses locales pueden contribuir a paliar muchos de los problemas que plantean las inversiones privadas extranjeras en los países en desarrollo. Se aduce que, gracias al apoyo del capital local, la empresa extranjera gozará de acceso directo a los conocimientos y la experiencia del país y tal vez de mayores garantías contra la expropiación o ciertas medidas arbitrarias perjudiciales que si opera exclusivamente con su propio capital. Por otra parte, el país receptor tendrá hasta cierto punto voz directa en la marcha de la empresa, lo que contribuirá a garantizar que queden debidamente a salvo las exigencias nacionales, al mismo tiempo que, merced a las oportunidades que puede brindar la filial extranjera, se desarrollarán el ahorro local y las calificaciones directivas y técnicas del personal del país.

41. A despecho de tales ventajas, las empresas mixtas no siempre ejercen gran atracción, especialmente entre los inversionistas extranjeros. Algunos inversionistas estiman que la propiedad en común no les reporta ventaja alguna, ya que ellos disponen de capital y conocimientos suficientes para establecer y explotar las empresas por su cuenta, pues, en la práctica, esa forma de propiedad puede por el contrario plantearles inconvenientes. La restricción de la libertad de acción cotidiana de la empresa es quizás el principal inconveniente. Se aduce que cuando en el consejo de administración hay directores locales, pueden surgir conflictos de intereses y dificultarse la adopción de medidas eficaces. La empresa, en vez de constituir un todo unitario que persigue sus lícitos intereses comerciales en el marco de las normas acordadas entre ella y el gobierno del país receptor, puede convertirse en campo de batalla entre intereses en pugna, a veces irreconciliables.

42. Probablemente, muchos estiman, sin embargo, que tal manera de ver las cosas pasa por alto el hecho de que existen efectivamente conflictos de intereses entre la empresa y el país receptor, que esos conflictos tienen que surgir forzosamente de vez en cuando, por muy cuidadosamente que se hayan elaborado las normas bási-

⁴ Véase *Acuerdos fiscales entre países desarrollados y países en desarrollo, Segundo informe* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.71.XVI.2).

cas, y que es mucho mejor que puedan discutirse y resolverse en el seno del consejo de administración de la empresa que ignorarse o reprimirse hasta el momento en que se resuelvan fuera de ella, quizás de manera mucho más explosiva. Cada vez hay más casos de empresas mixtas que han tenido éxito y los acuerdos que estipulan una participación por igual de los intereses nacionales y los extranjeros ofrecen ciertas ventajas.

43. Aunque el objetivo inmediato de las empresas mixtas es permitir que los inversionistas locales participen en la propiedad y en la dirección, es posible que a los países en desarrollo no les sea indiferente saber quiénes son esos inversionistas. Es probable que los directores o accionistas cuya única preocupación sea obtener dividendos elevados o un aumento rápido del precio de las acciones para poder lucrarse hagan tanto por resolver los problemas importantes como por agudizarlos. Por ello, las empresas mixtas constituidas por una compañía extranjera y el gobierno o algún órgano público del país receptor, por ejemplo, una corporación financiera o un banco de fomento, suelen ser preferibles a la participación directa de intereses privados del país. De este modo el Estado puede ejercer cierta influencia directa en las actividades de la empresa y al mismo tiempo, responder con mayor rapidez y comprensión a las legítimas peticiones de la compañía. Debe reconocerse que una solución de esta clase no está exenta de peligros, en forma de presiones políticas. Esos peligros se exageran a veces y, en fin de cuentas, parece que vale la pena adoptar esta solución de empresas mixtas constituidas por una compañía extranjera y algún tipo de organismo público nacional.

B. — CESIÓN DE PROPIEDAD POR MUTUO ACUERDO

44. Las presiones más importantes para que se ceda la propiedad de empresas extranjeras proceden de los gobiernos de los países en desarrollo, que desean que una mayor parte de la vida económica nacional pase a depender de sus propios ciudadanos. Tal deseo suele ser especialmente agudo en relación con los sectores dominantes de la economía, entre ellos los recursos minerales, las instituciones bancarias y financieras, los servicios públicos y los transportes y comunicaciones. Se estima que mientras esos sectores permanezcan bajo control extranjero, el país se verá obstaculizado en sus intentos de alcanzar sus propios objetivos de desarrollo y se hallará a merced de las decisiones que adopten los inversionistas extranjeros en su propio provecho.

45. No obstante, el traspaso de una compañía de propiedad extranjera a manos nacionales suele ser muy costoso. El problema más inmediato es cómo puede financiarse. La empresa extranjera aspirará a recibir una cantidad correspondiente al valor presente de sus ingresos futuros. Una posibilidad es que el país sufrague esa cantidad con cargo a sus reservas de divisas pero por lo general la cuantía será demasiado importante para ello. Otra posibilidad es pagar en moneda nacional, con la esperanza de que la compañía la reinvierta en nuevas empresas en el país, pero la compañía suele no estar dispuesta a aceptar esta solución. Una tercera posibilidad es financiar la cantidad necesaria mediante la emisión de

bonos del Estado que, transcurrido cierto tiempo, puedan convertirse en divisas, pero en este caso se combinan algunos de los inconvenientes de las dos soluciones anteriores. Se han sugerido otras dos posibilidades. Una consiste en que el gobierno efectúe la cesión aceptando acciones de la empresa, en vez de impuestos, durante cierto número de años. El inconveniente de este sistema es que el gobierno tiene que renunciar a sus ingresos durante ese período. La otra solución es constituir una entidad intermediaria internacional (denominada a veces «compañía de traspaso»), que financie transitoriamente la operación: la entidad intermediaria efectúa el pago inmediato al inversionista extranjero y al cabo de cierto tiempo es reembolsada por el gobierno adquirente de la inversión. Esta posibilidad no está en absoluto exenta de inconvenientes —en especial las grandes sumas que puede necesitar la empresa intermediaria— pero podría aportar algunas soluciones.

46. Un aspecto distinto del problema es el relativo a las consecuencias que el procedimiento establecido para ceder la propiedad y el control puede tener sobre las inversiones extranjeras. Un ejemplo de esos procedimientos lo brinda el código de inversiones privadas extranjeras, elaborado por el Grupo Andino⁵ en diciembre de 1970. Según dicho Código, las empresas se clasifican en nacionales, mixtas y extranjeras, según el porcentaje de participación nacional en la propiedad y la gestión. En algunos sectores, las empresas extranjeras establecidas después del 1.º de enero de 1971 deben acceder a la venta progresiva de sus acciones a empresas locales, a fin de transformarse en empresas mixtas en un plazo de 25 a 30 años; por su parte, las empresas extranjeras ya existentes en esa fecha deben aceptar las mismas disposiciones si quieren beneficiarse de las medidas de liberalización comercial acordadas por el Grupo Andino. En otros sectores, tales como los de servicios públicos, banca y transportes y comunicaciones, no se permitirán normalmente en lo sucesivo nuevas inversiones extranjeras y las empresas de tal clase ya existentes habrán de transformarse rápidamente en nacionales. El producto de la venta de acciones a los inversionistas locales puede repatriarse al país de origen al tipo de cambio en vigor en el momento de que se trate. Entre otras disposiciones del Código figuran restricciones sobre la tasa de utilidades que se permite remitir, sobre acceso al crédito nacional, y sobre la adquisición de empresas locales por compañías extranjeras. La importación de tecnología sólo se autorizará cuando las empresas extranjeras no impongan condiciones restrictivas (por ejemplo, sobre las importaciones correspondientes de maquinaria o sobre el derecho a exportar a determinados mercados). Los miembros del Grupo no concederán nuevos incentivos a las inversiones en tanto no se elabore una política común, ni darán a los inversionistas extranjeros un trato más favorable que a los nacionales. En general, el Código andino es un ejemplo importante de un esfuerzo encaminado a satisfacer las aspiraciones de los países receptores a regular la participación extranjera en sus economías y a disponer, en caso necesario, una cesión sistemática a empresas

⁵ El Grupo Andino está compuesto por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú.

nacionales o mixtas, al propio tiempo que se define de manera cabal un marco para los inversionistas extranjeros que estén dispuestos a acatar las condiciones establecidas.

47. A menudo se afirma que puede haber algunos riesgos en la implantación de disposiciones para la cesión de la propiedad. Uno de ellos es que las empresas existentes, al saber que la propiedad ha de pasar pronto a manos nacionales, y no muy seguras tal vez de que el pago sea adecuado, dejen de introducir nuevas tecnologías o de desarrollar nuevos mercados, como lo hubiesen hecho de tener asegurada la permanencia de su control; o que incluso dejen de mantener en buenas condiciones su activo y exploten al máximo su posición existente, independientemente de las consecuencias que ello pueda tener para la viabilidad futura de la empresa. Más aún, la adquisición de empresas extranjeras puede significar que dejen de afluir conocimientos tecnológicos o que se pierdan mercados de exportación que han constituido la condición primordial de su éxito.

48. Otro peligro que corren los países en desarrollo que dan a conocer su intención de que las inversiones extranjeras pasen a ser de propiedad nacional al cabo de cierto tiempo es que las inversiones no lleguen a efectuarse y se dirijan, en cambio, a otros países, incluso a países desarrollados, en los que el régimen sea menos estricto. Esto puede ocurrir especialmente en el caso de las empresas multinacionales, que pueden temer que la pérdida del control de una compañía filial que desempeña una función clave en el suministro de componentes a una organización integrada a escala mundial pueda dar lugar a una gran desorganización de sus restantes actividades; puede ocurrir también en el caso de las empresas que aportan importantes innovaciones tecnológicas y que no desean que la utilización de esa tecnología quede fuera de su control.

49. Ha de tenerse presente que las preocupaciones expuestas en los dos párrafos precedentes se basan en consideraciones *a priori* más que en pruebas concretas. Los inversionistas extranjeros pueden dar más importancia al clima y dinamismo económicos generales de un país que a la existencia de una disposición que requiera la concesión final de la propiedad, siempre que haya una estabilidad razonable en la aplicación de las normas pertinentes.

C. — CESIÓN FORZOSA DE LA PROPIEDAD

50. Si una empresa no desea ceder la propiedad a intereses nacionales y en el acuerdo original no figura ninguna disposición al efecto surgen muchos problemas cuando el país receptor expresa su deseo de hacerse cargo de la inversión.

51. El problema más fundamental reside en lo que puede calificarse de diferencia básica de actitud entre los países en desarrollo y las empresas privadas extranjeras. Por lo general, los gobiernos de los países en desarrollo se consideran absolutamente soberanos en todas las actividades realizadas dentro de sus fronteras, independientemente de que las realicen o no extranjeros o empresas

de propiedad extranjera. Consideran también que el suelo y el subsuelo son propiedad inalienable del Estado. Además, se considera que el Estado posee derecho absoluto a nacionalizar y a determinar la cuantía y las modalidades de indemnización. Por su parte, las empresas privadas extranjeras, acostumbradas a actuar en el marco jurídico y constitucional de sus propios países, tienden a sustentar la opinión de que no se puede despojar de sus bienes a un propietario sin el consentimiento de éste y, en todo caso, sin una indemnización justipreciada por terceros. También estiman que una vez firmado un contrato debe cumplirse en tanto no vuelva a negociarse por acuerdo voluntario de ambas partes.

52. Esta diferencia de actitud es campo abonado para el desacuerdo, aunque los propios países desarrollados reconocen que es legítima la renegociación de los acuerdos, a petición de una de las partes, cuando hay un cambio fundamental en las circunstancias.

53. Sin embargo, puede ser objeto de controversia el hecho mismo de que se entienda por cambio fundamental en las circunstancias. Así, por ejemplo, una empresa puede estimar aceptable, o al menos inevitable, la exigencia de renegociar un acuerdo firmado muchos años atrás, pero que en cambio no lo es la renegociación de un acuerdo celebrado en años recientes. En la práctica, tal situación puede convertirse en un círculo vicioso en el que los intentos imprevistos de un Estado para adquirir una mayor participación y control conducen a las empresas a ignorar consideraciones a largo plazo a fin de conseguir rápidas utilidades, lo que a su vez hace más firme la determinación del gobierno de adquirir el control.

54. Incluso cuando la compañía acepta como inevitable la cesión de sus pertenencias a intereses nacionales, hay muchas posibilidades de desacuerdo en cuanto a las condiciones de su realización práctica, en especial las del pago de una indemnización. Puede ser difícil incluso tasar objetivamente el valor de las instalaciones, sobre todo si, por ejemplo, constituyen parte de una organización multinacional integrada. Pero a veces los países receptores alegan que de esa tasación debe deducirse lo que consideran utilidades excesivas realizadas por la empresa o una compensación por los impuestos deficientes pagados en el pasado. Aducen que el riesgo de una expropiación sin indemnización determinó a la empresa a obtener grandes utilidades y que, por consiguiente, ésta no puede pretender, llegado el momento, obtener además una indemnización completa. Con este argumento, no existe límite mínimo para la indemnización que un país puede considerar adecuada, y ésta incluso puede ser de signo negativo.

55. Se ha intentado de varias maneras hacer frente a la situación que se plantea cuando un país decide hacerse cargo de los bienes de propiedad extranjera y ofrece una indemnización que los propietarios consideran insuficiente. Un criterio consiste en cortar la ayuda exterior al país de que se trata. Pero muchos países en desarrollo, especialmente de América Latina, consideran que las negociaciones sobre la cesión de los bienes de empresas extranjeras es estrictamente un asunto entre las empresas y ellos, y estiman inaceptable cualquier intento del gobierno del país donde está instalada la empresa matriz de influir en la situación.

56. Otra manera de abordar el problema se basa en el establecimiento de una organización internacional de arbitraje que zanje los casos de desacuerdo. Esta solución no ha resultado aceptable, sin embargo, para todos los países en desarrollo, especialmente los de América Latina, la mayoría de los cuales se han negado a ratificar la Convención sobre el reconocimiento y ejecución de las sentencias arbitrales extranjeras⁶ y no se han mostrado dispuestos a aceptar los servicios del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. Tales países consideran que, en su calidad de Potencias soberanas, les corresponde determinar las condiciones de cesión de los activos de propiedad extranjera y que el sistema de arbitraje internacional es improcedente.

Capítulo V

El marco de las inversiones privadas extranjeras

A. — SOBERANÍA

57. Los países en desarrollo en los que hay inversiones privadas extranjeras opinan que poseen una soberanía absoluta sobre ellas y que los inversionistas tienen que aceptar las normas establecidas por el gobierno. Consideran que toda controversia entre ellos y la empresa de propiedad extranjera debe resolverse entre ambas partes y que el gobierno del país de registro de la compañía matriz no tiene ni voz ni voto en el asunto.

58. En los países desarrollados a veces se adopta una opinión diferente; las compañías nacionales tienen derecho a recurrir a los buenos oficios de sus propios gobiernos en caso de desacuerdo con los gobiernos de los países receptores, pues es ésta una de las funciones de la diplomacia internacional. No se ve la manera de conciliar estos dos puntos de vista.

59. Cuando las causas de controversia son más concretas, es posible llegar a algún acuerdo. Por ejemplo, cuando las leyes o la política del país en que está constituida la compañía matriz están en conflicto con las leyes o la política del país en desarrollo donde opera la filial, ésta puede ajustarse a la jurisdicción de uno de los Estados soberanos, pero no a la de ambos. Un ejemplo reciente de este tipo de conflicto es el de la legislación de los Estados Unidos que prohíbe que las empresas de este país, incluidas sus filiales en el extranjero, vendan determinados productos a ciertos países, así como la exigencia de que estas filiales en el extranjero remitan determinado porcentaje de sus utilidades para reforzar la balanza de pagos de los Estados Unidos. En los casos de este género ha de ser posible llegar a un acuerdo sobre la base de un convenio oficial internacional sobre la condición jurídica de los extranjeros, incluidas las empresas instaladas en otros países: desde luego, el país receptor probablemente querrá que le corresponda la jurisdicción final.

B. — NORMAS BÁSICAS

60. Para que una empresa pueda hacer una evaluación racional de la conveniencia de invertir en un país en desarrollo necesita información ajustada a la realidad sobre las condiciones en que va a efectuarse la inversión. Del mismo modo, un país en desarrollo que quiere hacer una evaluación racional de las probabilidades de obtener beneficios netos de una inversión determinada necesita información acerca de los efectos previstos de la inversión.

61. Es probable que el país en desarrollo desee datos sobre la contribución que se espera que la inversión aporte a la producción, al empleo, a las exportaciones, al ahorro de importaciones, a la renta nacional, etc. También pueden interesarle cuestiones de mucho mayor alcance, como las consecuencias que una importante concentración de inversiones extranjeras puede tener para la política y la planificación económicas del país, y la posibilidad y el ritmo de traspaso de la inversión para su administración, control y propiedad por ciudadanos o instituciones nacionales.

62. En cuanto a la compañía, deseará saber qué restricciones puede haber sobre la tasa de utilidades, el régimen impositivo aplicable a éstas, la medida en que pueden hacerse remesas al país de origen, los casos en que pueden repatriarse las inversiones de capital, la protección brindada frente a importaciones competitivas, la posibilidad de recibir autorización para obtener préstamos en el país y, en caso afirmativo, sus consecuencias sobre las transferencias de utilidades y otras remesas, el ritmo a que tendrá que incrementar el empleo de personal local y la utilización de materiales del país, etc. También le interesará saber las circunstancias en que podría haber una transferencia de bienes o de control a intereses del país.

63. La realización de una inversión dependerá de que se llegue a un acuerdo sobre extremos como los citados, pero pueden ser de utilidad diversas fases preliminares. Por ejemplo, algunos países han considerado oportuno aclarar que no desean inversiones extranjeras en determinados sectores, entre los que suelen figurar la minería, la banca, los servicios públicos y los transportes y comunicaciones. Por otra parte, a los países en desarrollo quizá les convenga indicar, tal vez en sus planes de desarrollo, los sectores en los que serían particularmente bien acogidas las inversiones privadas extranjeras, por ejemplo debido a la necesidad de una tecnología avanzada.

64. Para que los acuerdos alcanzados sobre extremos de este tipo sean y continúen siendo satisfactorios para ambas partes tienen que cumplir dos requisitos que, aunque parezcan contradictorios, no lo son necesariamente: estabilidad y flexibilidad.

65. La estabilidad del acuerdo es necesaria para que las inversiones operen según lo planeado y se cumplan las legítimas aspiraciones de la empresa extranjera. Cualesquiera cambios en las normas básicas una vez que se ha realizado la inversión, en particular los cambios que afectan a las remesas de utilidades o de capital o a las posibilidades de la empresa de explotar su negocio conforme a su mejor saber y entender comercial, pueden subvertir todos los fundamentos de la inversión. Una empresa no tiene razones de queja si las condiciones

⁶ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 330, 1959, No. 4739.

ofrecidas originalmente son desventajosas; si las considera demasiado desfavorables, de ella depende invertir en otra parte. Tampoco tiene siempre motivos para quejarse cuando una tramitación poco ágil retrasa la decisión sobre su solicitud, ya que ello puede ser indicio de que se está estudiando cuidadosamente. Pero cuando determinadas condiciones se aceptan en un principio y luego se cambian, ello forzosamente ha de causar resentimiento. Tales cambios equivalen a menudo a una invitación a las empresas para que hagan precisamente el tipo de inversiones que deploran los países en desarrollo: inversiones que en pocos años resultan lucrativas y que no tienen en cuenta el daño que a la larga pueden causar a los intereses económicos del país.

66. Pero no debe confundirse estabilidad con rigidez. Las previsiones económicas son algo tan aleatorio que sería poco práctico no reconocer la necesidad de cierta flexibilidad en las normas básicas, con el transcurso del tiempo. Cuanto menos flexibles sean, más probabilidades habrá de que se quebranten. Ningún gobierno, en efecto, puede renunciar a su derecho de adoptar en el futuro las políticas fiscales, monetarias, de control de cambios o de otro tipo, que exijan en un momento dado las necesidades del país; tampoco cabe esperar que ningún gobierno permanezca inmune a las corrientes regionales o mundiales de opinión sobre los derechos de los gobiernos y los de los propietarios privados; no hay tampoco ningún gobierno que pueda imponer efectivamente una obligación a su sucesor. Por todas estas razones, es forzoso que con el tiempo se produzcan cambios en las normas básicas y los inversionistas se alejarían de la realidad si pretendiesen acogerse a leyes tan inmutables como las de la naturaleza.

67. Así pues, el punto clave parecería ser la necesidad de que los gobiernos y los inversionistas tengan en cuenta los intereses legítimos de la otra parte. El país que cambia arbitrariamente las normas básicas señaladas de común acuerdo no podrá sorprenderse de que en lo futuro lo eludan las inversiones útiles. Por otra parte, una empresa que no tenga en cuenta las necesidades de desarrollo de un país receptor no podrá quejarse si el gobierno adopta medidas concordes con sus objetivos.

C. — PLAN MULTILATERAL DE SEGUROS

68. En la mayoría de países desarrollados se ha considerado tradicionalmente que las inversiones privadas en países extranjeros, especialmente en países en desarrollo, entrañan un mayor riesgo no comercial que las inversiones privadas en el propio país. Para estimular las inversiones extranjeras en países en desarrollo, durante años varios países desarrollados han venido asegurándolas contra riesgos no comerciales, tales como las consecuencias de la expropiación, la no convertibilidad, las guerras y las revoluciones. Algunos observadores consideran que este seguro es innecesario y carece de efectividad, pues rara vez se efectuará una inversión en el extranjero tan sólo por ser asegurable. Otros han sostenido, en cambio, que tales planes de seguro probablemente se traduzcan sus un incremento de la corriente de inversiones privadas

hacia los países en desarrollo y que, más especialmente, al cubrir los riesgos extraordinarios pueden reducir a veces la tasa de rendimiento exigida por las compañías para sus inversiones en el extranjero.

69. Se ha indicado a veces que, además de estos seguros de carácter nacional, debería existir también un seguro multilateral; de hecho, tal propuesta ha sido objeto de estudio desde hace algunos años en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Quienes abogan en favor de tal plan sugieren que la expropiación o discriminación será menos probable cuando las inversiones estén aseguradas por un organismo internacional afiliado al BIRF que en el caso de inversiones aseguradas únicamente en el plano nacional. Además, la gestión de los planes nacionales supone grandes gastos administrativos, en particular para los países desarrollados más pequeños, por lo que habría ventajas evidentes en combinar esas funciones en un organismo multilateral. Se han citado otras dos ventajas de un plan multilateral de seguros: apuntalaría los planes nacionales, llenando cualquier vacío dejado por ellos, y permitiría asegurar proyectos multinacionales realizados por consorcios internacionales. Por todas estas razones la mayoría de los países desarrollados son partidarios de un plan multilateral, aun cuando discrepan las opiniones en cuanto al grado de beneficios que el mismo reportaría.

70. Varios países en desarrollo han reaccionado favorablemente a la idea de un plan multilateral porque, muy probablemente, facilitaría las inversiones privadas extranjeras por las razones arriba indicadas. Otros países, aunque no se oponen a un plan de esta clase, consideran que les sería escasamente provechoso pues, de todos modos, tienen pocas probabilidades de atraer gran cantidad de inversiones extranjeras. Por su parte, algunos países en desarrollo han formulado objeciones a todo acuerdo que obligue a plantear en un plano internacional las diferencias que surjan entre ellos y las empresas extranjeras, o que exija el arbitraje de esas diferencias por parte del propuesto organismo internacional de seguros de inversiones. A su juicio, en su calidad de Potencias soberanas, les corresponde determinar sus relaciones con las empresas extranjeras. También se han criticado las disposiciones proyectadas en virtud de las cuales el número de votos en dicho organismo se repartiría entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Algunos países en desarrollo se han opuesto a los planes de seguros, ya sean nacionales o multinacionales, por considerar que no dan una impresión favorable de los países receptores.

71. El plan concebido en un principio por algunos países desarrollados habían de financiarlo exclusivamente los países desarrollados. Sin embargo, más recientemente se ha sugerido que los países en desarrollo participen también y soporten cierto porcentaje de las pérdidas eventuales. El principal argumento aducido en favor de la participación de los países en desarrollo en las pérdidas es que de este modo se reduciría el peligro de expropiación sin la indemnización debida; pero se piensa también que, como cuestión de principio, todos los miembros de un organismo internacional deben compartir las obligaciones al igual que los beneficios. Por su parte,

los países en desarrollo opinan que los inversionistas, y no ellos, son los principales beneficiarios del plan de seguros, y que no tienen por qué contribuir a sus costos. Además, los países en desarrollo no participan en las pérdidas de ninguno de los planes nacionales de seguros y, por consiguiente, no ven por qué han de participar en las de un plan multilateral que, en gran medida, no haría sino garantizar los planes nacionales. También

puede aducirse que es un tanto paradójico que los países en desarrollo deban asegurarse, en fin de cuentas, contra sus propios actos futuros.

72. Muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, consideran que la participación del país en desarrollo en las pérdidas no es indispensable para el éxito de un plan multilateral, si en los demás aspectos éste resulta aceptable para los países interesados.

Segunda parte

TRANSPORTE MARÍTIMO, SEGUROS, TECNOLOGÍA, TURISMO

NOTA RELATIVA A LAS PUBLICACIONES SOBRE EL TRANSPORTE MARÍTIMO

En relación con esta parte del presente volumen, debe hacerse referencia también a las siguientes publicaciones:

El transporte marítimo en los años 70: informe de la secretaria de la UNCTAD (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.72.II.D.15) *;

Reglamentación de las conferencias marítimas (código de conducta aplicable al sistema de conferencias marítimas): informe de la secretaria de la UNCTAD (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.72.II.D.13 y corrección) **;

Empresas multinacionales de transporte marítimo: informe de la secretaria de la UNCTAD (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.72.II.D.17) ***.

* TD/177, Distribuido a la Conferencia como documento TD/102, de fecha 21 de septiembre de 1971, TD/102/Corr.1, de fecha 3 de noviembre de 1971, y TD/103 y TD/103/Corr.1, de fechas 21 de septiembre y 22 de octubre de 1971, respectivamente.

** Distribuido a la Conferencia como documento TD/104, de fecha 13 de octubre de 1971.

*** Distribuido a la Conferencia como documento TD/108/Supp.1, « Empresas multinacionales de transporte marítimo: suplemento al informe de la secretaria de la UNCTAD » de fecha 16 de diciembre de 1971, y TD/108/Supp.1/Corr.1, de fecha 18 de febrero de 1972.

LOS SEGUROS Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Informe de la secretaría de la UNCTAD *

[Texto original en inglés]

ÍNDICE

	Párrafos	Página
Introducción	1-4	95
<i>Capítulo</i>		
I. Legislación y supervisión de seguros en los países en desarrollo	5-11	96
II. Inversión de las reservas técnicas de los seguros en el país donde se perciben los ingresos de las primas	12-19	98
III. Sistema internacional unificado de estadísticas de seguros	20-31	99

Introducción

1. Las ideas consignadas en la recomendación A.IV.23 relativa a seguros y reaseguros adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su primer período de sesiones¹ y en la resolución 13 (II) que en materia de seguros adoptó la Conferencia en su segundo período de sesiones², representan un paso importante en la comprensión de los problemas particulares de los países en desarrollo en esta esfera. De esas recomendaciones y de los debates celebrados sobre este tema en las sesiones de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio se desprende claramente una pauta de acción que comprende, entre otras cosas, los objetivos siguientes: el establecimiento de un sólido y eficiente mercado nacional de seguros en cada país en desarrollo, la creación de instituciones nacionales de seguros y reaseguros, la reducción de la salida neta de divisas por concepto de operaciones de seguros y el fomento de la cooperación regional como uno de los medios para mejorar las condiciones y modalidades de las transacciones internacionales de seguros.

2. La Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas [resolución 2626 (XXV)], recapitula los objetivos

de los países en desarrollo en materia de seguros y reaseguros de la manera siguiente:

Los costos que representan para los países en desarrollo los seguros y reaseguros, y en especial el costo en divisas, se reducirán adoptando medidas adecuadas, teniendo presentes los posibles riesgos, para fomentar y apoyar el crecimiento de mercados nacionales de seguros y reaseguros en países en desarrollo y creando con tal fin, según corresponda, instituciones en esos países o en el plano regional.

3. En total conformidad con esos objetivos, la secretaría de la UNCTAD, atendiendo a las peticiones formuladas a este respecto por la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio, ha dado cima a varios estudios básicos sobre algunas cuestiones fundamentales vinculadas con la creación y expansión de mercados nacionales de seguros en los países en desarrollo. Dichos estudios tratan de los problemas generales de una legislación y supervisión de seguros adecuada, así como de las cuestiones especiales de la inversión de los fondos de seguros en el país donde se perciben los ingresos de las primas y las estadísticas de seguros. Se ha hecho evidente que, para fomentar la creación de sólidos y eficientes mercados nacionales de seguros, los gobiernos de los países en desarrollo deben adoptar las medidas legislativas y administrativas apropiadas para lograr una supervisión más eficaz y para regular las operaciones de seguros efectuadas en sus respectivos territorios por las empresas nacionales y extranjeras.

4. En los tres capítulos que figuran a continuación se ponen de relieve los aspectos más importantes de los estudios realizados por la secretaría de la UNCTAD y se presentan las conclusiones que se desprenden de ellos, algunas de las cuales fueron formuladas por grupos de expertos convocados por el Secretario General de la UNCTAD para analizar los estudios y presentar observaciones al respecto. Dichos estudios fueron examinados por la Comisión del Comercio Invisible y de la Financia-

* El texto de este informe fue distribuido a la Conferencia como documento TD/141, de fecha 1.º de diciembre de 1971, y Corr.1, de fecha 31 de enero de 1972.

¹ Véase el texto completo de esta recomendación en *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 64.II.B.11), págs. 61 y 62.

² Véase el texto completo de esta resolución en *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, segundo período de sesiones, vol. I y Corr.1 y 3 y Add.1-2, *Informe y Anexos* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.68.II.D.14), págs. 54 y 55.

ción relacionada con el Comercio en su quinto período de sesiones, en relación con el tema 7 a de su programa. El informe de la Comisión³ contiene una reseña de sus deliberaciones. En el anexo I del mismo informe figura el texto de un proyecto de resolución sobre seguros y reaseguros que fue presentado por los países en desarrollo y que la Comisión decidió remitir a la Conferencia para que lo examinara en su tercer período de sesiones.

Capítulo primero

Legislación y supervisión de seguros en los países en desarrollo⁴

5. Como señaló la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio en su primer período de sesiones⁵, varios países en desarrollo muestran un interés creciente por la cuestión de la legislación y supervisión de seguros. Ese interés está plenamente justificado, por diversas razones. En primer lugar, la supervisión de seguros proporciona a los asegurados una protección considerada generalmente como indispensable. Entre el momento en que los asegurados pagan las primas y el momento en que las empresas de seguros efectúan el pago de los siniestros, derivados de los riesgos cubiertos por las pólizas, transcurre un plazo relativamente largo. De ahí que, en un momento determinado, la empresa de seguros se encuentre en posesión de medios financieros que algún día deberá entregar a los asegurados, pero de los que dispone provisionalmente. Las compañías de seguros no siempre han administrado esos fondos de manera suficientemente responsable, de suerte que los gobiernos —en algunos países desarrollados por primera vez en el siglo XIX— se han visto obligados progresivamente a intervenir. Al principio se adoptaron medidas por las que se establecían determinados requisitos para proporcionar garantías financieras mínimas y colocar a las empresas de seguros bajo una supervisión más o menos amplia. A medida que la industria de seguros se ha desarrollado, la supervisión se ha hecho cada vez más estricta.

6. En realidad, la supervisión de seguros moderna ha dejado de entenderse como un expediente para proteger los intereses de un grupo restringido de asegurados, pues el progreso del sector de los seguros corre parejas con el desarrollo económico y la industrialización hasta el punto de que los asegurados tienden a identificarse prácticamente con la comunidad nacional en su conjunto. De ahí que se considere que la supervisión estatal de los seguros forma parte de las responsabilidades que incumben al Estado en materia social y económica. Asumir esa responsabilidad parece tanto más necesario, especialmente en los países en desarrollo, cuanto que las medidas legislativas y administrativas que entraña esa supervisión son

indispensables para promover la creación, en cada país, de un sólido y eficiente mercado nacional de seguros, cuya existencia y consolidación constituyen, como se indica en las recomendaciones de la UNCTAD, un requisito importante del proceso de desarrollo económico. Además, debido a los diferentes problemas con que se enfrentan los países en desarrollo, todos los sectores económicos, y en particular los que, como el sector de los seguros, desempeñan un papel fundamental en la constitución del ahorro nacional, deben contribuir eficazmente al proceso de desarrollo. Para conseguir que aporten esa contribución es menester adoptar medidas legislativas a fin de encauzar los fondos y reservas de las empresas de seguros hacia proyectos de inversión de interés nacional. Una supervisión adecuada, incluida la reglamentación de la inversión de esos fondos, tiende también a reducir la salida de divisas inevitablemente provocada por las operaciones de seguros y reaseguros con empresas extranjeras.

7. En el estudio de los sistemas legislativos y de supervisión de seguros en los países en desarrollo, preparado por la secretaria de la UNCTAD, y en el informe presentado por el grupo de expertos convocado por el Secretario General de la UNCTAD en julio de 1971⁶ para formular observaciones sobre el estudio antes citado, se señalan, sobre la base de un análisis minucioso de los sistemas actualmente aplicados en los países en desarrollo, varios criterios básicos a los que han de ajustarse dichos sistemas.

8. El estudio de los sistemas vigentes de supervisión de seguros muestra, como era de esperar, que la mayoría de los países en desarrollo —salvo algunas excepciones— distan mucho de haber elaborado sistemas de supervisión que cumplan íntegramente los objetivos antes mencionados. En algunos países en desarrollo —especialmente en aquellos que han alcanzado su independencia en fecha relativamente reciente— la supervisión de seguros no existe aún en absoluto o ha mantenido íntegramente los métodos impuestos por las antiguas Potencias coloniales, establecidos con miras a la observancia de las disposiciones de las autoridades metropolitanas pero que pasaban por alto las necesidades específicamente locales. En otras palabras, después de haber logrado la independencia algunos países en desarrollo no han hecho ningún esfuerzo concreto por reglamentar debidamente las operaciones de seguros en sus respectivos territorios, de suerte que sus mercados nacionales de seguros no son adecuados y las empresas nacionales de seguros no encuentran los incentivos necesarios para desarrollarse sobre una base firme⁷.

9. En diversos países en desarrollo la supervisión de seguros ha resultado insuficiente también en lo que concierne a los criterios de solvencia. En algunos casos esos criterios son tan estrictos que los aseguradores nacionales difícilmente pueden permitirse cumplirlos y el mercado ha de permanecer forzosamente en manos extranjeras;

³ Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, 12.º período de sesiones, Suplemento N.º 2 (TD/B/395).

⁴ Véanse el estudio de la secretaria de la UNCTAD (TD/B/C.3/84 y Add.1 y 2 y Corr.1 y el informe del Grupo de Expertos sobre legislación y supervisión de seguros (TD/B/C.3/90).

⁵ Véase el informe de la Comisión sobre la primera parte de su primer período de sesiones, Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, tercer período de sesiones, Suplemento No. 3, (TD/B/42/Rev.1), anexo 1 b, párr. 4.

⁶ Véase la nota 4, *supra*.

⁷ La adopción de medidas inadecuadas puede desembocar en una situación en la que el volumen de las operaciones de seguros de un país aumenta más rápidamente que la capacidad de absorción de su mercado nacional de seguros y, por tanto, en una mayor dependencia respecto de los aseguradores extranjeros y especialmente de los reaseguradores.

en otros casos son demasiado flexibles y el público puede mostrarse remiso a solicitar la protección de compañías cuya solvencia no siempre es segura por no estar eficientemente supervisadas. Las medidas legislativas que rigen la inversión de los fondos de la empresa de seguros constituyen otro ejemplo de casos en que los requisitos de algunos países en desarrollo no satisfacen las condiciones concretas de su mercado de capitales y en que ciertas modificaciones podrían dar lugar a una mejor utilización de esos fondos en proyectos de interés nacional, ofreciendo al mismo tiempo una mayor garantía financiera a los asegurados.

10. Según el Grupo de Expertos, los criterios principales con arreglo a los cuales debe efectuarse la supervisión de seguros para lograr con la máxima eficiencia los objetivos de los países en desarrollo en esta esfera son los siguientes:

a) Debe ponerse especial interés en supervisar los tipos de seguros más generalizados, los que tienen aspectos sociales y los que entrañan obligaciones a largo plazo. Así, el seguro de vida, el seguro de la pequeña propiedad privada y el seguro de responsabilidad civil son ejemplos importantes de transacciones que deben ser objeto de supervisión especial.

b) Debe prohibirse, en principio, la contratación directa de seguros en el extranjero con aseguradores no establecidos en el país. Esta práctica sólo podría aceptarse como excepción en los casos en que no pudiera obtenerse la cobertura del riesgo en el país. Esta regla requiere asimismo la promoción del mercado nacional para que sean cada vez mayores el número y los tipos de riesgos nacionales que puedan cubrirse en el propio país.

c) Las empresas de seguros deben obtener una autorización antes de emprender sus actividades. En este contexto, no se entiende por autorización la mera inscripción formal en un registro, sino que ésta debe ir precedida de un detallado examen de las condiciones técnicas y económicas de la empresa, de su plan de operaciones para los años venideros, de la competencia técnica y la integridad de su personal directivo y de sus disposiciones sobre reaseguros. Las autoridades encargadas de la supervisión de seguros han de disponer de amplias facultades para apreciar todas las condiciones de las empresas de seguros a fin de impedir la actuación de compañías poco dignas de confianza y de intereses extranjeros encubiertos (las llamadas sociedades ficticias y los testaferros).

d) Deben promulgarse leyes que regulen específicamente la relación contractual de las empresas de seguros con los asegurados. En los seguros de carácter obligatorio es claramente necesario uniformar los contratos. En otros ramos de seguros también deben establecerse disposiciones generales que regulen las condiciones y modalidades más importantes de las pólizas y éstas han de ser supervisadas por las autoridades a fin de que no se introduzcan condiciones oscuras o ambiguas ni perjudiciales para los asegurados.

e) El capital social y las reservas libres de las empresas de seguros deben ser suficientes para asegurar una solvencia global adecuada que corresponda a la índole y el volumen de las operaciones realizadas por las empresas y ofrezca una salvaguardia razonable en caso de fluctua-

ciones adversas de los riesgos. Además, las sumas que constituyan esas garantías financieras deben ser suficientemente importantes para asegurar un nivel adecuado de la capacidad de retención de la compañía y suministrar así la base para la consolidación tanto de la compañía como del mercado nacional. No obstante, unos requisitos excesivos en lo que concierne al capital social podrían dar lugar al aumento de los costos de seguros y, por tanto, ser perjudiciales para los asegurados y la economía nacional.

f) Las reservas técnicas deben valorarse con la mayor precisión posible y fiscalizarse rigurosamente. En general, el cálculo de las reservas debe basarse en extrapolaciones apropiadas (métodos prospectivos) teniendo en cuenta la experiencia y las tendencias observadas. Deben crearse reservas técnicas que correspondan en principio al valor bruto del pasivo de los seguros directos sin deducción de los riesgos reasegurados. Se recomiendan comprobaciones frecuentes de la validez de la tarificación en bloque de las reservas.

g) La inversión de los fondos de seguros debe satisfacer los requisitos principales, a saber, garantizar las obligaciones contraídas respecto de los asegurados y los beneficiarios y contribuir al suministro de medios financieros para las necesidades de inversión más esenciales del país. Evidentemente, estos objetivos exigen, según recomendó la Conferencia en su primer período de sesiones, que los fondos asignados para cubrir las reservas técnicas y otras reservas complementarias se inviertan en el país, condición que se aplica con independencia de la nacionalidad de la empresa de seguros. A los tres criterios clásicos de seguridad, rentabilidad y liquidez hay que agregar el de la diversificación de las carteras de inversión. No deben aceptarse las inversiones de tipo especulativo, pero los valores sólidos pueden incluirse en las carteras. La tenencia por una empresa de seguros de acciones u otros títulos de otra empresa debe mantenerse en un mínimo a fin de evitar toda posibilidad de adquirir una participación dominante en una empresa ajena al sector de los seguros. Cada país debe actuar con gran flexibilidad al elaborar las disposiciones que han de regir la elección de las inversiones autorizadas para las empresas de seguros. No obstante, esas disposiciones deben estipular los dos requisitos principales, a saber, la seguridad de las empresas y de los asegurados y las necesidades financieras del país.

h) Las tarifas, los costos, los contratos de reaseguro, la contabilidad y las estadísticas, por constituir los principales elementos de la administración de una empresa de seguros, deben estar sujetos a supervisión oficial. En particular, las tarifas no deben ser insuficientes (principal causa de insolvencia) ni excesivamente elevadas, sobre todo en los ramos de seguros obligatorios. Para el cálculo de las tarifas deben tenerse en cuenta los ingresos procedentes de la inversión del activo correspondiente a las reservas técnicas. Las comisiones de adquisición pagadas a los agentes e intermediarios deben guardar proporción con los servicios que ofrecen al público. Las comisiones sobre la contratación de pólizas en los ramos de seguros obligatorios deben reducirse al mínimo.

i) La existencia en un país en desarrollo de un organismo público o semipúblico de reaseguro y la estipu-

lación de la cesión obligatoria de operaciones a ese organismo pueden estimular fundamentalmente el desarrollo de un sólido mercado nacional de seguros y reducir la salida de divisas por concepto de transacciones de reaseguro.

j) Debido a la naturaleza específica y muy técnica de sus funciones, las autoridades supervisoras de seguros deben constituir una rama independiente de la administración pública, que se sitúe en un plano elevado y sea responsable directamente ante un funcionario de alto rango (ministro). Esas funciones exigen un personal competente calificado en asuntos jurídicos, económicos, contables y actuariales. Hay que proporcionar a dicho personal servicios especiales de capacitación en materia de seguros y técnicas de supervisión. La cooperación entre los superintendentes de seguros de los distintos países debe ofrecer la oportunidad de intercambiar experiencias e información. Debe fomentarse la creación de conferencias o asociaciones regionales de supervisores de seguros.

11. En suma, debe subrayarse nuevamente la importancia de que cada país en desarrollo regule las operaciones de seguros efectuadas en su territorio mediante un sistema satisfactorio de supervisión de seguros. En consecuencia, se sugiere que los gobiernos de los países en desarrollo:

- 1) Examinen, con arreglo a las conclusiones del estudio de la secretaría de la UNCTAD y del informe del Grupo de Expertos, hasta qué punto la legislación y la supervisión de seguros en sus respectivos países responden a las necesidades de un sistema de supervisión adecuado;
- 2) Adopten, en caso necesario, medidas apropiadas para perfeccionar los sistemas legislativos y de supervisión de seguros, para lo cual puede solicitarse y obtenerse la asistencia técnica de la secretaría de la UNCTAD dentro del marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);
- 3) Utilicen plenamente los servicios de capacitación, que han de proporcionar los países desarrollados en las compañías de seguros y en las autoridades oficiales de supervisión, así como la secretaría de la UNCTAD dentro del marco del PNUD, a fin de establecer un servicio de supervisión de seguros integrado por personal competente para llevar a cabo eficazmente esa supervisión;
- 4) Establezcan una cooperación regional o subregional entre sus respectivas autoridades de supervisión con miras a intercambiar experiencia e información en lo referente a la supervisión de seguros y a la armonización de la legislación de seguros.

Capítulo II

Inversión de las reservas técnicas de los seguros en el país donde se perciben los ingresos de las primas⁹

12. En el informe preparado por la secretaría de la UNCTAD sobre el citado tema se señala la necesidad

de invertir las reservas técnicas en el país donde se perciben los ingresos de las primas. Se reconoce universalmente que las reservas técnicas de las empresas de seguros, que en realidad representan el valor de las obligaciones corrientes de las empresas con respecto a sus asegurados y a los terceros beneficiarios, desempeñan un papel económico importante por cuanto entrañan la acumulación de importantes fondos para su inversión en la economía de los distintos países. En los países en desarrollo, debido a la escasez generalizada de capitales, las reservas técnicas de las empresas de seguros tienen una importancia vital. La Conferencia, deseosa de hacer posible que dichos países se beneficien de los fondos de seguros, recomendó en su primer período de sesiones que « las reservas técnicas y depósitos de garantía de las entidades de seguro y reaseguro se inviertan en el país de donde provengan los ingresos derivados de las primas »⁹.

13. No obstante, una investigación efectuada por la secretaría de la UNCTAD para la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio con objeto de determinar en qué medida se cumple esa recomendación muestra que, por ahora, son relativamente pocos los países en desarrollo que han adoptado medidas para aplicar el principio de la inversión de las reservas técnicas de las empresas de seguros en el país donde se perciben los ingresos derivados de las primas. En su nuevo estudio, la secretaría de la UNCTAD ha tratado de poner de relieve con la máxima claridad posible los aspectos técnicos y modalidades prácticas de aplicación de la recomendación, con la esperanza de fomentar de esta manera su aplicación por todos los países en desarrollo.

14. El principio según el cual las reservas técnicas deben invertirse en el país donde se perciben los ingresos de las primas no es de ningún modo nuevo. De hecho, la localización de las reservas técnicas de cada cartera nacional se viene practicando desde hace mucho tiempo en un gran número de países industrializados. No obstante la aplicación de tal principio no es uniforme en todos esos países y plantea ciertas dificultades técnicas, algunas de las cuales se deben a la definición y evaluación de las reservas técnicas y otras a la inversión y supervisión de los fondos correspondientes.

15. En otras palabras, para que la inversión de las reservas técnicas en el país donde se perciben los ingresos de las primas pueda ponerse en práctica de manera adecuada y dé los máximos beneficios, sin comprometer la función principal del seguro (es decir, la cobertura de los riesgos con seguridad absoluta y a precios razonables), es indispensable que se tenga debidamente en cuenta una serie de factores, los más importantes de los cuales son los siguientes:

- a) Naturaleza de las reservas técnicas de las empresas de seguros;
- b) Evaluación correcta de las reservas técnicas;
- c) Reservas con o sin deducción del reaseguro;
- d) Clase de inversiones que conviene al seguro;

⁹ *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe*, anexo A.IV.23, págs. 61 y 62.

⁸ Véanse los documentos TD/B/C.3/87 y Corr.1.

- e) Evaluación correcta de las inversiones;
- f) Aplicación práctica del principio.

16. Las reservas matemáticas del seguro de vida, las reservas para riesgos en curso y las reservas para siniestros pendientes de los seguros generales representan las tres formas principales de reservas técnicas, que se reconocen generalmente como reservas técnicas clásicas. Siempre que hayan sido bien evaluadas, estas tres reservas deberían bastar normalmente para cubrir todas las obligaciones corrientes de una empresa de seguros, derivadas de los riesgos de su cartera. De una manera general, si emplean los métodos tradicionales para calcular los tres tipos de reservas técnicas mencionados (salvo quizás en algunos casos relativos a las reservas para siniestros pendientes), es improbable que las empresas de seguros tropiecen con grandes dificultades para evaluar correctamente sus obligaciones pendientes.

17. Las características principales de las inversiones que convienen a los seguros son objeto de otra cláusula en la citada recomendación de la primera Conferencia, que dispone que « se garanticen... adecuadas condiciones de seguridad, liquidez y rentabilidad » para que puedan efectuarse inversiones en el país donde se perciben los ingresos de las primas. Las pautas precisadas y la regla de que no debe permitirse la acumulación de los riesgos de inversión deben ser estrictamente observadas por todas las empresas de seguros que, al mismo tiempo, deben procurar también que sus fondos se inviertan de manera beneficiosa para la economía nacional.

18. Para verificar en un momento dado la medida en que una compañía de seguros observa la recomendación relativa a la inversión de las reservas técnicas en el país donde se perciben los ingresos de las primas, debe procederse de la manera siguiente: hay que verificar, en primer lugar, la evaluación de las reservas técnicas, examinar seguidamente la conformidad de la lista de inversiones que sirven de cobertura a esas reservas para asegurarse de que las inversiones cumplen los requisitos del país y, finalmente, cerciorarse de que las inversiones que figuran en la lista se encuentran efectivamente en el país y en posesión de la empresa de seguros de que se trate.

19. En conclusión, en el informe se sugiere que:

- 1) Los gobiernos de los países en desarrollo examinen, a la vista de ese informe, en qué medida han puesto en práctica la recomendación de la UNCTAD sobre inversión de las reservas técnicas de las empresas de seguros en el país donde se perciben los ingresos de las primas;
- 2) Esos mismos gobiernos pongan en conocimiento de la secretaría de la UNCTAD lo antes posible los progresos realizados en la aplicación de esa recomendación en sus países, así como cualquier nueva medida que proyecten adoptar para mejorar la situación actual;
- 3) La secretaría se ponga a disposición de los países en desarrollo que lo soliciten a fin de prestarles toda la ayuda que necesiten en relación con la aplicación de la recomendación;
- 4) La secretaría presente un informe a la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada

con el Comercio, en su sexto período de sesiones, sobre la aplicación de la recomendación por los países en desarrollo.

Capítulo III

Sistema internacional unificado de estadísticas de seguros ¹⁰

20. Ya en su primer período de sesiones, la Conferencia advirtió la escasez de estadísticas fidedignas de las transacciones invisibles en general y, más concretamente, pidió que se adoptaran criterios uniformes para la compilación de las estadísticas de las operaciones de seguros ¹¹. Por su parte, la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio, en el programa de trabajo adoptado en su primer período de sesiones ¹², se refirió a la conveniencia de elaborar normas y definiciones estadísticas mínimas y de preparar estadísticas de las transacciones de seguros, que sean significativas y puedan ser objeto de comparación internacional, con especial referencia a la posibilidad de evaluar la influencia de las operaciones internacionales de seguros sobre la balanza de pagos de los países en desarrollo.

21. Las estadísticas de seguros, además de su pertinencia por lo que respecta al problema concreto de la balanza de pagos, tienen otras funciones importantes y fundamentales tanto al nivel de las compañías como en el plano nacional. Por lo que respecta a las empresas de seguros, las estadísticas de seguros constituyen la base técnica de sus operaciones y son al mismo tiempo un importante instrumento de las autoridades de supervisión de seguros para la fiscalización de las empresas, especialmente en lo que concierne al control de su situación y su solvencia. Por lo general tales datos estadísticos se ajustan muy de cerca a los registros y cuentas de la empresa de seguros, que a su vez constituyen la fuente para la preparación de la contabilidad anual de la empresa y las declaraciones que han de someterse a la autoridad supervisora.

22. En el plano nacional, las estadísticas de seguros proporcionan el medio de llevar a cabo un análisis exhaustivo de la estructura y la situación del mercado nacional de seguros y facilitan asimismo muchos datos técnicos acerca de la gestión y los resultados de las transacciones de seguros. Las estadísticas nacionales anuales, según el grado de detalle de los datos estadísticos reunidos y compilados, permiten evaluar, para todo el país, el volumen de las operaciones de seguros realizadas por todas las empresas que en él actúan y determinar así la extensión del mercado nacional de seguros, su estructura (por ejemplo, empresas nacionales y extranjeras), su eficiencia desde el punto de vista de la cobertura de

¹⁰ Véase *Institución en el plano internacional de un sistema unificado de estadística de seguros; informe de la secretaría de la UNCTAD* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.72.II.D.9).

¹¹ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe*, Anexo A.IV.23 ... págs. 61 y 62.

¹² Véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, tener período de sesiones, Suplemento No. 3 (TD/B/42/Rev.1) anexo I*.

seguros que ofrece, su función en el ahorro de recursos y su contribución al desarrollo del país mediante inversiones en la economía nacional. Además, de los datos estadísticos se pueden sacar conclusiones acerca de la influencia de las transacciones internacionales de seguros en la balanza de pagos del país. Desde el punto de vista técnico, estas estadísticas dan una idea del funcionamiento del mercado y de su fuerza o debilidad. Las estadísticas muestran los resultados técnicos de las operaciones de seguros para el mercado, en promedio, y para cada clase de transacciones sobre la que se suministran datos separados. Por supuesto, para el exacto cumplimiento de todos esos objetivos, es importante que todas las empresas de seguros faciliten los datos básicos con arreglo al mismo sistema o, al menos, de forma que sea plenamente posible efectuar comparaciones, y que se disponga de medios adecuados para el cotejo de esos datos sobre el mercado.

23. Compilados ininterrumpidamente durante varios años, tales datos estadísticos reflejarían el desarrollo y la evolución del mercado, lo que permitiría ajustar periódicamente las disposiciones que rigen las operaciones de seguros en un país en desarrollo determinado con miras a crear y consolidar su mercado nacional de seguros y orientar las actividades económicas del sector de seguros de la manera que mejor contribuya al desarrollo económico del país.

24. En el reciente estudio de la secretaría de la UNCTAD relativo a esta materia¹⁸, preparado con la ayuda de un Grupo de Expertos convocado por el Secretario General de la UNCTAD y reunido en Ginebra del 7 al 15 de octubre de 1970, se tienen en cuenta todos estos aspectos y requisitos fundamentales.

25. El núcleo del sistema unificado de estadísticas de seguros que se recomienda es el que en el informe se denomina la «monografía nacional», que ha de preparar la autoridad supervisora de cada país con arreglo a los datos estadísticos recibidos de cada empresa aseguradora. Ahora bien, la presentación unificada de la información estadística en el plano nacional debe ir precedida, en primer lugar, de la normalización de los elementos primarios del sistema y, en segundo lugar, de la definición de los conceptos básicos en que descansa todo el sistema. En consecuencia, el sistema recomendado tiene como fuente primaria de información los registros comerciales tradicionales, es decir, la cuenta anual de pérdidas y ganancias y el balance, que lleva toda empresa de seguros en el desarrollo normal de su actividad. A este respecto, el problema principal estriba en superar, no sólo las diferencias entre las prácticas vigentes en los distintos países, que derivan en su mayor parte de los distintos criterios conceptuales, legislativos y de supervisión, sino también las diferencias, de importancia secundaria, entre los métodos y las prácticas de registro y contabilidad de las distintas empresas.

26. De ahí que, como primer paso hacia la unificación de las fuentes primarias de información, se decidiera elaborar un desglose unificado de todos los elementos o datos primarios que guardan relación con la cuenta de

pérdidas y ganancias en este sentido amplio, respecto tanto de los ingresos como de las cargas, y llegar a un acuerdo sobre la clasificación de todas las partidas, del activo y del pasivo del balance.

27. Una vez determinados los requisitos iniciales mínimos, el sistema prevé dos grupos de series, uno para el uso de las empresas de seguros que suministran los datos básicos y el otro para la autoridad supervisora que prepara la monografía nacional. Hay que destacar en este punto que la recopilación de las series de datos correspondientes a las empresas debe efectuarse de modo exhaustivo, a fin de que todas las clases de empresas que operan en el sector de los seguros queden incluidas en la monografía nacional. Por consiguiente, ha de pedirse a todas y cada una de las empresas que rellenen un juego de formularios elaborados con este fin y, llegado el caso, que los acompañen de algunas explicaciones.

28. El segundo juego de formularios está destinado a la monografía nacional. Se ajusta exactamente a la nomenclatura de las partidas originales de los formularios de las distintas empresas con respecto a los elementos de la cuenta de pérdidas y ganancias y a los resultados técnicos. La primera serie importante comprende los formularios en que figuran los resultados de explotación de la cartera nacional y presenta tres columnas de cifras separadas relativas a las transacciones directas brutas y a las transacciones netas reservadas para cada tipo de empresa de seguros: instituciones estatales, empresas privadas nacionales¹⁴, sucursales y agencias de empresas extranjeras, con subdivisiones según se trate de seguro de vida o de todos los demás ramos de seguros. Los resultados técnicos de las transacciones directas partiendo de las cifras brutas de cada ramo de seguros se desarrollan nuevamente por medio de una serie especial de formularios. Se facilitan otros dos cuadros; en el primero se indican las reservas técnicas de la cartera nacional junto con datos sobre el capital social desembolsado y las reservas libres de las empresas de seguros que operan en el país, y el segundo contiene una recapitulación de los tipos de inversiones que figuran en el balance, divididos según las clases de empresas de seguros, e indica si la inversión se hace en valores nacionales o extranjeros.

29. Como el sistema internacional unificado de estadísticas de seguros está destinado principalmente a los países en desarrollo, se ha considerado especialmente importante que fije solamente los requisitos mínimos para la compilación de los cuadros estadísticos, con miras a reducir al mínimo indispensable los costos de su implantación. En realidad, muchos países, especialmente los países desarrollados de economía de mercado y algunos países en desarrollo cuyos mercados de seguros se encuentran en una fase avanzada de desarrollo, sólo tendrán que introducir ajustes de importancia secundaria en sus disposiciones vigentes para armonizarlas con el nuevo sistema propuesto. En cambio, hay un grupo más nutrido de países en desarrollo cuyos sistemas nacionales de estadística son insuficientes o totalmente inexistentes. Tales países tendrán que hacer frente al problema en

¹⁸ Véase la nota 10.

¹⁴ Con una clasificación adicional facultativa entre compañías auténticamente nacionales y compañías de propiedad extranjera (filiales).

todo caso. Por consiguiente, si pudieran emprender la labor necesaria a sabiendas de que los resultados de sus esfuerzos estarán en consonancia con normas internacionalmente aceptables, no sólo se sentirían alentados a seguir con mayor energía el procedimiento recomendado, sino que también podrían esperar alcanzar su objetivo a un costo inferior a aquel en que hubieran incurrido si lo hubieran emprendido individualmente.

30. Este sistema, aunque sólo constituye un mínimo y puede considerarse como un primer paso hacia una mayor armonización de los enfoques conceptuales de diversos mercados de seguros del mundo, es suficiente para un análisis del mercado de seguros y para la supervisión eficaz de sus operaciones. Además, con los datos significativos y comparables que permitirá obtener sobre las operaciones de los mercados nacionales y las repercusiones de las transacciones internacionales de seguros, incluidas las de reaseguros, se podrá cuantificar esas actividades a escala internacional y medir sus efectos económicos. En realidad, la innovación principal del sistema internacional unificado de estadísticas de seguros es la presentación claramente separada de las operaciones de seguros efectuadas por el sector nacional y el sector extranjero del mercado nacional de seguros, así como de las transacciones que van directamente al extranjero o proceden del extranjero. Esta innovación atiende a la necesidad más importante de los países en desarrollo, según se expresa en las resoluciones de la UNCTAD relativas al desarrollo y consolidación de los mercados

nacionales de seguros de los países en desarrollo y los objetivos del Segundo Decenio para el Desarrollo (véase el párrafo 2).

31. Los países en desarrollo, al utilizar el sistema internacional unificado de estadísticas de seguros que se propone, estarán en condiciones, no sólo de conocer mejor su propio mercado de seguros, sino también de preparar y adoptar todas las medidas necesarias para regular dicho mercado para el mejor provecho de los asegurados y del proceso de desarrollo económico. También gozarían del beneficio de disponer de datos comparables acerca de los mercados de seguros de otros países. En consecuencia, ha de recomendarse que los gobiernos de los países miembros de la UNCTAD, y en especial de los países en desarrollo:

- 1) Implanten el sistema internacional unificado de estadísticas de seguros propuesto en el documento TD/B/C.3/85 o, cuando proceda, adapten su actual sistema de estadísticas de seguros para hacerlo compatible con ese sistema unificado;
- 2) Utilicen, en caso necesario, la asistencia técnica que puede proporcionar la secretaría de la UNCTAD a este respecto, en lo que concierne a los países en desarrollo, dentro del marco del PNUD;
- 3) Informen oportunamente a la secretaría de la UNCTAD acerca del cumplimiento de esta recomendación en sus países respectivos, a fin de que la secretaría pueda presentar un informe a los órganos competentes de la UNCTAD.

EL TURISMO Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO *

Informe de la secretaría de la UNCTAD

[Texto original en inglés]

ÍNDICE

	Párrafos	Página
Introducción	1-3	103
<i>Capítulo</i>		
I. La evolución del turismo internacional y su importancia para los países en desarrollo . .	4-12	103
A. Crecimiento del turismo internacional hasta la fecha	4-6	103
B. Perspectivas de crecimiento del turismo internacional	7-12	103
II. El turismo y la economía nacional	13-35	104
A. El turismo como fuente de divisas	13-24	104
1. Los ingresos netos en divisas y la proporción de elementos importados en el gasto de los visitantes	13-20	104
2. Importación de bienes de capital para el turismo	21-23	105
3. Beneficios netos en divisas	24	105
B. Ingresos y empleos generados por el turismo	25-35	105
1. Contribución del turismo al producto interno	25	105
2. Efectos multiplicadores del gasto de los visitantes	26-27	106
3. Inversión y producción dedicadas al turismo	28	106
4. Ingresos públicos procedentes del turismo internacional	29-31	106
5. El turismo como generador de empleo	32-35	107
III. Políticas e instituciones de turismo	36-49	107
A. Política turística de los poderes públicos	38-43	107
1. Inversiones del Estado	38-39	107
2. Incentivos a las inversiones privadas	40-43	108
B. Mecanismos de ejecución de una política turística	44-49	108
IV. Los recursos turísticos y su utilización	50-60	109
A. Elaboración de un plan general de turismo	53-55	109
B. El turismo y la planificación física	56-57	109
C. Utilización y valor de los terrenos	58-60	110
V. Alojamiento	61-84	110
A. Planificación de los distintos tipos de alojamiento	62-69	110
B. Gastos de explotación y rentabilidad de los hoteles	70-72	111
C. Las inversiones hoteleras y su financiación	73-84	111
1. Costos de inversión	73-77	111
2. Financiación y estímulo de las inversiones	78-84	112
VI. Infraestructura del turismo	85-108	113
A. Infraestructura general e infraestructura específica	86-89	113
B. Infraestructura de transportes	90-93	113
C. Costos de inversión en la infraestructura turística	94-102	114
D. Financiación y ejecución de las obras de infraestructura turística	103-108	115
VII. Conclusión	109	116

ANEXO

Directrices para la compilación de estadísticas de turismo	116
--	-----

* El texto de este informe fue distribuido a la Conferencia como documento TD/142, de fecha 20 de diciembre de 1971.

Introducción

1. En el marco del programa de trabajo sobre turismo adoptado por la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio en su primer período de sesiones, la secretaría de la UNCTAD preparó un informe titulado *Elementos de la política turística en los países en desarrollo* (TD/B/C.3/89/Rev.1)¹. Dicho programa subrayaba la necesidad de realizar investigaciones sobre los aspectos económicos del turismo y de formular políticas adecuadas.

2. En el informe, junto con los cuatro estudios por países relativos a Israel, Grecia, México y Yugoslavia (TD/B/C.3/89/Add.1, Add.2, Add.3, Add.4), se trató de poner de relieve la importancia económica del turismo, especialmente para los países en desarrollo (incluida en particular su contribución a la balanza de pagos), y se estudiaron algunos de los elementos principales que deben tenerse en cuenta en la planificación y desarrollo del turismo. El análisis realizado en el citado informe y las conclusiones a que en él se llegó no constituían sino un primer planteamiento provisional en una esfera en la que hasta la fecha se dispone de escasas publicaciones especializadas y no existe una metodología reconocida, pero se esperaba que ese documento podría servir de ayuda a los países en desarrollo para resolver los complejos problemas de planificación y formulación de una política en relación con el desarrollo del turismo. El informe se presentó, junto con un informe de la secretaría de la UNCTAD sobre estadísticas de turismo², a la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio en su quinto período de sesiones.

3. La presente versión resumida del estudio no incluye, como es lógico, el volumen considerable de estadísticas y otros datos citados en apoyo de los argumentos presentados; tampoco incluye las salvedades detalladas que se hacen en relación con las afirmaciones de carácter general, ni un análisis de las limitaciones relativas a los datos estadísticos disponibles. Por consiguiente, para formarse cabal concepto de su contenido, el presente informe ha de leerse juntamente con el estudio detallado antes mencionado.

Capítulo primero

La evolución del turismo internacional y su importancia para los países en desarrollo

A. — CRECIMIENTO DEL TURISMO INTERNACIONAL HASTA LA FECHA

4. Entre 1958 y 1970 el volumen del turismo mundial, medido por el número total de llegadas de turistas, aumentó cada año en un 10%. Los ingresos procedentes del turismo internacional aumentaron a un ritmo equivalente y un poco más rápido que las exportaciones mundiales (de mercancías): las respectivas tasas anuales

fueron del 10,2% y el 9,3%. Sin embargo, parece que el aumento de esos ingresos con respecto al de las exportaciones mundiales fue claramente más rápido en la primera parte del período que en la segunda.

5. En lo que concierne concretamente a los países en desarrollo, sus exportaciones (excluidas las exportaciones de petróleo) aumentaron anualmente en un 7,6% entre 1960 y 1968, mientras que sus ingresos del turismo se incrementaron a una tasa anual del 11% (9% en el caso de los ingresos mundiales)³. La participación de los países en desarrollo en los ingresos mundiales procedentes del turismo ha sido en general de un 20% y puede compararse favorablemente con su participación en las exportaciones mundiales que (también si se excluyen las exportaciones de petróleo) de hecho ha venido disminuyendo constantemente desde el 15,4% en 1960 al 12,2% en 1968.

6. Los ingresos turísticos ocupan un lugar destacado en la balanza de pagos de algunos países en desarrollo, como México, en que representan la mitad o más del total de los ingresos corrientes de divisas, así como en varias economías insulares. Hay otros países, como Kenia y Túnez, en los que el turismo ha realizado importantes progresos y ha pasado a ser una fuente principal de ingresos de exportación. En muchos otros países el turismo constituye una partida relativamente poco importante de la balanza de pagos y a menudo representa menos del 1% del total de los ingresos corrientes de divisas; es probable que se mantenga esta tendencia durante el decenio de 1970, habida cuenta también del aumento potencial de otras fuentes de ingresos de divisas.

B. — PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO DEL TURISMO INTERNACIONAL

7. Es muy posible que el crecimiento del turismo internacional en el decenio de 1970 sea bastante más lento que en el anterior o que incluso durante la segunda mitad de éste, pero todo induce a suponer que los diversos factores que hasta la fecha han determinado el aumento del turismo continuarán dejando sentir su influencia, aun cuando ésta sea menos fuerte. Algunos de esos factores son en gran parte ajenos a la voluntad de los países visitados, puesto que dependen de las condiciones existentes en los países de origen de los visitantes, que, si bien influyen en el volumen global de los viajes internacionales, apenas afectan a su distribución geográfica. Entre ellos figuran el aumento del ingreso real en los países desarrollados, que (respecto de cualquier nivel dado de gastos de viaje *per capita*) pone los viajes al extranjero al alcance de mayor número de personas, la elasticidad-ingreso relativamente elevada de los gastos de viajes al extranjero, el aumento

³ Fuentes: UIOOT, *International Travel Statistics* (varios números) y *Technical Bulletin BT/TS/1/69*, febrero de 1969; UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics 1969 y Supplement 1970*. En las cifras antes citadas no se incluye España entre los países en desarrollo. La inclusión o exclusión de España introduce en los resultados una diferencia mucho más acusada que cuando se consideran la mayoría de las demás partidas del comercio mundial, ya que España ocupa uno de los primeros lugares respecto del valor absoluto de los ingresos de divisas procedentes del turismo y de su crecimiento desde 1960. Si se incluye España entre los países en desarrollo, éstos absorbieron el 28% de los ingresos mundiales del turismo en 1968, frente al 22% aproximadamente en 1960.

¹ Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.73.II.D.3.

² *Directrices para la compilación de estadísticas de turismo* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.71.II.D.9). Véase asimismo el anexo al presente informe.

en la duración y frecuencia de las vacaciones pagadas, la difusión de la educación (que estimula un interés mayor por lugares y culturas extranjeras), etc.

8. Los más importantes de los factores que influyen en la naturaleza y distribución geográfica del turismo tal vez sean las mejoras del transporte aéreo y la expansión de los viajes en automóviles privados. Estos últimos, además de favorecer a aquellos países a los que se puede llegar por carretera desde los mercados principales, han alentado nuevas formas de turismo y alojamiento tales como camping, moteles, pueblos de vacaciones y otros tipos de alojamiento complementario, así como la extensión del turismo a nuevas localidades ⁴.

9. Por lo que respecta a distancias mayores, los progresos de la aviación civil (reducción del tiempo de viaje y mayor número y frecuencia de vuelos directos) han influido considerablemente en los viajes. Aun cuando el nivel básico de las tarifas de transporte aéreo ha experimentado escasas variaciones en términos absolutos, ha disminuido el costo relativo del transporte aéreo de pasajeros.

10. Muchos países en desarrollo tendrán que depender principalmente del viaje aéreo para su tráfico de turistas, ya que se encuentran alejados de los países de residencia de la mayoría de sus visitantes. Para esos países, la expansión del turismo depende (con independencia de factores tales como el crecimiento económico de los países desarrollados) del grado en que puedan reducirse las tarifas aéreas básicas o impedirse que aumenten, de la medida en que las líneas de servicios regulares concedan reducciones como parte de viajes con todo incluido o de otros arreglos, y de la política que apliquen los países desarrollados, y también los países en desarrollo, con respecto a los servicios no regulares (*charter*).

11. Según diversos estudios y cálculos, el volumen total del transporte aéreo de pasajeros (incluido el tráfico interior) aumentará a un ritmo escasamente inferior al logrado entre 1958 y 1969 y, dentro del total, continuará la expansión relativamente más rápida de los viajes con todo incluido. Los cálculos de las perspectivas de crecimiento global del turismo internacional indican que un aumento del 5% anual aproximadamente de las llegadas turísticas mundiales durante el decenio de 1970 constituye una previsión realista, y no un cálculo excesivamente optimista ⁵.

12. Lo que es algo menos seguro es que el crecimiento del ingreso real y las posibles disminuciones del costo relativo del viaje aéreo (a larga distancia) resulten proporcionalmente más beneficiosos a los países en desarrollo que a los países desarrollados, ya que la reducción de las tarifas transatlánticas y transpacíficas y de otras tarifas intercontinentales estimularía también los viajes en ambas direcciones entre los países desarrollados. Sin embargo, las tendencias pasadas indican que los países en desarrollo

en su conjunto podrían conservar por lo menos su participación en el mercado mundial, o incluso aumentarla.

Capítulo II

El turismo y la economía nacional

A. — EL TURISMO COMO FUENTE DE DIVISAS

1. *Los ingresos netos en divisas y la proporción de elementos importados en el gasto de los visitantes*

13. Las cifras relativas a los ingresos brutos por concepto de turismo sobrestiman la ganancia real de la balanza de pagos, ya que la producción de bienes y servicios para los visitantes requiere importar, no sólo insumos corrientes de bienes y servicios, sino también bienes de capital. A la hora de estudiar las consecuencias del turismo internacional sobre la balanza de pagos de un país, lo más importante es saber si, en el caso de no haber turismo extranjero, se registrarían entradas y salidas similares de divisas. La respuesta a esta pregunta no es fácil, especialmente en el caso de las inversiones, ya que los hoteles y otras instalaciones (incluida la infraestructura) no están exclusivamente al servicio de los visitantes extranjeros, sino también de la población residente.

14. Las partidas deudoras más importantes de la balanza de pagos en cuenta corriente relacionadas con el turismo y que de no existir éste no se hubieran producido, se indican a continuación.

a) *Bienes y servicios importados consumidos por los visitantes*

15. Entre éstos figuran no sólo los importados directamente, sino también los que, aunque se produzcan en el país, suponen la importación de materias primas o productos semielaborados para su ulterior transformación. Se consideran importaciones «indirectas» los bienes intermedios importados por productores nacionales en relación con la parte de su producción vendida al sector turístico para su consumo por los visitantes.

b) *Pagos a factores de producción en el extranjero*

16. Se trata de una salida de divisas en cuenta corriente para pagar las comisiones de las agencias de viajes, los honorarios de gestión a empresas extranjeras, las utilidades y otros ingresos obtenidos por compañías o personas no residentes y la remuneración del personal extranjero de hoteles y otros establecimientos, así como de artistas y espectáculos extranjeros, etc.

17. Otras partidas que quizás puedan incluirse son los gastos de publicidad en el extranjero efectuados por órganos oficiales, las importaciones de bienes de capital en relación con los alojamientos y otros servicios turísticos, y las importaciones de bienes de consumo para la población residente que de un modo u otro son consecuencia de la presencia de turistas en el país.

18. En el análisis que figura seguidamente sólo se han tenido en cuenta las partidas *a* y *b*. Con respecto a dos países (Israel y Kenia) y el Estado de Hawái, fue posible examinar la proporción de elementos importados tanto en los gastos totales de los visitantes como en el pro-

⁴ En el informe de la secretaría de la UNCTAD no se examinan en detalle los factores que influyen en la distribución geográfica del turismo.

⁵ Para mayores detalles sobre esos cálculos, véase *Elementos de la política turística en los países en desarrollo*, párr. 32.

ducto de los distintos sectores que venden directamente a visitantes. Según los resultados de ese análisis, el sector hotelero presenta una proporción de elementos importados algo menor que los demás sectores de la economía, y en el caso de los sectores dedicados a la venta de recuerdos y otros artículos a los visitantes, esa proporción es relativamente alta.

19. Sin embargo, en tres de los países analizados en los estudios de la secretaría de la UNCTAD (Grecia, México y Yugoslavia), la proporción parece ser bastante baja (y muy baja en Yugoslavia). Así pues, de los limitados datos disponibles podría deducirse provisionalmente que, en las economías insulares (como las del Caribe) y en el Mediterráneo, los ingresos netos en divisas procedentes del turismo extranjero suelen representar entre el 50% y el 70% de los ingresos brutos, mientras que en otros países en desarrollo el porcentaje puede ser bastante más alto, quizá del 70% al 80%, e incluso más en aquellos países cuya producción permite atender la demanda de toda clase de artículos de consumo excepto los de lujo.

20. Parece también que, expresado como porcentaje de los ingresos turísticos brutos, el desembolso de divisas para importaciones es relativamente menor que en el caso de muchas otras exportaciones o, como máximo, no superior al promedio correspondiente a las exportaciones. Esto es debido principalmente a que, excepto en alimentos y algunos otros artículos, los gastos de los visitantes se concretan sobre todo en los servicios, quizá en mayor grado que en el consumo de los residentes y desde luego más que en las exportaciones de productos en general.

2. Importación de bienes de capital para el turismo

21. Dadas las restricciones generales en materia de divisas, la mayoría de los países en desarrollo se preocupan forzosamente por el costo de las importaciones indispensables para la inversión tanto en el sector turístico como en otras esferas. Al igual que en el caso de los insumos corrientes, el elemento importado en las inversiones para el turismo depende de la estructura económica general del país y de la amplitud de su base industrial. También guarda relación con la calidad del turismo, pues cuanto mejor sea el hotel tanto mayor será la demanda de equipo y accesorios que aún no se fabriquen en el país o cuya producción no tenga la calidad requerida.

22. Las estimaciones disponibles, además de limitarse generalmente a hoteles, suelen tener únicamente en cuenta las importaciones directas, pero a este respecto las diferencias entre los países tienden a ser tan grandes como en el caso del elemento importado en los insumos corrientes (nuevamente con una alta dependencia de las importaciones en las economías insulares). También hay motivos para concluir (en parte según los datos de los estudios de la secretaría de la UNCTAD sobre Grecia y Yugoslavia) que la proporción de elementos importados en la producción para el turismo (representada por el sector hotelero) es inferior a la de muchos otros sectores de la economía. Además, a medida que se amplíe gradualmente la base industrial de los países en desarrollo, será posible reducir el elemento importado en las inversiones en hoteles, recurriendo cada vez más a productos de fabricación

nacional, tales como mobiliario, accesorios y ciertos materiales de construcción.

23. En todo caso, las divisas desembolsadas pueden recuperarse a plazo relativamente breve. En el caso de los hoteles de primera categoría, tres unidades de inversión fija bruta corresponden aproximadamente a un beneficio de una unidad (bruta) en divisas. En el supuesto de que las divisas representen hasta el 50% de las inversiones y que los ingresos anuales netos de los hoteles construidos equivalgan al 80% de los ingresos brutos, el desembolso inicial de divisas se recuperará en algo menos de dos años (con exclusión del período de gestación de las inversiones); aun suponiendo que el 40% de los ingresos brutos salga del país, el período de recuperación será inferior a cuatro años. Esto tiende a limitar los efectos de las inversiones en la balanza de pagos en cuenta corriente.

3. Beneficios netos en divisas

24. Es pertinente tomar en consideración el beneficio que producen las inversiones en el sector del turismo en función del monto neto de divisas obtenidas (en el sentido antes expuesto) por unidad de inversión. Es posible hacer comparaciones con otros sectores, teniendo en cuenta la diferente participación de las exportaciones en la producción total. En relación con Yugoslavia se hizo una comparación de este género y se comprobó que la cuantía del capital necesario para producir una unidad de ingresos netos en divisas en el sector hotelero era una de las menores registradas en los distintos sectores, incluso aquellos que exportan una proporción similar de su producción. Se llegó a las mismas conclusiones en un estudio efectuado recientemente en Kenia, y se obtiene también el mismo resultado al aplicarse el sistema del «precio del dólar» utilizado en Israel⁶. De este modo parece deducirse que el turismo no sólo puede ser un importante medio para obtener divisas, sino quizá también que su eficacia para obtener esos beneficios es relativamente grande.

B. — INGRESOS Y EMPLEOS GENERADOS POR EL TURISMO

1. Contribución del turismo al producto interno

25. Para que las comparaciones internacionales de la contribución que aporta el turismo internacional al producto nacional sean válidas, hay que conocer por lo menos la proporción de elementos importados en el gasto de los visitantes o medir de algún otro modo el valor agregado por el turismo. De modo muy general puede deducirse que, en los cuatro países estudiados por la secretaría de la UNCTAD, la contribución del turismo internacional al producto nacional osciló entre el 1% y el 3%. Las proporciones son mucho más elevadas en las

⁶ Ese precio es el costo en moneda nacional de un dólar neto de exportaciones. El costo en moneda nacional de los recursos internos invertidos en la producción del artículo de exportación (es decir, con exclusión del equivalente en moneda nacional del costo en divisas de los insumos importados) se relaciona con los beneficios netos en divisas (beneficios brutos menos costo en divisas de las importaciones). Cuanto más alto sea el «precio» o costo del dólar para un producto determinado, tanto menor será su ventaja relativa como suministrador de divisas.

economías insulares, siendo por ejemplo del orden del 15% en Trinidad y Tabago, superior al 20% en Antigua y de hasta un 45% en las Bahamas.

2. Efectos multiplicadores del gasto de los visitantes

26. Un aumento del gasto de los visitantes, como un incremento de varias otras clases de gastos (tales como un incremento de los desembolsos en inversiones, exportaciones y consumo estatal), tiene efectos multiplicadores; es decir, una vez que los efectos del aumento de gastos se han dejado sentir en todo el sistema económico hay un aumento total de los ingresos mayor que el incremento inmediatamente resultante del aumento del gasto de los visitantes.

27. Algunos partidarios del fomento del turismo en los países en desarrollo como medio de elevar el ingreso nacional insisten mucho en ese efecto multiplicador, pero a veces se pasa por alto que se trata sólo de un elemento del cuadro general y, puesto que otros desembolsos tienen efectos similares, no debe atribuirse demasiada importancia a este elemento exclusivamente. Además, aunque las diferencias entre países en cuanto al volumen del multiplicador son normales (debido principalmente a que no dependen en la misma medida de las importaciones), en las obras especializadas existe cierta confusión respecto del «multiplicador turístico», porque se utilizan indiscriminadamente términos que tienen diferentes significados. En ocasiones, la expresión se aplica al número de transacciones realizadas antes de que se agoten los efectos de las sucesivas series de gastos; en ocasiones se utiliza para referirse a los efectos finales sobre el «ingreso», el «volumen de negocios» y la «actividad económica», sin que se aclare si se entiende que se trata del ingreso nacional o de cualquier otro concepto.

3. Inversión y producción dedicadas al turismo

28. Aunque las relaciones capital/producto son sólo un procedimiento muy rudimentario de medir la productividad de la inversión, merece la pena determinar si, además de su evidente eficacia como fuente de divisas, el turismo requiere relativamente poco o mucho capital por unidad de producto interno generado. Los datos de que se dispone son demasiado limitados para poder llegar a una conclusión definitiva, y es evidente que se requiere una investigación mucho más a fondo, que aclare precisamente lo que se incluye en la inversión y en la producción. En el estudio de la secretaría de la UNCTAD sobre Yugoslavia se llegó a la conclusión de que la relación correspondiente al sector de hotelería y restaurantes parecía algo superior a la de la economía en general y a la de diversos sectores industriales. Por el contrario, los cálculos aproximados hechos en una investigación independiente sobre Kenia indican que la relación de incremento capital/producto no es superior al promedio nacional y es casi idéntica a la de la agricultura y la economía monetaria en general y claramente inferior a la de la industria.

4. Ingresos públicos procedentes del turismo internacional

29. Parte del ingreso de los factores (es decir, la remuneración del trabajo y el capital) generado por el gasto de

los visitantes es percibido por el Estado en forma de impuestos directos o indirectos. Cuando el turismo tiene una participación considerable en la formación del producto interno, tiende a contribuir asimismo de modo apreciable al total del ingreso fiscal. En tales casos, el sector turístico puede ser una de las principales fuentes de financiación del desarrollo. Sin embargo, no ha de exagerarse la importancia del turismo como fuente de ingreso fiscal en la mayoría de los países. De todos modos, esos beneficios constituyen sólo uno de los diversos elementos que hay que considerar al evaluar la contribución del turismo a la economía. Aunque podría haber otras repercusiones (en la balanza de pagos y en otros aspectos), el mismo ingreso neto se puede obtener con frecuencia dedicando los recursos a otros fines y modificando los impuestos aplicables a los residentes⁷.

30. Además, una simple comparación entre los ingresos que el Estado obtiene del turismo y los desembolsos que efectúa en publicidad y gastos semejantes hace caso omiso de los múltiples costos de otro género que debe sufragar el sector público al proporcionar servicios de aeropuertos y carreteras a los visitantes, otros medios de transporte público y otros servicios públicos como los de electricidad, agua, alcantarillado, etc., que de otro modo no hubieran sido necesarios. Un estudio del turismo en Hawái, realizado recientemente, confirmó que el sector público obtenía un beneficio neto aun cuando se tomaran en cuenta esos costos suplementarios⁸. Se observó que las relaciones beneficio/costo eran positivas para todos los grupos de visitantes que se habían establecido e incluso en los supuestos menos favorables en lo que respecta a la proporción de inmigrantes en los futuros aumentos del personal de hotelería y la proporción de ingresos fiscales en los ingresos totales procedentes del turismo. Además, esas relaciones tendían a aumentar en proporción con la cuantía de los ingresos de los visitantes⁹.

31. De este estudio de la situación en Hawái parece desprenderse que, incluso si los costos de la infraestructura son relativamente gravosos, sólo en una situación extrema serán los gastos públicos globales superiores a los beneficios obtenidos en forma de ingresos fiscales. Esa situación podría hacer que surgieran dudas sobre la conveniencia de desarrollar el turismo, aunque su subvención (por otros sectores de la economía) seguiría

⁷ Suponiendo que las entradas netas de divisas permanecieran invariables como consecuencia de ello, este argumento se puede aplicar asimismo a la contribución del turismo al producto interno —es decir, que el turismo reporta un beneficio neto a la economía sólo en la medida en que la mano de obra y otros factores de producción obtengan mayores ingresos de los que conseguirían si estuvieran dedicados a otras actividades o permanecieran sin empleo—. Para un examen más detallado, véase Frank Mitchell «Integration of tourism in the Plan: Assessing the value of tourism», *The 1969 UNECA/Dag Hammarskjöld seminar on the development and promotion of tourism in Africa: Lectures*, Uppsala, Fundación Dag Hammarskjöld, febrero de 1970, parte I.

⁸ *The Visitor Industry and Hawaii's Economy: A cost-benefit Analysis*, preparado por el Departamento de Planificación y Desarrollo Económico del Estado de Hawái, Mathematica, Princeton (New Jersey), febrero de 1970.

⁹ La relación mínima fue de 2,8, es decir que en el caso menos favorable el Estado recibía de cada visitante 2,8 veces más de lo que dedicaba a servicios públicos destinados a ese visitante.

estando justificada si el mejoramiento de la balanza de pagos y otros beneficios para la economía fueran particularmente importantes.

5. El turismo como generador de empleo

32. La contribución del turismo como fuente de ingresos es, en líneas generales, semejante a su contribución al empleo. Por ejemplo, es relativamente pequeña en Israel, Grecia y Yugoslavia y mucho mayor en islas como las del Caribe.

33. Los datos considerados por la secretaría de la UNCTAD no dan idea, en general, de la importancia del empleo producido por el turismo, puesto que excluyen el empleo generado en los sectores proveedores del turismo y otros efectos indirectos en la situación del empleo (por ejemplo, en la industria de la construcción). Para lograr una evaluación más completa hay que realizar una investigación a fondo en el plano nacional. Los conocimientos insuficientes de que se dispone en la actualidad parecen indicar que las repercusiones indirectas en la situación del empleo podrían ser tan importantes como las directas.

34. De los datos de que se dispone no se desprende con toda claridad si el sector turístico exige una relativa densidad de mano de obra (es decir, si crea un volumen relativamente alto de empleo por unidad de capital invertido o por unidad de producto interno generado por el turismo). Los datos relativos a Israel y Yugoslavia, por ejemplo, no indican que el turismo sea una actividad que requiera una densidad de mano de obra especialmente elevada y los relativos a Hawai no permiten una interpretación clara. En Kenia, en cambio, el turismo parece requerir una densidad de mano de obra algo más elevada que la exigida por las actividades del sector privado en general ¹⁰.

35. Aparte de que el turismo exija o no una relativa densidad de mano de obra, suele crear empleo (e ingresos suplementarios) en las regiones menos desarrolladas de un país. En realidad, en algunas regiones, o por lo menos en las zonas turísticas de esas regiones, el turismo puede convertirse en el principal motor económico, del que depende directa o indirectamente una gran parte de la población residente. Aun cuando una parte considerable del total de las pernoctaciones de los visitantes tienen lugar en zonas urbanas y otras áreas relativamente más desarrolladas, los efectos indirectos pueden propagarse en cierto grado a otras zonas.

Capítulo III

Políticas e instituciones de turismo

36. En vista de la importancia que en muchos casos reviste el turismo para la economía los gobiernos que tratan de promoverlo deben señalarse normas adecuadas,

como lo hacen para otros sectores. Deben, en su caso, integrar el turismo en su planificación económica y social general y examinar por lo menos si las medidas de política general que se aplican a la economía y su correspondiente marco institucional responden al caso especial del turismo. El turismo, como actividad de servicios, ha solido ocupar un lugar secundario en la planificación económica, después de sectores productivos tales como la agricultura y la manufactura.

37. De los estudios emprendidos por la secretaría de la UNCTAD se desprende que, por lo general, las autoridades no se hallaban suficientemente preparadas para la enorme afluencia de viajeros a sus países, que en realidad les sorprendió, y sus propios programas casi siempre se quedaban a la zaga de la iniciativa privada. La falta de coordinación o la coordinación insuficiente de las actividades de las principales industrias turísticas (hotelería y transportes) y servicios afines por parte de las autoridades y la aplicación de programas fragmentarios y poco sistemáticos, parecen haber caracterizado en un principio el auge del turismo, y sólo en programas de fomento turístico recientemente formulados se hace evidente una manera más global de abordar la cuestión.

A. — POLÍTICA TURÍSTICA DE LOS PODERES PÚBLICOS

1. Inversiones del Estado

38. En términos generales, los intereses privados parecen haberse sentido principalmente atraídos por las localidades y regiones más populares y mejor establecidas, donde los riesgos comerciales eran menores y mayores las posibilidades de obtener provechos rápidamente. Se han aventurado menos en la exploración y apertura de nuevas zonas al turismo, cuando no han tenido alguna forma de incentivos. De ahí que pueda ser necesario que el propio Estado tenga que hacer inversiones en lugares que no interesan al capital privado —por lo menos mientras el éxito de su iniciativa no despierte el interés privado.

39. Las inversiones públicas directas desempeñaron un papel importante en Grecia hasta mediados del decenio de 1950 y en Túnez la mayor parte de las inversiones en hoteles las efectuaron los poderes públicos cuando, a principios de dicho decenio, la promoción del turismo pasó a ser un objetivo oficial. Luego, los inversionistas privados se han ido introduciendo paulatinamente y representan ahora la mayor proporción. Otra forma de inversión por el Estado es su participación en empresas mixtas asociándose con inversionistas privados. Especialmente en las primeras etapas de un programa de fomento del turismo, esa participación del Estado, que suele ser minoritaria, en la que un organismo público toma la iniciativa de buscar inversionistas privados, puede dar más confianza al sector privado, y al mismo tiempo permite al gobierno influir en la estructura de las inversiones.

¹⁰ Una de las dificultades que presenta el análisis es la de que los datos generalmente se refieren a los hoteles, que son seguramente la rama del sector turístico que exige una mayor densidad de capital. Las comparaciones con otros sectores serían sin duda más favorables si se tuvieran también en consideración otras industrias de servicios relacionados con el turismo que requieren relativamente poco capital. Aunque las repercusiones sobre el empleo y los ingresos aumentan cuanto mayor es el gasto diario medio de los visitantes,

se deben considerar en relación con la mayor inversión que debe efectuarse en hoteles y otros servicios que utiliza el visitante que realiza gastos más elevados. Una cuestión que merece ser investigada en los países que conceden importancia al turismo como fuente de empleo es la del volumen relativo del empleo creado por unidad de inversión para distintas categorías de visitantes, o por unidad de producto interno generado por estas categorías.

2. Incentivos a las inversiones privadas

40. Como el rendimiento de las inversiones hoteleras es incierto y origina problemas de financiación (particularmente debido a la alta proporción de fondos a corto plazo en el capital total tomado en préstamo y a la posible insuficiencia de los fondos en efectivo), parece oportuno ofrecer varias clases de incentivos a las inversiones privadas. Sin embargo, debe tenerse debidamente en cuenta el costo que suponen tales medidas en pérdida de ingresos fiscales y de recursos presupuestarios y de otro género que, de no existir exenciones fiscales, se dedicarían a otros fines. Antes de aprobar una medida determinada, deben examinarse cuidadosamente los posibles beneficios a fin de tener la seguridad de que las exenciones fiscales o de otra índole se justifican plenamente.

41. La forma más difundida de ayuda a la industria del turismo es la concesión de créditos, puesto que una de las principales dificultades con que tropiezan los inversionistas en la industria hotelera estriba en la obtención de préstamos en condiciones adecuadas, especialmente por lo que respecta al plazo de reembolso y al tipo de interés, en forma que mantenga una relación deuda/capital satisfactoria.

42. Como los nuevos hoteles, especialmente cuando están situados en zonas poco conocidas, experimentan dificultades financieras especiales en los primeros años de explotación (antes de llegar a tasas de ocupación satisfactorias), los programas oficiales de crédito suelen incluir la concesión de un período de gracia antes de que empiece a reembolsarse el capital. También se pueden otorgar condiciones más favorables para los establecimientos de las zonas en que se desea fomentar las inversiones. Además, de esta manera no hay por qué conceder préstamos públicos para la realización de proyectos en zonas donde los inversionistas pueden obtener con relativa facilidad capitales de fuentes privadas. El tipo de interés de los préstamos es una cuestión que ha de considerarse a la luz de las condiciones del mercado y de las facilidades crediticias que se dan a otros sectores de la economía. Aunque las circunstancias varían según los países, un tipo subvencionado de interés puede ser una característica menos importante que la naturaleza a largo plazo y otras condiciones del préstamo, por comparación con las ofrecidas por fuentes privadas.

43. Se pueden otorgar ventajas tributarias a las empresas de turismo, cuando corresponda, de la misma manera que otras empresas disfrutaban de privilegios especiales debido a su contribución potencial a las exportaciones y al desarrollo económico, y tales ventajas, a semejanza de los créditos oficiales, se pueden aplicar selectivamente. Muchos países (entre los que cabe mencionar a Jamaica y Ceilán, así como a Francia entre los países desarrollados) aplican exenciones tributarias temporales u otras concesiones fiscales a las inversiones hoteleras. En cambio, en varios países desarrollados y en desarrollo —especialmente en España, Grecia (hasta hace poco) y México, así como en Hawái— se ha registrado un rápido desarrollo del turismo sin conceder apenas incentivos de carácter fiscal o incluso sin conceder ningún incentivo. La experiencia de estos países y las incertidumbres respecto de la eficiencia y facilidad con que se admi-

nistran ciertos programas indican que conviene efectuar un detenido estudio de los costos y beneficios de determinados planes de turismo antes de adoptarlos.

B. — MECANISMOS DE EJECUCIÓN DE UNA POLÍTICA TURÍSTICA

44. Tradicionalmente, el papel del gobierno ha tendido a limitarse principalmente a la promoción del turismo y se ha insistido muy poco en la necesidad de investigar los efectos del turismo sobre la economía o los tipos de turismo que corresponden a determinados países. En lo que respecta a la política de promoción del turismo, no se había advertido suficientemente que, en vista de que debían tenerse en cuenta los intereses (a veces en pugna) de distintos departamentos y ministerios, así como los intereses de los diferentes grupos privados asociados con el turismo, era preciso adoptar un enfoque global. En tales circunstancias, los organismos turísticos públicos o que contaban con el apoyo del gobierno que tenían a su cargo los anuncios y la publicidad en el extranjero, no tenían la condición jurídica, la amplitud de funciones ni el nivel de responsabilidad necesarios para influir en la formulación de la política turística o de las actividades de los distintos departamentos de la administración que tienen repercusiones directas o indirectas sobre el turismo.

45. Cuando se adquirió una mayor conciencia de que los gobiernos tenían que preocuparse no sólo de la demanda sino también de la oferta de servicios turísticos, y en vista de la utilización creciente de fondos públicos para estos fines, se vio que era preciso reforzar los mecanismos, y así se hizo en muchos países desarrollados y en desarrollo.

46. La forma concreta de organización turística, tanto en la formulación de la política como en su ejecución y en la aplicación de políticas y programas concretos, tiene evidentemente que variar en cada país, según la importancia del turismo en la economía y según la estructura de la administración pública que, de por sí, cambia de cuando en cuando. En los cuatro estudios por países realizados por la secretaría de la UNCTAD se advierte claramente la diversidad de las formas posibles de organización turística y de las cuestiones de coordinación y de aplicación de la política que se presenta ¹¹.

47. Sea cual fuere la naturaleza del organismo responsable, deberá estar dotado de atribuciones suficientes para representar los intereses del turismo cuando se toman decisiones que afectan a este sector, para hacer propuestas y para asesorar a los departamentos acerca de cuestiones turísticas que corresponden a sus respectivas esferas de competencia. También debe velar, directa o indirectamente, por la ejecución de la política y programas del gobierno. Tal organismo también ha de servir como centro de consultas con las empresas y asociaciones comerciales o de otra índole interesadas en el turismo, y recibir y estudiar las propuestas que éstas formulen.

48. Sin embargo, un ministerio especial de turismo no parece ser una necesidad urgente en la mayoría de los países en desarrollo, a menos que tal sector sea de impor-

¹¹ Véase, en particular, la segunda parte del estudio sobre Israel (TD/B/C.3/89/Add.1).

tancia económica vital y que cualquier otro mecanismo no pueda contar con suficientes recursos presupuestarios y de personal. La creación de un ministerio especial entraña el riesgo de aumentar el presupuesto y de imponer una estructura burocrática que exceda de las necesidades reales del país.

49. Cuando hay vínculos estrechos entre el sector público y el sector privado y los procedimientos administrativos normales de un departamento de gobierno pueden ir en detrimento de la eficiencia de las operaciones financieras y de otra índole que dependen de rápidas decisiones para hacer frente a la evolución de las condiciones de mercado, se ha comprobado que es especialmente adecuado crear una entidad autónoma (que suele ser una corporación de fomento del turismo u otro organismo similar).

Capítulo IV

Los recursos turísticos y su utilización

50. De los cuatro estudios por países realizados por la secretaría de la UNCTAD, así como de la experiencia de otros países, se desprende que, por regla general, las autoridades no examinaban en un principio los recursos naturales y de otra índole del país desde el punto de vista turístico, ni trazaban por tanto planes para desarrollar el turismo basándose en tales recursos. Tampoco prestaban suficiente atención a la cuestión de la planificación a largo plazo, incluida la ordenación del medio físico, en virtud de la cual podía compaginarse la utilización de la tierra para el turismo y otros fines, evitando así el desarrollo incontrolado, la desfiguración del paisaje, la contaminación del medio y otras consecuencias perniciosas.

51. Un estudio detenido de los recursos naturales y de otra índole que ofrezcan valor turístico permitirá identificar las regiones o zonas más adecuadas para el turismo y el tipo de visitante al que pueden atraer. Pero siempre debe tenerse presente que los atractivos turísticos potenciales no serán comercialmente explotables si los residentes de otros países no están dispuestos a aceptar los costos financieros y de otro género que implica una visita a esas zonas. De ahí que el tipo de turismo para el cual un país ofrece un atractivo potencial deba determinarse en función de las tendencias presentes y previsibles de los viajes a la región geográfica más amplia de que forme parte dicho país, especialmente en la medida en que deba compartir el mercado turístico con los países vecinos.

52. Debe evaluarse ante todo el potencial que ofrecen los recursos naturales de muchos países en desarrollo para atender la demanda de esparcimiento de los viajeros, es decir, por una parte, los alicientes que brindan la costa y otros atractivos naturales y, por otra parte, las posibilidades de visitas turísticas de carácter general. Tales son los dos objetivos principales que se persiguen en los viajes recreativos a la mayoría de los países. Las visitas a la familia y amigos y, en general, las visitas basadas en lazos personales constituyen una proporción mucho menor del tráfico turístico total de los países desarrollados a los países en desarrollo que de los viajes entre los propios países desarrollados.

A. — ELABORACIÓN DE UN PLAN GENERAL DE TURISMO

53. Una vez evaluado en términos general el potencial turístico, podrá elaborarse un plan general de turismo y elegirse las prioridades. El inventario de los recursos turísticos del país, en el que se identifiquen las localidades y regiones en que aquéllos se encuentren, deberá ser lo más detallado posible, pero al propio tiempo deberá tenerse en cuenta que no todos los recursos presentan el mismo interés para el visitante extranjero.

54. Deberán asignarse prioridades puesto que no se pueden promover a la vez todos los recursos turísticos potenciales. Quizás resulte más fácil seleccionar las prioridades cuando existan determinadas zonas preferidas por los turistas o ciertas formas de turismo que caractericen al movimiento turístico del país. Por lo tanto, es posible que la inversión en estas zonas sea la solución más adecuada, si el mercado presenta perspectivas evidentes, puesto que permitirá efectuar economías de escala, especialmente en lo que se refiere a la infraestructura. Se puede prever la posibilidad de invertir en otras regiones, si ofrecen posibilidades de desarrollar nuevas formas de turismo para las cuales exista un potencial evidente y quizá más prometedor, o incluso si se dirigen al mismo mercado turístico pero tienen por objeto extender a otras regiones los beneficios del turismo. En realidad, la preparación de un plan turístico global en el contexto de un plan físico general, no sólo ofrece un amplio marco para adoptar importantes decisiones de política a largo plazo en materias tales como inversiones en infraestructura, sino que también coloca a las autoridades públicas en una posición más firme para examinar las propuestas de desarrollo turístico que presenten los promotores particulares.

55. Como quiera que los fondos públicos que pueden asignarse al desarrollo del turismo son necesariamente limitados, debe equilibrarse su asignación entre las regiones turísticas nuevas y las ya existentes, teniendo debidamente en cuenta las consideraciones nacionales y los objetivos de la política turística.

B. — EL TURISMO Y LA PLANIFICACIÓN FÍSICA

56. Un plan turístico global debe guardar relación con la planificación del medio físico en general. Cabe, por una parte, relacionar y armonizar el turismo con las actividades industriales y de otra índole, especialmente en el ámbito regional y, por otra parte, prever en esta planificación el desarrollo ordenado del propio turismo, delimitando para ello las regiones y zonas reservadas para este fin principal, estableciendo para estas zonas normas que regulen la concentración urbanística y asignando terrenos a los diferentes tipos de edificios residenciales, industriales y comerciales, así como espacios abiertos para fines recreativos y similares. De esta manera los conflictos que pueda producir el uso de la tierra se pueden evitar o resolver antes de tropezar con hechos consumados. En los reglamentos deberán tenerse debidamente en cuenta las diversas clases de visitantes que cabe esperar y deberán incluirse cuestiones tales como la altura máxima y la concentración de los edificios y, en el caso de las playas, la distancia entre los edificios y el mar.

57. El problema del equilibrio y de los posibles usos puede agudizarse en los casos en que debido al nivel de desarrollo económico ya alcanzado en la región o en una localidad determinada, o por simples razones geográficas, los terrenos disponibles sean relativamente escasos, como en el caso de los terrenos de la costa de Jamaica que se encuentran en las proximidades de la capital ¹².

C. — UTILIZACIÓN Y VALOR DE LOS TERRENOS

58. Aunque el creciente valor de la propiedad a medida que se desarrolla el turismo y la presión que ejerce la demanda de terrenos situados en lugares adecuados sobre la oferta limitada obedecen al funcionamiento normal de las fuerzas del mercado, la especulación sobre los terrenos puede originar trastornos graves con efectos perjudiciales para el turismo. La experiencia en los países desarrollados y en desarrollo parece indicar que este problema de la especulación no tiene una solución fácil y de aplicación general. La ordenación por zonas destinadas a usos concretos evita que se dediquen a otros usos terrenos esenciales para el turismo, pero en cambio excluye la posibilidad de aumentar la oferta de terrenos mediante conversión a otros usos. El limitar la oferta total de terrenos para usos turísticos puede, pues, incluso tener el efecto contraproducente de alentar la especulación. Las medidas fiscales, consistentes en gravar los terrenos inexplorados y los beneficios obtenidos por la venta de terrenos, constituyen una posible forma de desalentar la especulación, siempre que tales medidas puedan aplicarse eficazmente.

59. Cuando los terrenos son de propiedad pública, el gobierno puede arrendarlos o venderlos teniendo en cuenta consideraciones sociales más amplias, pero las condiciones de venta o de alquiler deberán reflejar las ventajas que representa para la comunidad la nueva utilización del terreno. El precio o renta equivalente de terrenos privados puede servir de guía. Arrendando los terrenos en vez de venderlos, las autoridades públicas pueden obtener beneficios adicionales al desarrollarse el turismo.

60. Las autoridades públicas reciben con frecuencia solicitudes de promotores privados para que se les cedan directamente terrenos de propiedad pública o para que se les vendan o arrienden en condiciones muy favorables. Ocurre también que esas autoridades se vean obligadas a ofrecer estos incentivos para asegurar la participación del capital privado en los proyectos que deseen ejecutar. Tales concesiones, que equivalen a un subsidio para estimular las inversiones, deben considerarse como excepciones y las autoridades deberán cerciorarse previamente de que estos incentivos son indispensables y que no se corre el riesgo de que los beneficiarios puedan sacar provechos especulativos.

Capítulo V

Alojamiento

61. Una de las características principales que se desprenden de los estudios por países de la secretaría de la

UNCTAD es que, generalmente, la oferta de alojamiento no sigue el ritmo de desarrollo de la demanda y que los principales obstáculos a la expansión del turismo se encuentran en el lado de la oferta. Por consiguiente, merecen especial atención los problemas relativos al suministro de alojamiento.

A. — PLANIFICACIÓN DE LOS DISTINTOS TIPOS DE ALOJAMIENTO

62. Al aumentar la duración de las vacaciones y los ingresos de la población y al propio tiempo con el auge de los viajes con todo incluido y, en general, del tráfico mediante servicios no regulares (*charters*) se ha desarrollado en Europa y, hasta cierto punto, también en otras regiones, un mercado de viajes que ya no se limita a las personas que requieren alojamientos de elevada categoría y de lujo. Además, el aumento constante de los viajes en automóviles particulares ha fomentado la aparición de nuevas formas de alojamiento (como los campamentos y otros alojamientos « complementarios ») que aseguran la independencia de movimiento y unas vacaciones a precios relativamente moderados para grupos familiares ¹³.

63. En muchas zonas turísticas de la región septentrional del Mediterráneo los hoteles están cediendo terreno a unidades más amplias, autosuficientes, tales como las colonias de vacaciones y los complejos turísticos, en que el alojamiento, los servicios de restaurante y las instalaciones deportivas, recreativas y comerciales, así como otros servicios necesarios para el turismo, se concentran en un solo lugar, siguiendo un plan preconcebido. Los países en desarrollo de otras regiones (en particular del Mediterráneo oriental y del Pacífico meridional) proyectan asimismo este tipo de turismo, que resulta atractivo para los promotores y se combina a menudo con la venta de parcelas sueltas para viviendas de vacaciones.

64. Pero en la mayoría de los países en desarrollo situados fuera de Europa, el hotel tradicional es la forma de alojamiento que predomina, debido en gran parte a que el turismo en estos países se encuentra todavía en una fase relativamente incipiente que depende sobre todo de los viajes de negocios y de las visitas de personas pertenecientes a grupos de rentas superiores que viajan en avión y están habituadas a un cierto nivel hotelero. Las inversiones en hoteles de este tipo también han resultado más rentables y menos arriesgadas que las efectuadas en alojamientos de categoría inferior, especialmente en los países en desarrollo. Sin embargo, cuando el turismo ha progresado considerablemente, los alojamientos complementarios, en particular en forma de colonias de vacaciones y complejos turísticos, ha adquirido gran auge en las zonas turísticas.

65. Es evidente que para determinar los tipos de alojamiento necesarios y el porcentaje de cada uno de ellos deben tenerse en cuenta las características de los visitantes. Por lo que respecta a los países cuyo turismo

¹² En Jamaica, lo mismo que en Yugoslavia (costa del Adriático), se han elaborado, con la ayuda del PNUD, planes a largo plazo de ordenación del medio físico, en los que se tienen especialmente en cuenta las necesidades del turismo.

¹³ Para el uso de las expresiones « alojamiento profesional » y « alojamiento complementario », véase *Elementos de la política turística en los países en desarrollo*..., párr. 176, y la correspondiente nota de pie de página.

se encuentra en una fase inicial de desarrollo, es probable que la estructura turística (y por consiguiente del alojamiento) proyectada difiera de la actual y deba basarse en una investigación del mercado y en estudios especiales sobre las tendencias de los viajes a las regiones en cuestión. Para muchos de estos países, sin embargo, puede suponerse, al menos al principio, que la principal demanda será de hoteles.

66. Aunque a veces puede ser conveniente empezar con alojamientos de categoría elevada, como paso preliminar para introducir un país en el mercado turístico mundial, no deben olvidarse, sin embargo, las posibilidades de invertir en proporción razonable en alojamientos de categoría media, o menos lujosos, adecuados al visitante más típico que actualmente puede, gracias a los viajes en grupo y mediante otros arreglos, participar en viajes internacionales de vacaciones.

67. En realidad, la experiencia de varios países en desarrollo parece indicar que, a menos que se tomen medidas de política adecuadas, puede producirse una concentración excesiva en hoteles de categoría superior, aunque haya un potencial evidente para alojamientos de una categoría ligeramente inferior.

68. El número de habitaciones de hotel o de otro tipo necesarias para atender la demanda depende de la proporción entre habitaciones individuales y dobles que se considere necesaria o deseable, lo que a su vez está en función de la oferta y la demanda y por tanto varía de un país a otro. Por razones de eficiencia y costo relativo la tendencia general es en sentido de un elevado porcentaje de habitaciones dobles, por lo que en los planes nacionales en general se acepta la proporción de dos plazas por habitación (véase también el párrafo 76).

69. Si la estructura estacional de la demanda afecta a la rentabilidad de la inversión, la industria turística debe hacer todo lo posible, con el debido apoyo de las autoridades públicas, para promover un turismo adicional fuera de temporada que aporte ingresos superiores al costo adicional que supone la prestación de servicios a tales visitantes. Entre estas medidas podría figurar una reducción importante en las tarifas hoteleras y viajes organizados, etc., junto con una publicidad adecuada dirigida a las personas que pueden viajar fuera de temporada (incluidos los residentes del país) y subrayando las ventajas no sólo de un costo más bajo sino también de una menor aglomeración y de un mejor servicio durante esas épocas.

B. — GASTOS DE EXPLOTACIÓN Y RENTABILIDAD DE LOS HOTELES

70. La rentabilidad de un hotel depende de muchos factores, de los cuales el más importante es el índice medio de ocupación. Todo hotel debe alcanzar al menos el índice medio anual de ocupación que corresponda a su «umbral de rentabilidad» —es decir, el punto por debajo del cual se registran pérdidas reales— más una tasa aceptable de beneficios. Resulta por consiguiente necesario determinar los gastos de explotación en niveles diferentes de ocupación, para lo cual debe conocerse el desglose de costos por cada partida de gastos del establecimiento y, dentro de cada partida, las proporciones

representadas por los gastos fijos y los variables dentro de los gastos totales (puesto que los primeros son independientes de la tasa de ocupación).

71. Sin embargo, es posible que en ciertos casos los beneficios sean demasiado reducidos e incluso se registren pérdidas a pesar de ser el índice de ocupación relativamente alto, debido a que los gastos de explotación resultan excesivos. Cabe estudiar los medios de reducirlos sin que ello afecte al nivel del servicio propio de un hotel de determinada categoría o tipo (por ejemplo, con una organización mejor y más racional).

72. Dada la naturaleza personal del servicio hotelero, la experiencia administrativa tiene importancia fundamental y el control a corto plazo de los gastos, que determina en gran parte la rentabilidad, depende en alto grado de la competencia del gerente; esas aptitudes faltan a menudo en los países en desarrollo. Hasta fecha reciente, la mayoría de los hoteles eran explotados por las sociedades o los particulares que habían hecho la inversión correspondiente y que no siempre se hallaban lo suficientemente calificados en las técnicas de explotación hotelera. La formación de personal hotelero, especialmente en los países en desarrollo, era por ello de primordial importancia, sobre todo personal de gerencia y otros cargos de dirección. Ultimamente se ha registrado la tendencia a separar la explotación de los hoteles de la propiedad de los mismos, lo que entraña a menudo la celebración de acuerdos con empresas especializadas de países desarrollados. Siempre que sea necesario establecer acuerdos de esta clase con cadenas hoteleras internacionales y servicios especializados en gestión hotelera, debe preverse la formación profesional con miras a la sustitución en su día del personal extranjero por personal nacional. Una cuestión que conviene estudiar con mayor detenimiento es la de si, teniendo presentes los intereses de todas las partes afectadas, resulta indispensable entregar la administración del hotel a una empresa extranjera por tan largo plazo como el habitual de 20 años.

C. — LAS INVERSIONES HOTELERAS Y SU FINANCIACIÓN

1. Costos de inversión

73. El costo de capital inicial por habitación determina en términos generales el precio que debe cobrarse a los visitantes para conseguir un rédito satisfactorio¹⁴. Por consiguiente, es preciso prestar especial atención a los diversos elementos integrantes del costo del capital, y más aún cuando no parecen estar en armonía con los precios previstos de las habitaciones. Hay algunos elementos del costo, entre ellos las técnicas de construcción, sobre los cuales los gobiernos y los inversionistas pueden ejercer cierta fiscalización, pero en última instancia el costo de la construcción puede determinar el tipo y categoría de hotel que resulte viable. Por ejemplo, cuando Túnez puso en práctica un importante programa de inver-

¹⁴ Según un método empírico aplicado en los medios profesionales, para obtener un rendimiento satisfactorio con un índice normal de ocupación, el precio de la habitación debe corresponder a alrededor de la milésima parte del costo de la inversión por habitación.

siones turísticas en los últimos años del decenio de 1950, se prestó principalmente atención a los establecimientos de categoría elevada, casi palacios, pero la experiencia mostró que esos establecimientos no resultaban rentables dado el gasto medio de los visitantes de Túnez y, en lo sucesivo, la política oficial favoreció las inversiones en alojamientos menos costosos.

74. Por lo general, se considera que el costo del solar no debe ser superior al 10% o 20% del costo del propio edificio; en caso contrario, los gastos de capital serán demasiado elevados y el proyecto en su conjunto no resultará viable, dado el posible nivel de precios de las habitaciones. Por otra parte, la elección de una localización adecuada en relación con el mercado es quizás la decisión más importante para el éxito de un proyecto de inversión hotelera.

75. En muchos países se advierte la tendencia a construir grandes hoteles, con una capacidad que va de 200 a 1.000 habitaciones, según la localidad y la naturaleza del tráfico turístico. Esta tendencia refleja la influencia de varios factores, en especial la creciente escala de operaciones de la industria turística y la necesidad de prestar servicios a grandes grupos que llegan en excursiones organizadas.

76. Si predominan los viajes de negocios y se pretende elevar al máximo el índice de ocupación se precisa un número relativamente más elevado de habitaciones individuales. En varios países hay la tendencia a construir los nuevos hoteles dotados exclusivamente o casi en su totalidad de habitaciones dobles, aduciendo generalmente que la diferencia entre los costos de construcción (y servicio) de una habitación individual y de una doble es pequeña si se la compara con la diferencia de los ingresos que producen una y otra.

77. Cuando el costo de los materiales y el equipo de construcción y la elección de la técnica de construcción son elementos decisivos, debe evitarse la elección de materiales y equipo excesivamente costosos, en especial de importancia, sin perjuicio de que se tenga en cuenta la eficacia. Debe tenerse igualmente presente la posibilidad de utilizar equipo normalizado y unidades prefabricadas y de recurrir a otras técnicas modernas de construcción. En este punto, el intercambio internacional de experiencias parece ofrecer amplias posibilidades.

2. Financiación y estímulo de las inversiones

78. Dados los múltiples usos a que pueden dedicarse los recursos y las limitaciones presupuestarias y financieras que caracterizan por lo general a los países en desarrollo, los recursos financieros internos para invertir en el sector turístico pueden ser complementados de manera útil con la financiación exterior facilitada en plazos y condiciones adecuados. En general las ventajas e inconvenientes de la inversión extranjera en los países en desarrollo son aplicables, *mutatis mutandis*, al sector turístico. Sin embargo, y con algunas importantes excepciones, el capital extranjero no llega a adquirir en este sector importancia suficiente para controlarlo ni para influir en las facultades propias de los gobiernos de determinar y aplicar su política turística. Por otra parte, puede dar lugar a preocupación pública la enajenación de los terrenos que adqui-

ren los no residentes para la construcción de apartamentos y villas de vacaciones o de viviendas no habituales, y el hecho de que los residentes no puedan entrar en ciertos sectores de la costa o en otras zonas naturales privilegiadas que se arriendan a promotores extranjeros.

79. La financiación oficial bilateral o multilateral se realiza a través de la participación, mediante la concesión de préstamos o de otra forma, en compañías financieras o instituciones similares que conceden créditos a empresas hoteleras, adquieren acciones de las mismas o participan directamente de cualquier otra forma en la financiación de un proyecto determinado junto con otros inversionistas locales (y también con frecuencia extranjeros). Concretamente, el Grupo del Banco Mundial (principalmente por conducto de la Corporación Financiera Internacional) y más recientemente los bancos regionales de desarrollo, cuyos préstamos en este sector se limitaban inicialmente a obras de infraestructura, se asocian en la actualidad con fuentes privadas de capital para la financiación de proyectos hoteleros y similares.

80. Las inversiones realizadas por las grandes sociedades hoteleras, especialmente en alojamientos de gran categoría, más allá de las fronteras nacionales no adquirieron importancia específica hasta el decenio de 1960. Es frecuente que las empresas hoteleras sólo tengan una participación minoritaria, en particular cuando esa participación se ha gestionado sobre todo para asegurarse servicios de dirección, el acceso a sus sistemas universales de reservas y de ventas, la formación de personal local y la planificación y diseño de proyectos.

81. Aparte de las tradicionales fuentes exteriores de fondos, otras varias empresas, tales como compañías aéreas, agencias de viajes y de excursiones y clubs de vacaciones, se interesan de modo creciente en las posibilidades de invertir en el extranjero. Cinco compañías aéreas europeas, respaldadas por instituciones financieras privadas de sus respectivos países, constituyeron en 1969 una sociedad hotelera (la European Hotel Corporation), y en 1970 se estableció una sociedad multinacional para desarrollar servicios hoteleros y de otra índole en África occidental, el 51% de cuyo capital fue aportado por Air Afrique (que es a su vez una compañía aérea multinacional) y el resto por trece gobiernos africanos. Esta tendencia refleja la creciente preocupación de los transportistas y de otras personas dedicadas a actividades turísticas por proporcionar alojamiento suficiente de la categoría adecuada, así como la creciente integración vertical de la industria.

82. Una de las causas principales de los resultados financieros tan poco satisfactorios de los hoteles en muchos países en desarrollo parece ser la pesada carga de financiar la inversión inicial, como consecuencia del elevado tipo de interés de los préstamos a largo plazo. A esto cabe agregar en muchos casos una estructura inadecuada del capital de la empresa hotelera, en que la proporción del capital social es demasiado pequeña y para las inversiones fijas hay que recurrir a préstamos a corto plazo con tipos de interés todavía más altos.

83. En tales casos puede surgir la necesidad de recurrir a los planes de crédito oficial. Al mismo tiempo, es preciso estudiar detenidamente a la luz de todas las circunstancias

el volumen de créditos que el sector público puede facilitar y la cuestión de si tales planes resultan esenciales, habida cuenta de que también se recurre al crédito oficial para atender otras necesidades. La experiencia de los países desarrollados y de los países en desarrollo no ha sido uniforme. Así, en el estudio sobre México realizado por la secretaría de la UNCTAD se señala que el crédito oficial ha desempeñado un papel secundario en la financiación de las inversiones hoteleras; su importancia ha sido insignificante o nula en el auge de la construcción de hoteles en Hawái y Kenia. Por otra parte, algunas inversiones realizadas en Grecia e Israel, por ejemplo, y en otros países desarrollados y en desarrollo quizá no se hubiesen hecho de no disponerse de créditos oficiales dotados de períodos de amortización (e incluso de períodos de gracia) y de otras condiciones imposibles de conseguir en el «mercado». El hecho de que el Estado esté dispuesto a conceder créditos hasta una proporción determinada de la inversión total puede ejercer también un efecto psicológico favorable al alentar la inversión de capital privado. Los planes de crédito (igual que las medidas fiscales) pueden aplicarse para ejercer cierta influencia sobre la distribución de las inversiones, tanto geográficamente como por tipo y categoría de alojamiento.

84. Al aplicar un plan oficial de crédito hotelero, las consideraciones principales que deben tenerse presentes son las siguientes: la cantidad total de fondos disponibles; la posibilidad de justificar una reducción del tipo de interés percibido, y la necesidad de evitar una concesión excesiva de créditos cuando es posible obtener capital suficiente en fuentes privadas, sobre todo en el caso de proyectos importantes que pueden absorber gran parte del crédito total disponible en virtud del plan.

Capítulo VI

Infraestructura del turismo

85. Los servicios de infraestructura son indispensables para la expansión del turismo, en la misma medida que para el progreso de la industria, la agricultura y otros sectores. La llegada de visitantes extranjeros presupone la existencia de carreteras, aeropuertos, puertos y otras instalaciones terminales y la movilidad de esos visitantes en el interior del país depende de las carreteras y otros medios de transporte. Dondequiera que estén y dondequiera que vayan, los visitantes utilizan servicios públicos y ocasionan un aumento del consumo total de agua, gas y electricidad, especialmente en las horas de mayor consumo y en las temporadas de máxima afluencia.

A. — INFRAESTRUCTURA GENERAL E INFRAESTRUCTURA ESPECÍFICA

86. Cabe hacer una distinción entre la infraestructura general y la infraestructura específica para el turismo, tratándose fundamentalmente de averiguar si la inversión ha sido provocada o exigida por el turismo, esto es, si de otro modo no se habría efectuado. La infraestructura general consiste principalmente en la red nacional de transportes y telecomunicaciones y los sistemas de distri-

bución de electricidad, agua, etc., sin los cuales ninguna clase de consumidor dispondría de los correspondientes servicios públicos básicos. Sólo sirve al sector turístico incidentalmente y los proyectos de inversión respectivos no están intrínsecamente destinados al turismo.

87. El caso más evidente de infraestructura específicamente destinada al turismo es el que se relaciona con el desarrollo turístico global de una zona o región determinada, en torno a una costa u otro lugar turístico que ha permanecido prácticamente inexplorado. En tales casos, las autoridades públicas suelen emprender todas las obras de infraestructura necesarias para el establecimiento de uno o varios centros de vacaciones, incluidos los sistemas principales de suministro de agua y electricidad y las carreteras, tanto interiores como de acceso, y otros medios de comunicación, como medida previa a las inversiones en hoteles y otras instalaciones que hayan de efectuar los promotores privados o públicos.

88. Cuando ya existe una infraestructura mínima en una región, el crecimiento de la demanda se puede atender al principio utilizando más intensamente las instalaciones de que se dispone y efectuando pequeñas mejoras y ampliaciones, pero la capacidad existente se ve finalmente sometida a una presión excesiva y llega un momento en que se frena la expansión del turismo si no se emprenden nuevos proyectos de inversión adecuados. Dentro de ciertos límites, sin embargo, la experiencia de países en que se ha registrado un rápido crecimiento del turismo en el pasado decenio hace pensar que las deficiencias infraestructurales son un impedimento menos grave para el aumento del turismo que la escasez de alojamientos. No obstante, en ciertos casos el abastecimiento de agua puede constituir una excepción importante, especialmente en los países en desarrollo donde son limitadas las reservas conocidas de aguas freáticas y donde el consumo de los visitantes extranjeros acentúa la escasez de agua.

89. Sin embargo, por regla general, la demanda del sector turístico puede permitir pensar en inversiones que de otro modo podrían no ser viables, ya que la demanda *per capita* de agua por parte de los visitantes tiende a ser superior a la de la población residente. Aun cuando el costo del agua sea elevado o haya escasez de ella, los visitantes son relativamente insensibles al derroche o a la necesidad de economizarla.

B. — INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTES

90. No se puede prever un volumen importante y creciente de turismo aéreo a regiones distantes de la capital de un país si no se establecen aeropuertos internacionales adecuados. Como demuestra la experiencia de varios países turísticamente desarrollados, ha habido que construir o ampliar aeropuertos regionales para hacer frente al aumento de los vuelos *charter* y otros servicios, y esos aeropuertos han sido de suma importancia para el ulterior desarrollo del turismo a esas regiones.

91. Los puertos marítimos, en contraste con los aeropuertos, no suelen estar principalmente ideados para el tráfico de pasajeros. Sin embargo, como indica la experiencia del Caribe, por ejemplo, pueden necesitarse puertos de gran calado (y terminales especiales para pasajeros)

para los mayores buques de pasajeros, en tanto que pueden requerirse instalaciones más sencillas en ciertos lugares especialmente destinados a buques más pequeños. También pueden necesitarse muelles e instalaciones especiales para la recepción de pasajeros de los servicios de transbordadores de vehículos, como los que se están proporcionando cada vez más en la región del Mediterráneo.

92. La importancia de las carreteras para el turismo internacional es, naturalmente, mayor cuando se trata de países vecinos al país de origen del tráfico turístico y cuando las distancias son relativamente cortas. No obstante, aun en los países en desarrollo que dependen principalmente de visitantes que llegan por otros medios, se organizan excursiones de un día o más en autobús o en automóvil para grupos de turistas, a partir de centros principales, o se realizan individualmente en vehículos de alquiler, y deben garantizarse, como es natural, condiciones mínimas de comodidad y seguridad. Los visitantes también deben poder llegar a su punto de destino en la costa u otros lugares partiendo del aeropuerto.

93. Por regla general, no es probable que el deseo de promover el turismo sea un factor determinante en las decisiones económicas relativas a la construcción, ensanchamiento y mejoramiento general de las carreteras principales. Las carreteras internacionales, como la carretera panamericana, la carretera asiática y la proyectada carretera transahariana, pueden promover el turismo entre un grupo de países al facilitar el movimiento de vehículos y hacer más accesibles regiones turísticas potenciales. Sin embargo, no es probable que el turismo sea el principal motivo de la construcción de tales carreteras. Hay en cambio circunstancias en que la decisión de construir o de mejorar ciertas carreteras o tramos de carreteras está exclusivamente motivada por el turismo.

C. — COSTOS DE INVERSIÓN EN LA INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA

94. Al examinar el rendimiento de las inversiones en la infraestructura turística, se plantean una serie de cuestiones. En primer lugar, ciertos beneficios que deberían tenerse en cuenta no pueden medirse fácilmente. (Por ejemplo, es difícil decir hasta qué punto la congestión de las carreteras disuade a los turistas de visitar el país.) En segundo lugar, aunque la falta de determinadas inversiones de infraestructura puede privar a un país de un aumento de los ingresos procedentes del turismo, éstas no son las únicas inversiones necesarias; los alojamientos y otros servicios forman parte también del costo total de inversión de un aumento del producto nacional por concepto del turismo. En tercer lugar, como ya se ha dicho, algunas inversiones necesarias no tienen como única finalidad el turismo.

95. La adopción de un enfoque global basado en la relación costo/beneficio puede ser más significativa en el contexto de un programa de turismo para una región o zona determinada que para la infraestructura general, puesto que puede relacionarse más directamente con el aumento previsto del turismo, se pueden evaluar determinados proyectos y, a menudo, pueden atribuirse al turismo los costos correspondientes.

96. El costo de la infraestructura turística puede ser considerable. Como orden de magnitud general parece que, especialmente en los países que parten de una base turística reducida, esos costos a plazo medio pueden llegar a constituir entre un 20 % y un 30 % del costo de los alojamientos y en algunos casos pueden ser aún mucho mayores. En consecuencia, y en vista de que dependen en general de la financiación del sector público, es particularmente importante que las inversiones produzcan el máximo rendimiento posible:

a) Concentrándose en determinadas regiones o localidades en las que se fomenta el turismo, lo que reduce el costo unitario de los servicios prestados;

b) Prestando la debida atención al escalonamiento adecuado de las inversiones, especialmente en el caso de inversiones importantes en aeropuertos, carreteras, etc.; y

c) Extendiendo en cuanto sea posible los beneficios a otros usuarios.

El atraso de la infraestructura de las zonas turísticas suele reflejar la existencia de una situación análoga en el resto de la economía.

97. Es especialmente importante que se examine detenidamente el momento en que conviene construir carreteras en relación con el turismo y que se evalúe en forma realista el posible costo para la economía del aplazamiento de esos trabajos, en favor de proyectos menos costosos. Hasta la ejecución de las obras principales es posible adoptar diversos paliativos para satisfacer las necesidades más urgentes.

98. Si bien todo tráfico por carretera registra períodos de mayor actividad, estacionales o no, las carreteras turísticas suelen tener la desventaja, en comparación con las de la red principal, de que se utilizan intensivamente sólo durante breves períodos (durante el período de máxima afluencia en la temporada de vacaciones). ¿Hasta qué punto deben tener prioridad sobre carreteras de finalidad más general (especialmente las vías urbanas) que se utilizan más durante todo el año?

99. Las cuestiones del escalonamiento de las inversiones y de los límites de capacidad son particularmente pertinentes en lo referente a las estaciones terminales de transporte, como los aeropuertos. Si se proporcionan demasiado pronto nuevos o mejores servicios, habrá durante algunos años una capacidad no aprovechada y las instalaciones llevarán considerable delantera a los alojamientos y otros servicios de la región. En cambio, si la inversión se demora demasiado, habrá deficiencias que ocasionarán molestias a los pasajeros y se impedirá un mayor crecimiento del tráfico turístico.

100. Al examinar el escalonamiento de las inversiones en aeropuertos, es importante tomar en consideración no sólo las limitaciones potenciales del tráfico aéreo sino también otras limitaciones posibles. Puede ocurrir, por ejemplo, que la verdadera limitación del tráfico no sea la insuficiencia de las instalaciones aeroportuarias en sí mismas sino la congestión en el edificio de la terminal (aduanas y control de inmigración, manipulación del equipaje, etc.). En tales casos la situación puede aliviarse con una mejor organización o aumentando y formando

mejor al personal, sin efectuar ningún desembolso importante de capital.

101. A menudo los costos de infraestructura, incluso cuando se deban específicamente al turismo, pueden compartirse con otros usuarios y es posible reducir el costo unitario de los servicios prestados si se tiene también en cuenta la demanda prevista de otros sectores. Así ocurre con ciertas carreteras turísticas y con los puertos.

102. Sin embargo, a veces el costo total de las inversiones de infraestructura tiene que ser absorbido casi enteramente por el sector turístico, y en esos casos el riesgo de que el costo sea prohibitivo es mayor. Se puede dar como ejemplo el caso de ciertos proyectos de construcción de carreteras, particularmente de las que conducen a lugares y localidades de especial interés turístico, las carreteras escarpadas u otras carreteras panorámicas que prácticamente no tienen otro fin que el de permitir que los viajeros puedan admirar las vistas. En los países en desarrollo que dependen mucho del turismo motorizado es posible que el volumen del tráfico turístico de las carreteras y los ingresos adicionales resultantes justifiquen esos costos. En cambio, en otros países la utilidad (y la urgencia) de tales inversiones es a primera vista más discutible. Lo importante no es tanto que los visitantes prefieran las carreteras panorámicas a las carreteras existentes (salvo si de este modo descongestionan estas carreteras), sino más bien que la nueva carretera atraiga a turistas que de otra forma no vendrían al país o les induzca a permanecer en él más tiempo.

D. — FINANCIACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA

103. La provisión de una infraestructura turística no puede disociarse del contexto más amplio del suministro y financiación de servicios infraestructurales para la economía en general. En la mayoría de los países el suministro de tales servicios suele incumbir de modo principal o exclusivo al sector público, ya sea por cuestión de principios o por tratarse de servicios que se facilitan en beneficio del público en general, y los particulares que no desean o no pueden sufragar el costo del servicio no pueden quedar excluidos. Gran parte de la infraestructura relacionada con el turismo es de esta naturaleza.

104. El costo, en función de los recursos utilizados, es el mismo, independientemente de que los servicios se realicen por el sector privado o por el sector público. No obstante, los inversionistas privados sólo toman en consideración el rendimiento financiero de un proyecto (sus posibilidades como fuente de ingresos), en tanto que el sector público puede adoptar el criterio más amplio de los costos y beneficios sociales que es conveniente para determinar el orden de prioridades de las inversiones de infraestructura, su localización y el momento de efectuarlas. Por otra parte, la planificación del turismo dentro del marco general de la planificación del medio físico con miras a conseguir una utilización óptima de los terrenos, el agua y demás recursos, supone que la infraestructura se integre en la planificación general y que su localización se determine parcialmente según las necesidades del turismo.

105. La infraestructura de interés turístico que ha de ser financiada por el sector público tiene que competir en la obtención de los fondos con otros tipos de infraestructura financiados públicamente, pero en determinados casos los recursos nacionales pueden completarse mediante la financiación exterior proporcionada por organizaciones crediticias internacionales tales como el Grupo del Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, o mediante acuerdos de carácter bilateral (incluidas las donaciones). La realización de tales proyectos puede deberse en gran parte al turismo o puede haber proyectos de carácter más general de los que el sector turístico es uno de los beneficiarios. Por otra parte, además de los créditos que tradicionalmente concede para establecer la infraestructura general, el Grupo del Banco Mundial está dispuesto a prestar asistencia en la financiación de planes generales de fomento turístico en los que, como se ha visto anteriormente, la infraestructura representa una parte importante del costo total. Ya han sido aprobadas varias propuestas de este tipo, que han sido objeto de estudios de viabilidad, y otras se están examinando.

106. Una dificultad que se plantea en muchos países es que distintos ministerios y organismos autónomos, o en ciertos casos organismos regionales o locales, comparten la responsabilidad de atender a las obras de infraestructura. Como en otras esferas, varios ministerios u organismos pueden intervenir en la realización de un tipo determinado de infraestructura, de donde se desprende la necesidad de contar con un mecanismo que cuide de que en los distintos planos en que se adoptan y ejecutan las decisiones se tengan debidamente en cuenta las demandas del turismo y que en lo referente a la capacidad o ubicación de los proyectos se preste la debida consideración a las necesidades del sector turístico.

107. Como la infraestructura no es más que uno de los varios elementos del fomento del turismo que caen dentro de la esfera de competencia de distintas autoridades, sin que suela ser de la competencia exclusiva de ninguna, se plantean cuestiones análogas a las examinadas en relación con la política turística en general y, para que el mecanismo de ejecución de esa política sea eficaz, es preciso que entre sus atribuciones figure la provisión de la infraestructura necesaria. Además del desempeño de sus funciones de asesoramiento o de otro tipo con respecto a las actividades de los distintos ministerios relacionadas con el turismo, la organización nacional de turismo u órgano análogo también puede patrocinar directamente los trabajos de infraestructura que son de carácter específicamente turístico, utilizando para ese fin los fondos presupuestarios u otros fondos puestos a su disposición.

108. Las corporaciones de fomento del turismo pueden servir análogamente de instrumento para proyectos relativos específicamente a la infraestructura turística, aunque su ocupación principal normalmente es el alojamiento y otras formas de « superestructura ». Del mismo modo, los organismos interministeriales u otros organismos creados al efecto en relación con planes regionales de fomento del turismo pueden desempeñar una función importante actuando como organismo central para proporcionar todos los servicios de infraestructura, independientemente del origen de los fondos (incluidos préstamos o donaciones de carácter multilateral o bilateral).

Capítulo VII

Conclusión

109. Los órganos competentes de la UNCTAD, al tomar nota del informe de la secretaría, podrían tomar en consideración la posibilidad de recomendar a los países en desarrollo que lo tengan en cuenta al planificar su desarrollo turístico. Entre otros aspectos, se podría señalar a la atención de esos países los puntos siguientes:

- 1) El turismo, cuando reviste una importancia suficiente, debe integrarse en la planificación económica, teniendo en cuenta las cuestiones del medio ambiente, de la utilización de los terrenos y de la planificación física. Debe examinarse, cuando menos, si las normas generales de política económica y social en vigor se aplican debidamente al caso particular del turismo.
- 2) Sea cual fuere su naturaleza, el órgano principalmente responsable de las cuestiones relativas al turismo debe disponer de facultades suficientes para representar los intereses del turismo en general y asegurar que se reconozca a éste el lugar que le corresponde al formularse las normas generales de política económica y social.
- 3) La planificación de la infraestructura en general, dentro del marco de la planificación del medio físico, supone que la ubicación de los proyectos de infraestructura se determine en parte con arreglo a las necesidades del turismo. Por consiguiente, el mecanismo de aplicación de la política turística debe ocuparse también del suministro de servicios de infraestructura para ese sector.
- 4) Debe prestarse apoyo a los estudios oficiales y privados de los aspectos económicos del turismo, especialmente del beneficio neto que aporta a la balanza de pagos y de sus efectos sobre el empleo y el ingreso nacional. A este respecto, tanto en el plano nacional como en el internacional, habría que tratar de mejorar la cantidad y calidad de los datos a fin de lograr una mejor comprensión del papel del turismo en la economía y facilitar la formulación de una política ¹⁶.
- 5) La política en materia de aviación civil debe tener debidamente en cuenta la importancia de reducir las tarifas aéreas y disminuir así el costo de los viajes con miras a fomentar el turismo.
- 6) El PNUD y los organismos financieros multilaterales, incluidos los bancos regionales de desarrollo, pueden prestar asistencia técnica y financiera. Dichos organismos están dispuestos ahora a proporcionar fondos para planes de desarrollo general del turismo y no sólo para inversiones en infraestructura.
- 7) La industria turística de los países desarrollados está cada vez más integrada verticalmente. La inversión privada extranjera (efectuada tanto directamente como por medio de acuerdos de gestión), por sí sola o juntamente con los recursos suministrados por entidades públicas (incluidos los organismos internacionales), puede contribuir al crecimiento del turismo. No obstante, las condiciones de participación de los inversionistas extranjeros deben ser equitativas para todas las partes y, de una manera general, los gobiernos de los países en desarrollo deben examinar cuidadosamente si conviene conceder ventajas fiscales y de otro tipo a los promotores privados, tanto nacionales como extranjeros, y hasta qué punto conviene hacerlo. Las concesiones directas de terrenos a los promotores, o su venta o arrendamiento en condiciones favorables, supone un sacrificio de ingresos públicos similar al que entrañan las ventajas fiscales. Su justificación en cada caso debe ser cuidadosamente ponderada y las condiciones de cualquier concesión deben excluir la posibilidad de ganancias especulativas resultantes de un aumento considerable del valor de los terrenos.
- 8) Debido sobre todo a las dificultades con que se tropieza en muchos países para obtener préstamos a largo plazo, pueden ser necesarios planes oficiales de crédito hotelero. Sin embargo, la reducción del tipo de interés quizás sea un aspecto de esos planes menos importante que el carácter a largo plazo y otras condiciones de los préstamos. Las autoridades deben evitar una concesión excesiva de créditos cuando sea posible obtener capital suficiente en fuentes privadas, sobre todo en el caso de proyectos importantes.
- 9) Las medidas fiscales y de crédito para alentar las inversiones pueden aplicarse de modo selectivo, de conformidad con políticas predeterminadas relativas al tipo y la distribución geográfica de los alojamientos y otros servicios y teniendo en cuenta el equilibrio entre la oferta y la demanda, así como los factores ambientales y otras circunstancias pertinentes. Las decisiones relativas al desarrollo de las distintas regiones o los distintos tipos de turismo resultan facilitadas si se adoptan en el contexto de un plan turístico general a más largo plazo.
- 10) Los desembolsos en la infraestructura necesaria para el turismo pueden ser importantes. Por ello conviene concentrar las inversiones en determinadas regiones o localidades (reduciendo así los costos unitarios), estudiar cuidadosamente el escalonamiento de las distintas fases de inversión en los proyectos principales como aeropuertos y carreteras y compatir en la medida de lo posible con otros usuarios los beneficios de la infraestructura necesaria para el turismo.

ANEXO

Directrices para la compilación de estadísticas de turismo ^a

Tanto los gobiernos como el sector privado precisan datos fidedignos acerca de las tendencias mundiales del turismo, e información sobre su influencia en las diferentes regiones del globo, para evaluar las posibilidades de expansión del turismo en sus respectivos países. Dada la falta de uniformidad en las definiciones

¹⁶ En el anexo al presente documento se exponen unas directrices para la compilación de estadísticas de turismo.

^a Véase *Directrices para la compilación de estadísticas de turismo* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.71.II.D.9).

y los métodos de compilación, las comparaciones entre países y la combinación de los totales nacionales en totales regionales o mundiales son de escaso valor. Por consiguiente, es necesario normalizar las definiciones y clasificaciones de los datos.

No menos importante es el hecho de que, como ocurre con las estadísticas relativas a otros sectores, la existencia de estadísticas turísticas completas y fiables constituye un requisito previo para planificar el desarrollo del sector turístico de cada país. No obstante, la creciente conciencia del fenómeno de los viajes no ha ido acompañada, hasta hace muy poco tiempo, de la conciencia de la necesidad de estudiarlo de manera que sea posible describir la estructura y el volumen de la producción que implica y elaborar datos que permitan a los gobiernos estimar la importancia del turismo en sus respectivos países y tenerlo debidamente en cuenta en sus políticas y planes económicos.

Las *Directrices*, preparadas por la secretaría de la UNCTAD en colaboración con la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, el FMI y la UIOOT, indican por qué se necesitan estadísticas nacionales e internacionales del turismo, cuáles son las estadísticas deseables y cuáles son las más prácticas, las definiciones y el alcance de los datos que han de reunirse y la manera de reunirlos. En uno de los tres anexos se reproducen los formularios utilizados por los hoteleros en España, Suiza, Tanzania y Túnez para establecer los boletines mensuales del movimiento de viajeros y pernoctaciones en hoteles. (En los otros figura una nota sobre lo que se entiende por «sector turístico» y un examen de los métodos actuales de compilación y comparabilidad de las estadísticas nacionales de turismo.)

Se hace hincapié en la unidad hotelera o tipo análogo de alojamiento como fuente principal para la obtención de datos estadísticos. Estos pueden abarcar el número de visitantes y de noches-visitante, así como información sobre la capacidad y ocupación de los establecimientos hoteleros y el número de empleados, volumen de negocios del establecimiento y otros datos. El recuento completo (ya sea en la frontera o en los hoteles) puede completarse (y a menudo sustituirse) por encuestas por muestreo, a fin de obtener también datos más detallados sobre los gastos de los visitantes y otras cuestiones que es difícil, o no está justificado, tratar de obtener mediante un recuento completo.

Las recomendaciones y conclusiones principales son las siguientes:

a) Las estadísticas confeccionadas mediante un recuento completo en la frontera deben comprender como mínimo los datos siguientes:

- i) Entradas (o salidas) de visitantes extranjeros;
- ii) Medios de transporte utilizados;
- iii) Objeto de la visita.

b) Las estadísticas confeccionadas con las cifras facilitadas por los establecimientos hoteleros deben comprender como mínimo los datos siguientes:

- i) Pernoctaciones de visitantes extranjeros y de residentes en el país;
- ii) Número de visitantes extranjeros;
- iii) Capacidad y tasa de ocupación.

c) Para obtener el número de visitantes y la duración de su estancia en el país, en el formulario de inscripción en el hotel debe figurar una pregunta que permita saber si es la primera vez que el interesado se inscribe en un hotel durante su visita.

d) La información relativa a los ingresos en divisas derivados del turismo puede obtenerse extrayéndola de los datos facilitados por el sistema bancario o efectuando un muestreo de los visitantes. De las cifras del gasto de los visitantes debe excluirse el costo de los pasajes internacionales, y cuando sea posible deben publicarse por separado las cifras correspondientes a esta partida.

e) La información referente a la duración media de la estancia de los visitantes puede obtenerse mediante un recuento completo en la frontera, pero es preferible, y más conveniente, extraerla de los hoteles. En los promedios derivados de un recuento completo en la frontera deben omitirse los excursionistas y otros visitantes que no pernoctan en el país, así como los que permanecen en él durante periodos largos.

f) En general, la frecuencia de la publicación y el grado de pormenorización dependerán del tipo de información que se pretenda obtener, del método empleado para recogerla y de las posibilidades prácticas del país de que se trate. Como mínimo (y en parte a causa de las variaciones estacionales), conviene disponer de datos mensuales sobre número total de visitantes, pernoctaciones y tasas de ocupación, mientras que para la mayoría de los demás conceptos (como medios de transporte utilizados, objeto de la visita, capacidad hotelera e ingresos en divisas) normalmente son suficientes los datos anuales.

g) Como norma general, todos los datos pertinentes deben clasificarse atendiendo al país de residencia del visitante o, en su defecto, al país del que es nacional.

Las *Directrices* tienen en cuenta las posibilidades efectivas de los países en desarrollo. Todos los países deben estudiar la posibilidad de adaptar sus actuales sistemas estadísticos a fin de ponerlos en consonancia con las *Directrices*, y más especialmente los países en desarrollo cuyas estadísticas de turismo, caso de haberlas, sean actualmente escasas o inadecuadas. Para la aplicación efectiva de las diversas recomendaciones podría solicitarse, si hubiera lugar, asistencia técnica por conducto del PNUD. Asimismo, la UNCTAD y la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas deberían considerar la posibilidad de recomendar la aplicación de esas *Directrices*, y las comisiones económicas regionales y la Oficina de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en Beirut deberían adoptar medidas adecuadas con miras a la aplicación de las recomendaciones en sus regiones respectivas.

TRANSMISIÓN DE TECNOLOGÍA

Informe de la secretaría de la UNCTAD *

[Texto original en inglés]

ÍNDICE

	Párrafos	Página
Introducción	1-4	118
<i>Capítulo</i>		
I. Transmisión de tecnología y desarrollo económico	5-21	119
1. Antecedentes históricos	5-8	119
2. Factores relativos a una acción multilateral	9-14	119
3. Directrices de la Estrategia Internacional del Desarrollo y del programa de trabajo de la UNCTAD	15-21	120
II. Costo en divisas de la transmisión	22-49	121
1. Financiación del costo en divisas de la transmisión	24-26	121
2. Estimaciones hechas para el segundo período de sesiones de la Conferencia	27-30	122
3. Datos más recientes sobre el costo de la transmisión	31-38	123
4. Estimaciones del aumento probable de los costos en el decenio de 1970	39-49	125
III. Principales cuestiones de política y medidas de acción inmediata	50-68	126
1. Creación en los países en desarrollo de un mecanismo institucional encargado específicamente de las cuestiones relacionadas con la transmisión de conocimientos tecnológicos	56-59	127
2. Formación de personal especializado	60-62	128
3. Establecimiento de un servicio de asesoramiento	63-66	128
4. Consagración de parte de los gastos de investigación y desarrollo que se efectúan en los países desarrollados a proyectos de particular importancia para los países en desarrollo	67-68	128

ANEXO

Fuentes de los cuadros	129
----------------------------------	-----

Introducción

1. Hace ya mucho tiempo que se reconoce la importancia del progreso técnico para el crecimiento económico, pero no hace tanto que el papel específico de la transmisión de tecnología de un país a otro como estímulo del desarrollo económico ha empezado a recibir la atención que merece.

2. El acceso a una tecnología avanzada, allí donde se haya desarrollado, es importante para el desarrollo económico de todos los países, independientemente de sus sistemas económicos y sociales. Esto se aplica especialmente a la transmisión de tecnología de los países desarrollados de economía de mercado y de los países socialistas a los países en desarrollo. Un conocimiento preciso de este proceso de transmisión y de los obstáculos que entraña es, pues, especialmente importante para

elaborar políticas conducentes a lograr una transmisión más amplia, más rápida y más fácil de la tecnología a los países en desarrollo. Esta transmisión supone ya para los países en desarrollo unos gastos en divisas considerables y crecientes. El logro de los objetivos de crecimiento fijados en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo [resolución de la Asamblea General 2626 (XXV)], requeriría que la transmisión de tecnología se hiciera a una escala mucho más amplia, lo que entrañaría un nuevo aumento del costo en divisas del financiamiento de la transmisión.

3. Un fácil acceso a la tecnología en condiciones razonables es uno de los elementos fundamentales para acelerar el ritmo del desarrollo económico y social de los países menos adelantados. Este concepto fue la razón básica que llevó a la Junta de Comercio y Desarrollo a aprobar su resolución 74 (X), refrendada por la Asamblea General en su resolución 2726 (XXV), y a la aprobación unánime en junio de 1971 por el Grupo Intergubernamental de transmisión de tecnología de un programa

* El texto de este informe fue distribuido a la Conferencia como documento TD/106, de fecha 10 de noviembre de 1971, y TD/106 y Corr.1, de fecha 14 de enero de 1972. Aparecerá también por separado como publicación de las Naciones Unidas.

amplio de trabajo, que habrá de ejecutar la UNCTAD con carácter permanente, en la esfera de la transmisión de la tecnología a los países en desarrollo¹. Así pues, la supresión de los obstáculos que se oponen a la transmisión y el mejoramiento del acceso a la tecnología ha llegado a ser una esfera esencial de cooperación internacional fecunda, lo mismo que la eliminación de las barreras que se oponen a las exportaciones de los países en desarrollo. Esta situación se refleja en los párrafos 37 y 64 de la Estrategia Internacional del Desarrollo.

4. En el primer capítulo del presente informe se exponen algunas importantes consideraciones relativas a una acción multilateral en la esfera de la transmisión de tecnología a los países en desarrollo². En el segundo capítulo se estudian los costos en divisas de la transmisión y el incremento probable de sus costos durante el decenio de 1970; viene después una breve discusión de los principales problemas de política que se plantean en esta esfera.

Capítulo primero

Transmisión de tecnología y desarrollo económico

1. Antecedentes históricos

5. Las innovaciones tecnológicas y sociales no siempre han surgido en los países hoy desarrollados. Cuando la llamada revolución industrial se concentraba en Europa (y en general en el mundo occidental), muchos de los principales progresos tecnológicos que la precedieron se manifestaron en regiones que hoy se clasifican como «subdesarrolladas» o «en desarrollo».

6. La diferencia que hoy existe en materia de tecnología entre los países en desarrollo y los países desarrollados es de origen relativamente reciente: la diferencia que entre esos grupos de países existe en cuanto a ingresos es en gran parte un reflejo de esa diferencia tecnológica. Hasta 1850 el contraste tecnológico y económico no era tan pronunciado como ahora. Así pues, el progreso económico de los países hoy desarrollados se ha logrado, en lo esencial, en poco más de un siglo. En ese proceso de desarrollo se han hecho importantes aportaciones al acervo mundial de conocimientos tecnológicos. Una característica importante de ese acervo es que su facilidad de transmisión es potencialmente mayor que la de los conocimientos técnicos de las sociedades tradicionales, incluidas las técnicas de las operaciones de pastoreo, la agricultura primitiva y la artesanía.

7. La transmisibilidad de los modernos conocimientos tecnológicos ha aumentado enormemente la interdependencia de los distintos países. Esto ha sido consecuencia de una modificación de la importancia relativa de la evolución de la tecnología local y de la transmisión de la tecnología de un país a otro. Un país que se lanza a la modernización de su economía descansa en parte sobre

los hombros de otros que le han precedido en esa empresa. A esto obedece principalmente la ya muy conocida «ventaja de los recién llegados». Sus perspectivas tecnológicas se ven ensanchadas por otros que ya han logrado su modernización.

8. Consecuencia importante de este fenómeno es el aumento constante de la tasa de crecimiento del producto *per capita* de cada país que entra en el proceso de crecimiento económico moderno. Así pues, el crecimiento depende del progreso tecnológico y éste no es un mero resultado de la evolución en el plano local, sino que también es consecuencia de un amplio proceso de transmisión a través de las fronteras geográficas, políticas y culturales. La supresión de los obstáculos económicos, políticos, sociales, jurídicos e institucionales que se oponen a la transmisión de la tecnología contribuye a su vez a acelerar el crecimiento económico.

2. Factores relativos a una acción multilateral

9. No cabe duda de que de hecho ha habido transmisión de tecnología a los países en desarrollo, pero suele considerarse que no ha sido lo bastante rápida para responder a su deseo de crecimiento más acelerado. Aparte de esto, hay que citar el imperativo más visible de la difusión de conocimientos médicos y el aumento del crecimiento demográfico, causado por el espectacular descenso de la mortalidad en todo el mundo³. Así pues, es preciso un aumento mucho mayor del producto total para conseguir la misma tasa de crecimiento del producto *per capita*. Ahora bien, la capacidad de los países en desarrollo para explotar el acervo mundial de conocimientos tecnológicos está severamente restringida por sus estructuras económicas y sociales, históricamente determinadas, y por las limitaciones de mecanismo de mercado para promover una transmisión más rápida de la tecnología. Dadas las limitaciones, que más adelante se analizan, de los conductos normales de transmisión comercial de la tecnología se plantea la necesidad de una acción multilateral para complementar la acción del mecanismo del mercado.

10. Un defecto del mecanismo del mercado es que en los cálculos de utilidad privada de una empresa de un país en desarrollo no se pueden tener plenamente en cuenta los beneficios sociales que una nación puede obtener de la formación de especialistas como consecuencia de una inversión que entrañe la transferencia de una tecnología moderna. Los conocimientos adquiridos trabajando en una empresa tecnológicamente adelantada son en parte beneficiosos para la propia empresa, pero también lo son para la persona que los adquiere y para la economía en general, puesto que los conocimientos así adquiridos pueden utilizarse asimismo en otras actividades productivas. Así, en los cálculos de utilidad privada que hace la empresa se tiende a subestimar los beneficios sociales totales. Como consecuencia es posible que las inversiones en ciertos campos de importancia crucial sean insuficientes, o que no se preste la necesaria

¹ Véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo*, 11.º período de sesiones, Anexos, tema 7 del programa, documento TD/B/365, anexo I.

² Para un examen más amplio, véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo*, décimo período de sesiones (primera, segunda y tercera partes), Anexos, tema 14 del programa, documento TD/B/310.

³ La facilidad de transmisión de los conocimientos médicos y el hecho de la ausencia relativa de derechos de propiedad sobre esos conocimientos figuran entre los factores que explican la difusión más rápida y efectiva de esos conocimientos.

atención a la rápida formación de mano de obra nacional y al mejoramiento de la estructura de especializaciones. Esas deficiencias del mecanismo de mercado pueden reducir los beneficios que cabe esperar de una determinada transmisión de tecnología.

11. En segundo lugar, en una situación en que la competencia no es perfecta y hay elementos de monopolio, la información técnica puede ser el aspecto más celosamente guardado de producción moderna, dado que la emulación de los competidores puede significar el cierre de los mercados. Por supuesto, esto no quiere decir que la empresa no esté dispuesta a comunicar su información tecnológica a ningún precio, sino sólo que el precio tendrá que ser relativamente alto para que la empresa privada se sienta incitada a vender esa información ⁴.

12. Además, una empresa de un país en desarrollo tiene que disponer de alguna información básica para buscar la información concreta que necesita. Sólo se interesará por una nueva técnica de producción y por sus detalles prácticos si sabe que la tecnología puede obtenerse en condiciones razonables. Sin embargo, en lo que respecta a la tecnología moderna esa información básica suele faltar en los países en desarrollo lo que puede hacer menos favorables las perspectivas para una transmisión ulterior de la tecnología más adecuada y en las mejores condiciones posibles.

13. Por último, la fijación de un precio para la información tecnológica es empresa difícil, porque el comprador potencial necesita realmente un mínimo de información básica antes de poder saber qué información específica ha de buscar respecto de una determinada tecnología. Se trata de una imposibilidad intrínseca del mercado de conocimientos técnicos, que es todavía más imperfecto que el de mercancías. Así, en el caso de la tecnología no existe ni mercado mundial, ni bolsa mundial ni precios mundiales. Si, como consecuencia, los precios son demasiado altos, el costo de la transmisión de tecnología puede ser excesivo; si los precios son relativamente bajos, las empresas de los países desarrollados que poseen los conocimientos técnicos pueden negarse a efectuar la transacción.

14. Además de esas limitaciones del mercado de la tecnología, los países en desarrollo tropiezan con inconvenientes especiales en el proceso de transmisión. En las relaciones entre países desarrollados la corriente de información tecnológica va normalmente en dos direcciones; un país es al mismo tiempo receptor y suministrador de tecnología. Esta corriente en dos direcciones tiende por lo general a corregir algunas de las deficiencias antes mencionadas del mecanismo del mercado. En las relaciones entre países desarrollados y países en desarrollo, sin embargo, la corriente de conocimientos tecnológicos fluye normalmente en una sola dirección. Por añadidura, los recursos financieros y la competencia técnica de las empresas de un país en desarrollo son por lo general inferiores a los de las empresas del país desarrollado suministradoras de tecnología. Como resultado, los países

en desarrollo no participan en pie de igualdad en el proceso de transmisión. De aquí la importancia de una acción concertada a nivel nacional, regional e internacional ⁵.

3. *Directrices de la Estrategia Internacional del Desarrollo y del programa de trabajo de la UNCTAD*

15. El importante progreso logrado en el examen a nivel internacional de la transmisión de tecnología a los países en desarrollo, que se refleja en los párrafos 64 y 37 de la Estrategia Internacional del Desarrollo y en la aprobación unánime por el Grupo Intergubernamental de transmisión de tecnología de un programa amplio de trabajo, que habrá de ejecutar la UNCTAD ⁶ con carácter permanente, ha de verse teniendo presentes las consideraciones que acaban de exponerse.

16. Las directrices contenidas en el párrafo 64 de la Estrategia Internacional del Desarrollo, que se reproducen a continuación, especifican seis elementos para la acción:

64) Los países desarrollados y en desarrollo y las organizaciones internacionales competentes elaborarán y ejecutarán un programa tendiente a promover la transmisión de la tecnología a los países en desarrollo, que comprenderá, entre otras cosas: la revisión de las convenciones internacionales sobre patentes; la individualización y el allanamiento de los obstáculos a la transmisión de la tecnología a países en desarrollo; la facilitación del acceso de los países en desarrollo a la tecnología patentada y no patentada en condiciones justas y razonables; la facilitación del empleo de la tecnología transmitida a los países en desarrollo de manera que contribuya a que éstos alcancen sus metas de comercio y desarrollo; la elaboración de técnicas adecuadas para las estructuras productivas de los países en desarrollo, y medidas tendientes a acelerar la creación de una tecnología nacional.

17. Las ideas contenidas en el párrafo 37 de la Estrategia, que a continuación se citan, tratan en parte de uno de los problemas más importantes con que se tropieza en materia de transmisión de tecnología:

37) Se identificarán las prácticas comerciales restrictivas que afectan especialmente al comercio y al desarrollo de los países en desarrollo con miras a estudiar medidas correctivas apropiadas, a fin de llegar a resultados concretos e importantes al principio del Decenio. Se harán esfuerzos para alcanzar estos resultados antes del 31 de diciembre de 1972 ⁷.

18. Estos siete elementos, contenidos en los párrafos 64 y 37 de la Estrategia, proporcionan los objetivos básicos en relación con los cuales habrán de elaborarse políticas concretas en la esfera de la transmisión de la tecnología. Es, pues, necesario examinar detalladamente los modos de elaborar esas políticas y la manera y el plazo en que posiblemente puedan llevarse a la práctica. También habría que tomar disposiciones para examinar los progresos logrados en la ejecución de esas políticas

⁵ La acción a nivel nacional es un complemento necesario de la acción a nivel regional e internacional, tal como se expone en el capítulo III.

⁶ Véase la nota 1.

⁷ El programa de trabajo de la Comisión de Manufacturas incluye también los objetivos de la Estrategia relativos a las prácticas comerciales restrictivas. Para más detalles véase el informe de la Comisión sobre su quinto período de sesiones (véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo*, 11.º período de sesiones, Suplemento No. 2 (TD/B/352)).

⁴ Esto es posible mientras otras empresas no hayan desarrollado la misma tecnología para productos similares. Incluso en este caso un grupo de empresas privadas puede seguir imponiendo unos precios oligopolísticos a la venta de información tecnológica.

y determinar las medidas que han de tomarse a continuación.

19. El programa de trabajo de la UNCTAD, a que se hace referencia en el párrafo 15, abarca seis esferas, divididas en 29 epígrafes principales:

I. Cuestiones principales

- 1) Conductos y mecanismos de la transmisión;
- 2) Costos de la transmisión;
- 3) Acceso a la tecnología;
- 4) El comercio y la transmisión de tecnología.

II. Otras cuestiones

- 5) Sustitución de la tecnología importada por tecnología nacional;
- 6) Elección de la tecnología.

20. Sólo podrán formularse sugerencias concretas para toda la gama de políticas que han de aplicarse en esta esfera a todos los niveles —nacional, regional, internacional— cuando los estudios detallados sobre las cuestiones antes mencionadas hayan adelantado suficientemente. La secretaria de la UNCTAD acaba de empezar a trabajar en esos estudios. Se ha enviado a los Estados miembros de la UNCTAD un cuestionario detallado con objeto de identificar los obstáculos que se oponen a la transmisión acelerada de la tecnología a los países en desarrollo⁸. Cabe esperar que las respuestas, algunas de las cuales ya se han recibido, proporcionen una base para la formulación de políticas apropiadas. Un estudio preliminar, en el que se examinan los conductos y mecanismos de la transmisión, se presentó al Grupo Intergubernamental en su primer período de sesiones (de organización)⁹. Se está preparando un estudio metodológico con objeto de dar a los distintos países orientaciones para la reunión de los datos precisos en esta nueva esfera, analizar la información así reunida y emprender una evaluación adecuada de los diversos proyectos. Se están tomando disposiciones para realizar varios estudios detallados sobre casos concretos de países en diversas fases de desarrollo económico, a fin de complementar la información recibida en respuesta al cuestionario¹⁰. Entretanto, algunas de las respuestas recibidas al cuestionario, así como ciertos estudios emprendidos en otros órganos, han proporcionado nuevos detalles, de los que hasta ahora no se disponía, sobre el actual costo en divisas de la transmisión, problema que se examina en el capítulo siguiente.

21. Aunque manifiestamente la formulación de propuestas de acción a largo plazo debe esperar a que vayan adelantando los estudios antes mencionados, ya pueden identificarse varias esferas de acción al nivel nacional, regional e internacional. Dado que en todas las deliberaciones sobre la transmisión de tecnología a los países en desarrollo se ha prestado especial importancia a la

necesidad de elaborar un programa orientado hacia la acción, en el capítulo III se presentan ciertas propuestas como base para las recomendaciones de la Conferencia y para una acción inmediata.

Capítulo II

Costo en divisas de la transmisión

22. La transmisión de conocimientos tecnológicos es un tema relativamente nuevo tanto para los gobiernos como para las organizaciones internacionales. Es comprensible, por lo tanto, que haya una gran escasez de datos concretos. Quedan por elaborar todavía los conceptos y las definiciones de las partidas que hayan de incluirse en el costo en divisas de la transmisión. Por ello, el alcance y la comparabilidad de los datos de que se dispone varían considerablemente. En el presente capítulo se intenta reunir algunos de esos datos, por muy insuficientes que sean, a fin de establecer una base preliminar para formular un orden de magnitud de los actuales niveles de tal costo para los países en desarrollo. También se dan algunas indicaciones acerca del posible aumento de tal costo en el decenio de 1970, si se quieren alcanzar los objetivos del Segundo Decenio para el Desarrollo. Es evidente que esas estimaciones provisionales tendrán que ser revisadas a medida que se disponga de nuevos datos fidedignos y más completos.

23. Existen varias razones para conceder prioridad a la cuestión del costo en divisas de la transmisión de conocimientos tecnológicos. En primer lugar, tal costo representa un elemento importante de la presión general ejercida sobre la balanza de pagos de los países en desarrollo, la cual no requiere mayores explicaciones por ser perfectamente conocida. Una idea clara del actual nivel de tales costos y de su probable aumento es, por consiguiente, requisito esencial para una planificación adecuada en el plano nacional y para la formulación de políticas concertadas en el plano internacional. En segundo lugar, en un sentido mucho más pertinente, ese costo puede tomarse como una indicación aproximada e inmediata de los beneficios y costos de la transmisión a los países en desarrollo. La relación beneficio-costo puede mejorarse aumentando los beneficios, reduciendo los costos o haciendo ambas cosas a la vez. Todo movimiento mensurable en tal sentido significará una mayor eficiencia del mecanismo de transmisión. Como el costo en divisas puede medirse más fácilmente, toda reducción relativa del mismo puede considerarse como una mejora de la relación beneficio-costo, es decir, como una reducción del costo unitario que implica determinado nivel de beneficios.

1. Financiación del costo en divisas de la transmisión

24. Los países en desarrollo pagan de diversas formas la importación de conocimientos tecnológicos. Hoy por hoy no es posible hacer una enumeración completa, si bien algunos de los conceptos más fácilmente determinables que suponen pagos en divisas son los siguientes:

- 1) El derecho a utilizar patentes, licencias, métodos técnicos y marcas de fábrica;

⁸ «Cuestionario sobre la transmisión de conocimientos tecnológicos, incluidos los métodos técnicos y las patentes: nota de la secretaria de la UNCTAD» (TD/B/AC.11/4).

⁹ «Conductos y mecanismos para la transmisión de conocimientos tecnológicos de los países desarrollados a los países en desarrollo: estudio preparado por Charles Cooper con la colaboración de Francisco Sercovitch» (TD/B/AC.11/5).

¹⁰ En los análisis subsiguientes se utilizarán esos estudios, junto con los estudios publicados por otras organizaciones e instituciones.

- 2) Los conocimientos y métodos técnicos necesarios tanto en la fase de preinversión y de inversión como en la fase de explotación ¹¹;
- 3) La fijación de precios excesivos para las importaciones de productos intermedios y de bienes de capital (costos « encubiertos » o « recargo de los precios »);
- 4) Las utilidades de la capitalización de los métodos técnicos (adquisición de participaciones en el capital social en lugar de otras modalidades de pago de la transmisión de conocimientos tecnológicos); las utilidades de tal participación deben considerarse, por lo tanto, como pagos parciales de la transmisión de conocimientos tecnológicos;
- 5) La repatriación de parte de los beneficios de las filiales que pertenecen totalmente a la sociedad matriz o de las empresas mixtas que no estipulan expresamente el pago de la transmisión de conocimientos tecnológicos;
- 6) Las importaciones de bienes de capital y de otro equipo técnico, cuyo precio suele cubrir la evaluación del costo de la tecnología por los exportadores.

25. Los datos de que se dispone sobre el costo en divisas de la transmisión de tecnología a los países en desarrollo adolecen de serias deficiencias en cuanto a los pagos por concepto de las seis partidas mencionadas. En lo fundamental, esos datos se refieren únicamente a las dos primeras partidas, es decir, a los pagos por el derecho a utilizar patentes, licencias, métodos técnicos y marcas de fábrica y a los pagos por servicios de administración y otros servicios técnicos. Incluso sobre esas dos partidas, como se indica a continuación, los datos de que se dispone son incompletos en la mayoría de los casos. En cuanto a las otras cuatro partidas, la información de que se dispone actualmente es muy deficiente. En consecuencia, las estimaciones que se dan a continuación deben considerarse como parciales y provisionales y no como definitivas. En vista del campo limitado, son subestimaciones en función directa de la medida en que son incompletos los datos, incluso en el caso de las dos primeras partidas sobre las que se hicieron.

26. En las seis partidas mencionadas se describen esencialmente las formas principales en que los países en desarrollo pagan directamente en divisas la transmisión de conocimientos tecnológicos. Ese costo directo en divisas no constituye sino un pálido reflejo del costo real del proceso de transmisión, ya que no tiene en cuenta la importante cuestión de los costos —o utilidades no obtenidas— que suponen la transmisión de conocimientos tecnológicos impropios o inadecuados, la transmisión insuficiente o tardía, o la « no transmisión » ¹² de tecnología.

¹¹ Los elementos de tales conocimientos son: a) *fase de preinversión y de inversión*: estudios de viabilidad e investigaciones de mercados; selección entre una serie de posibilidades tecnológicas; diseño industrial y selección de la maquinaria; construcción de la planta e instalación del equipo, y tecnología de procesos propiamente dicha; b) *fase de explotación*: administración y explotación de las instalaciones de producción; comercialización, y aumento de la eficiencia de los procedimientos utilizados mediante la introducción de pequeñas innovaciones. La cuestión se examina más detalladamente en Charles Cooper, *op. cit.* párrs. 19 a 26.

¹² El fenómeno de la no transmisión de tecnología se da cuando una instalación se halla situada en un país porque éste dispone de

2. Estimaciones hechas para el segundo período de sesiones de la Conferencia

27. En el estudio preparado por C. H. G. Oldham, C. Freeman y E. Turkcan para el segundo período de sesiones de la Conferencia ¹³ se hizo un primer intento útil de estimar el volumen de los pagos por concepto de transmisión de tecnología. Sus estimaciones se referían a la « balanza de pagos tecnológica », concepto desarrollado recientemente en la OCDE.

28. En vista de la falta casi absoluta de datos en los países en desarrollo, sus estimaciones se referían únicamente a los ingresos percibidos por las empresas privadas de los países desarrollados de economía de mercado en forma de regalías y derechos de licencia, es decir, sólo a la primera de las seis partidas enumeradas en el párrafo 24. Aun en relación con esa primera partida, sus estimaciones eran —según se indica claramente en los párrafos 26 a 30 de su estudio— muy insuficientes. Por ejemplo, la « balanza de pagos tecnológica » sólo abarcaba las transacciones —que representaban a menudo una muestra limitada— del sector privado de los países desarrollados de economía de mercado respecto de las cuales se efectuaron pagos concretos contabilizados por separado, por concepto de patentes, marcas de fábrica, licencias y conocimientos técnicos. La « balanza de pagos tecnológica » no incluía el trueque de tecnología sin corrientes financieras entre las empresas, los pagos efectuados por las empresas privadas o públicas de los países en desarrollo a las empresas de los países socialistas, los pagos por concepto de transmisión de tecnología entre los propios países en desarrollo, y los pagos efectuados por las empresas de los países en desarrollo al sector público de los países desarrollados ¹⁴. Eran muy insuficientes los datos relativos a las transacciones entre empresas matrices y filiales o compañías asociadas, especialmente cuando no se mencionaban en la contabilidad interna del grupo de compañías los pagos concretos por transmisión de tecnología.

29. Habida cuenta de esas limitaciones, la « balanza de pagos tecnológica » no reflejaba sino parte del costo que suponía a los países en desarrollo la transmisión de tecnología en forma de regalías, licencias y otros derechos. Como queda señalado, no se trató de estimar el costo correspondiente a las otras cinco partidas mencionadas en el párrafo 24.

30. Se estimó en el estudio que los pagos en divisas efectuados por los países en desarrollo por concepto de patentes industriales, marcas de fábricas, licencias y métodos técnicos ascendieron a unos cien millones de

determinados recursos naturales, pero los conocimientos necesarios para su explotación no se transmiten a los nacionales del país de que se trata.

¹³ « La transmisión de conocimientos tecnológicos a los países en desarrollo, con especial referencia a los convenios sobre licencias y métodos técnicos » (TD/28/Suppl.1 y Corr.1).

¹⁴ Además, tampoco se incluyeron los pagos efectuados por los países en desarrollo en moneda nacional.

dólares en 1964 ¹⁵, es decir, aproximadamente el 10% de tales pagos en todo el mundo.

3. Datos más recientes sobre el costo de la transmisión

31. Se han reunido muchos más datos desde que se prepararon las estimaciones sumamente preliminares para el segundo período de sesiones de la Conferencia. En el

¹⁵ Véase C. H. G. Oldham, C. Freeman y E. Turkcan, *op. cit.*, párrs. 31 a 33; en el párrafo 31 se dan las estimaciones del costo de la transmisión entre los países desarrollados.

cuadro 1 figuran los costos estimados para 15 países, entre los que figuran seis países de América Latina (la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela), seis de Asia (Ceilán, la India, Indonesia, Israel, la República de Corea y el Pakistán), uno de África (Nigeria) y dos de Europa meridional (España y Turquía). Las estimaciones sólo abarcan en la mayoría de los casos los pagos correspondientes a las dos primeras partidas del párrafo 24: 1) el derecho a utilizar patentes, licencias, métodos técnicos y marcas de fábrica, y 2) los servicios de administración y otros servicios técnicos. Incluso dentro de ese reducido número de países, los datos reco-

CUADRO 1

Pagos ^a efectuados por los países en desarrollo por concepto de transmisión de tecnología y su relación con el PIB y las exportaciones

Pagos por concepto de transmisión de tecnología por					Proporción que los pagos por concepto de transmisión de tecnología representan dentro de				
Año	Patentes, licencias, métodos técnicos y marcas de fábrica (1)	Servicios de administración y otros servicios técnicos (2)	Total (3)	PIB (4)	Exportaciones (5)	PIB (6)	Exportaciones (7)		
(En millones de dólares)			(En miles de millones de dólares)		(Porcentaje)				
América Latina									
Argentina	1969	68,1	59,6	127,7	17,8	1,6	0,72	7,9	
Brasil	1966-68 ^b	...	59,6	59,6	23,0	1,8	0,26	3,4	
Colombia	1966	...	26,7	26,7	5,4	0,5	0,50	5,3	
México	1968	...	200,0	200,0	26,2	1,3	0,76	15,9	
Chile	1969	8,2	...	(8,2)	5,4	1,1	(0,15)	(0,8)	
Venezuela	1969	6,1	...	(6,1)	9,5 ^c	2,9 ^c	(0,07)	(0,2)	
Subtotal		...	(428,3)	(428,3)	(87,3)	(9,1)	(0,49)	(4,7)	
África									
Nigeria	1965	19,0	14,8	33,8	4,3	0,8	0,78	4,2	
Asia									
Ceilán	1970	0,1	9,2	9,3	1,8 ^d	0,3 ^d	0,51	2,9	
India	1969	6,3	42,7	49,0	40,7 ^c	1,8	0,12	2,7	
Israel	1961-65 ^b	1,6	2,3	3,9	2,3 ^e	0,3	0,17	1,2	
Indonesia	1968	16,4	..	(16,4)	10,5	0,7	(0,16)	(2,4)	
República de Corea	1970	2,1	..	(2,1)	5,3 ^c	0,6 ^d	(0,04)	(0,4)	
Pakistán	1965-70 ^b	..	100,0	(100,0)	15,7 ^d	0,7 ^d	(0,64)	(14,7)	
Subtotal		(26,5)	(154,2)	(180,7)	(76,3)	(4,4)	(0,24)	(4,1)	
Europa meridional									
España	1968	56,6	76,4	133,0	24,0	1,6	0,55	8,4	
Turquía	1968	...	49,1	49,1	11,3	0,5	0,43	9,9	
Subtotal		...	182,1	182,1	35,3	2,1	(0,52)	(8,7)	
TOTAL, excluidas España y Turquía									
		...	(642,8)	(642,8)	(167,0)	(14,3)	(0,38)	(4,5)	
TOTAL, incluidas España y Turquía									
		...	(824,9)	(824,9)	(202,0)	(16,4)	(0,41)	(5,0)	

Fuentes: Véase el anexo del presente informe.

NOTA. — Las cifras entre corchetes indican que la información disponible es incompleta o se refiere a partidas o períodos un tanto diferentes. Estas cifras han sido incluidas en los totales con el fin exclusivo de indicar órdenes de magnitud. Los países de América Latina y de Asia figuran en el cuadro en dos grupos distintos. El grupo que figura en la parte superior incluye a los países respecto de los cuales se dispone de datos para los dos epígrafes correspondientes a las columnas (1) y (2). El grupo de la parte inferior incluye a los países respecto de los cuales los datos son incompletos y se refieren únicamente a uno de los dos epígrafes.

^a En la mayoría de los casos los pagos se refieren al costo en divisas (en dólares, a los precios corrientes) de la transmisión. Para más detalles, véase el anexo de este documento.

^b Promedio anual.

^c 1968.

^d 1969.

^e 1963.

gidos son muy insuficientes. Por ejemplo, los pagos correspondientes a cada una de esas dos partidas no pudieron indicarse por separado en el caso del Brasil, Colombia, México y Turquía, y no se dispone de datos acerca de los pagos correspondientes a la segunda partida en el caso de Chile, Indonesia, la República de Corea y Venezuela. En cuanto a la primera partida, no se dispone de datos sobre el Pakistán. Además, todos los datos se refieren a los pagos efectuados por el sector privado únicamente. Esta limitación es especialmente grave en el caso de la India, en que al sector privado sólo le ha correspondido cerca de una tercera parte de las inversiones industriales en los últimos años. Cabe considerar, por lo tanto, que los datos del cuadro 1 sólo se refieren a parte de los costos correspondientes a ambas partidas. En el anexo del presente informe se indican las fuentes de las que se han obtenido los datos y se describe su alcance.

32. Los pagos en divisas, correspondientes a alguna de las dos partidas o a ambas, efectuados por los quince países del cuadro 1 representaron una cifra anual de 825 millones de dólares en la segunda mitad del decenio de 1960. Esa cantidad equivalió al 5% de los ingresos totales de exportación de tales países y al 0,41% de su producto interno bruto (PIB). Si no se incluyen en el total los datos correspondientes a España y a Turquía, la cifra anual equivale a 643 millones de dólares en la segunda mitad del decenio de 1960, lo que representa el 4,5% de las exportaciones totales de los trece países restantes y el 0,38% de su PIB.

33. En vista de la gran escasez de datos relativos a Chile, la India, Indonesia, la República de Corea, el Pakistán y Venezuela, estas estimaciones sólo dan una visión parcial. Si se excluyen esos seis países con datos incompletos (así como España y Turquía), el costo en divisas correspondiente a los dos epígrafes en el caso de los restantes siete países en desarrollo equivalió, en la segunda mitad del decenio de 1960, a unos 461 millones de dólares, cantidad que representó el 7% de los ingresos de exportación de tales países y el 0,57% de su producto interno bruto. Si se aplica esta proporción del PIB a los otros seis países para suplir la falta de datos relativos al costo, parece que el costo total en el caso de los trece países (excluidas España y Turquía) sería del orden de 958 millones de dólares al año ¹⁶.

34. Los trece países de Asia, África y América Latina representan una muestra relativamente pequeña de los países en desarrollo. Por otra parte, ese grupo incluye a casi todos los grandes países en desarrollo y representa el 65% de la población y alrededor del 56% del producto interno bruto de todos los países en desarrollo (los datos son mucho más completos en el caso de América Latina y Asia que en el de África). En 1967, el producto interno bruto *per capita* (235 dólares) de los demás países en desarrollo rebasó en alrededor de un 45% el de los trece países que figuran en el cuadro 1 (160 dólares). No existen indicadores del actual nivel del costo en divisas que la transmisión de tecnología supone para los demás países

en desarrollo; con todo, el hecho de que su producto interno *per capita* sea algo superior al de los 13 países parece indicar que tal costo representaría la misma proporción (o quizás una proporción mayor) de su producto interno bruto. Se puede hacer una estimación provisional de tal costo para todos los países en desarrollo partiendo del supuesto, desde luego un tanto arbitrario, de que la proporción que ese costo representa dentro de su producto interno bruto (el 0,57%), es aproximadamente la misma que en el caso de los trece países (véase el párrafo 33). Sobre la base de esta hipótesis, los pagos de los países en desarrollo que no figuran en el cuadro 1 habrían sido del orden de 750 millones de dólares en 1968 o alrededor de ese año. Incluso suponiendo que el costo represente para esos países una proporción más reducida, por ejemplo el 0,38%, de su producto interno bruto (es decir, una proporción inferior en un 33% a la de los trece países), la suma estimada ascendería a 500 millones de dólares. Cabe estimar, por consiguiente, que los costos fluctuarían entre 500 y 750 millones de dólares.

35. Partiendo de tales supuestos, los pagos totales anuales en divisas de los países en desarrollo por concepto de transmisión de tecnología correspondientes a las seis partidas del párrafo 24 habrían fluctuado entre 1.458 millones y 1.708 millones de dólares en 1968 o alrededor de ese año; en números redondos, tal suma habría ascendido a unos 1.500 millones de dólares ¹⁷.

36. Como se desprende de los párrafos precedentes, esta cifra es una subestimación del costo total y no representa sino un orden de magnitud general. Aun cuando sólo se refiere a dos de las principales partidas del costo, puede apreciarse fácilmente su importancia si se la compara con algunas otras magnitudes. Esa cifra equivalía al 5% de las exportaciones de los países en desarrollo (excluidos los principales países exportadores de petróleo) en el mismo período; a las dos quintas partes de sus gastos por concepto de servicio de la deuda, y a cerca del 56% de la corriente de inversiones extranjeras privadas directas a los países en desarrollo (incluidos los ingresos reinvertidos) ¹⁸. Las proporciones serían considerablemente mayores si se dispusiera de estimaciones sobre la totalidad de las seis partidas mencionadas en el párrafo 24.

37. Queda por realizar una investigación mucho más intensiva para preparar las estimaciones de los pagos de divisas correspondientes a las otras cuatro partidas principales. Puede darse, a título de ejemplo únicamente, un indicador de los pagos efectuados dentro de una de estas cuatro partidas —fijación de precios excesivos para las

¹⁶ Si se incluyen los datos relativos a España y Turquía, la cifra comparable del costo asciende a 1.140 millones de dólares, lo que representa el 7% de los ingresos de exportación y el 0,56% del PIB de los 15 países.

¹⁷ Según la información proporcionada en respuesta al cuestionario sobre la transmisión de conocimientos tecnológicos dirigido a los gobiernos por la secretaría de la UNCTAD (véase TD/B/AC.11/4), los ingresos procedentes de regalías y derechos por servicios de las transacciones relacionadas con la concesión de licencias de las filiales y compañías no afiliadas de los Estados Unidos en los países en desarrollo ascendieron a 442 millones de dólares en 1969.

¹⁸ Las comparaciones se basan en los datos relativos a las exportaciones y a las inversiones privadas directas (cuadros 5 y 13, respectivamente) que figuran en el informe de la secretaría de la UNCTAD *Estudio sobre el comercio internacional y el desarrollo, 1970* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.71.II.D.5) y en los datos relativos al servicio de la deuda (cuadro 26) que figuran en el informe análogo correspondiente a 1969 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.70.II.D.4).

importaciones de productos intermedios y de bienes de capital (costos «encubiertos» o «recargo de los precios») — en el caso de Colombia, cuyas estimaciones han sido preparadas por C. Vaitos.

38. En su estudio sobre la experiencia de Colombia ¹⁹, el Sr. Vaitos analizó la relación entre los precios f.o.b. pagados por las compañías que operaban en Colombia y los precios f.o.b. cotizados en los distintos mercados mundiales para los productos intermedios utilizados en la industria farmacéutica y en otras industrias de Colombia. Se comprobó que el promedio ponderado del «exceso de precio» de los productos importados por las empresas de propiedad extranjera en la industria farmacéutica de Colombia fue del 155%. En lo que se refiere a las demás industrias estudiadas, dicho promedio osciló entre el 16% y el 66% ²⁰. El costo en divisas debido al sistema de precios excesivos que siguen las filiales de propiedad extranjera en la industria farmacéutica representó, por sí solo, una cifra del mismo orden de magnitud, superior al importe anual registrado de todos los pagos explícitos (regalías) por concepto de transmisión de tecnología industrial en todos los sectores de economía nacional.

¹⁹ C. V. Vaitos, «Strategic choices in the commercialisation of technology: the point of view of developing countries» (1970, multicopiado).

²⁰ El exceso de los precios se determina con la fórmula $\frac{A-B}{B} \cdot 100$, en la que A = precios f.o.b. pagados por Colombia, y B = precios f.o.b. cotizados en los distintos mercados mundiales.

El autor calculó que en la industria farmacéutica de Colombia, en 1968, los precios excesivos representaron el 83% de las «utilidades efectivas» obtenidas por las empresas extranjeras establecidas en Colombia ²¹.

4. Estimaciones del aumento probable de los costos en el decenio de 1970

39. Los datos disponibles sobre la evolución anterior del costo en divisas son muy incompletos (véase el cuadro 2). Se limitan a seis países en desarrollo —la Argentina, Ceilán, la India, la República de Corea, México y Nigeria— dos países de Europa meridional —España y Turquía— e Irlanda, el Japón y los Estados Unidos de América. Los datos sobre estos once países se refieren a distintos períodos, en su mayoría de corta duración y generalmente comprendidos en la segunda mitad del decenio de 1960. Sólo se dispone de datos a plazo más largo sobre cuatro de los mencionados países: la India, México, el Japón y los Estados Unidos de América.

40. Los países en desarrollo, los países de Europa meridional y los demás países están clasificados en el cuadro 2 por orden descendente del porcentaje de aumento

²¹ C. V. Vaitos, *op. cit.* Por «utilidades efectivas» de la sociedad matriz se entiende la suma de los beneficios declarados de la filial, los pagos de regalías y la fijación de precios excesivos para los productos intermedios.

CUADRO 2

Relación entre las tasas de aumento de los pagos por concepto de transmisión de tecnología, la producción manufacturera y el producto interno bruto de ciertos países

País	Período	Pagos por concepto de transmisión de tecnología		Aumento medio anual			Relación entre los aumentos de	
		Primer año	Último año	Pagos por concepto de transmisión de tecnología (PTT)	Producción manufacturera (PM)	Producto interno bruto real (PIB)	PTT/PM = (3)/(4)	PTT/PIB = (3)/(5)
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Países en desarrollo								
	(En millones de dólares)			(Porcentaje anual)			(Relaciones)	
Nigeria	1963-65	13,8	33,8	55,0	9,3	4,1 ^a	5,9	13,4
República de Corea ^b	1967-70	0,7	2,1	44,0	28,0 ^c	11,0 ^d	1,6	4,0
Ceilán	1965-70	2,0	9,2	36,0	10,1 ^d	5,6 ^d	3,6	6,4
Argentina	1965-70	35,1	115,8	27,0	3,6 ^e	2,4 ^d	7,5	11,3
México	1953-68	14,7	200,0	19,0	8,5	6,7 ^f	2,2	2,8
India	1959-69	11,9	49,0	15,2	5,8	3,1 ^g	2,6	4,9
Países de Europa meridional								
Turquía	1964-68	6,2	49,1	65,0	21,0 ^h	6,6	3,1	9,9
España	1963-69	42,6	133,0	21,0	11,7	6,3 ⁱ	1,8	3,3
Otros países								
Irlanda ^b	1963-69	0,2	2,2	49,0	6,6	4,1 ^j	7,4	12,0
Japón	1957-65	...	...	18,0	14,0	9,6 ^j	1,3	1,9
Estados Unidos ^k	1960-69	175,6	442,3	10,8	...	...	...	...

Fuentes: Véase el anexo del presente informe.

Nota. — Los países de cada grupo han sido clasificados por orden descendente de las tasas anuales de aumento de sus pagos por concepto de transmisión de tecnología.

^a 1961-1965.

^b Abarca solamente los pagos por licencias, patentes, métodos técnicos y marcas de fábrica.

^c 1967-1969.

^d 1965-1968.

^e 1965-1969.

^f 1953-1967.

^g 1960-1968.

^h 1963-1966.

ⁱ 1963-1968.

^j Producto nacional bruto real.

^k Ingresos procedentes de los países en desarrollo.

anual del costo en divisas (correspondientes a las dos primeras partidas del párrafo 24 de la transmisión de tecnología). En cuanto a los seis países en desarrollo, estos porcentajes variaron entre el 15,2% en el caso de la India y el 55% en el de Nigeria; el promedio de esos seis países, ponderado en función de su producto interno bruto, equivale a alrededor del 23,3% anual.

41. En el caso de la Argentina, la República de Corea y México, sobre los cuales se dispone de datos anuales, se advierte cierta aceleración de la tasa de aumento en la segunda mitad del período considerado; en cambio, esa tasa bajó en la India.

42. Las tasas de aumento anual indicadas para otros tres países a niveles análogos o algo superiores del producto bruto *per capita* fueron del 21% en el caso de España, del 49% en el de Irlanda y nada menos que del 65% en el caso de Turquía. La experiencia de esos tres países parece, pues, indicar que no cabría descartar en el futuro una tasa de aumento anual de los países en desarrollo del 20% mínimo. Además, los seis países en desarrollo citados representaron conjuntamente alrededor de una tercera parte del producto interno bruto total de los países en desarrollo. Por lo tanto, aunque esos países constituyen una minoría, les correspondió una parte considerable del producto interno bruto de los países en desarrollo.

43. Otras comparaciones vienen a confirmar que la cifra del 20% como tasa probable de aumento de tales pagos durante el decenio de 1970 es bastante realista. Como se indica en el cuadro 2, la tasa de aumento de los pagos por concepto de transmisión de tecnología fue, en la mayoría de los casos, unas dos veces y media superior a la de la producción manufacturera durante períodos análogos. En algunos países como la Argentina y Ceilán, tal relación fue mucho más elevada, quizás por la expansión relativamente lenta de su producción manufacturera.

44. El objetivo del aumento de la producción manufacturera durante el Segundo Decenio para el Desarrollo ha sido fijado en un 8% anual (véase el párrafo 16 de la Estrategia). Si en el decenio de 1970 se mantiene en todos los países en desarrollo la relación de 2,5%: 1 entre el aumento del costo de la transmisión y el de la producción manufacturera, es de suponer que los pagos por concepto de la transmisión aumenten a razón de alrededor de un 20% anual si se alcanza el objetivo señalado para la producción.

45. Los indicadores de los resultados anteriores, resumidos en los párrafos precedentes, no son suficientes para proporcionar datos concluyentes acerca de las anteriores tasas de crecimiento del costo en divisas de la transmisión. Tampoco aclaran los principales factores que determinan una tasa de crecimiento dada. No obstante, parece que los datos permiten suponer que una tasa de crecimiento anual del 20%, aproximadamente, es razonable y puede utilizarse como un indicador aproximado e inmediato del probable aumento del costo de la transmisión de tecnología en el decenio de 1970²².

46. A una tasa anual del 20%, es de suponer que ese costo aumente unas seis veces durante el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pasando de 1.500 millones de dólares a fines del decenio de 1960 (véase el párr. 35) a unos 9.000 millones de dólares a fines del decenio de 1970.

47. Si pudieran obtenerse datos sobre el costo de la transmisión correspondiente a las demás partidas del párrafo 24, podrían complementarse las cifras mencionadas.

48. El objetivo de crecimiento del 6% anual establecido para el Segundo Decenio para el Desarrollo, supone una expansión media anual de « algo más del 7% » de las exportaciones de los países en desarrollo (véase párr. 17 de la Estrategia). Partiendo de ese supuesto y admitiendo que el costo aumente a razón de un 20% anual, el costo en divisas de la transmisión de tecnología pasaría del 5% del valor de tales exportaciones a fines del decenio de 1960 al 15% a fines del decenio de 1970.

49. Tales son las razones que aconsejan la adopción de medidas de política en los planos nacional, regional e internacional, en materia de transmisión de tecnología, a fin de alcanzar los objetivos establecidos en el Segundo Decenio para el Desarrollo.

Capítulo III

Principales cuestiones de política y medidas de acción inmediata

50. Para formular en su totalidad las políticas específicas de acción en todos los niveles adecuados, es preciso reunir muchos más datos empíricos, especialmente a fin de evaluar el grado de intensidad tecnológica en diversos sectores económicos e industrias y de determinar su reacción individual ante diversas políticas posibles.

51. Para resolver los problemas que en esta esfera se plantean es preciso alcanzar dos objetivos, no siempre conciliables. Por una parte, para que se acelere el ritmo de crecimiento económico de los países en desarrollo y mejoren rápidamente sus estructuras sociales mediante la eliminación de la pobreza de las masas, de las desigualdades y del analfabetismo es necesaria, entre otras cosas, la transmisión en gran escala del inmenso acervo de conocimientos tecnológicos acumulados principalmente en los países adelantados de economía de mercado y socialistas. En consecuencia, hay que hacer todo lo posible para que esa corriente de conocimientos aumente con rapidez. Por otra parte, es igualmente esencial que los beneficiarios no queden tan sobrecargados con costos y condiciones excesivos o con una tecnología inadecuada para sus necesidades y su capacidad de absorción que no puedan aprovechar plenamente las grandes oportunidades que abren los adelantos de la ciencia y la tecnología.

52. El objeto propio de las políticas relacionadas con la transmisión de conocimientos tecnológicos a los países en desarrollo es conciliar esos dos objetivos.

²² La hipótesis del 20% es un promedio para los países en desarrollo. El costo sería superior en algunos casos e inferior en otros, según el nivel y la modalidad de desarrollo del país, su base tecno-

lógica interna, sus recursos y factores tales como la política nacional y la política de los países desarrollados en cuanto a la transmisión de tecnología a determinados países en desarrollo.

53. Como se ha señalado anteriormente, para poder elaborar toda una serie de políticas en esta esfera hay que esperar a que se hallen más adelantados los estudios más globales de todos los problemas que la cuestión entraña. Pero, como lo demuestra el examen efectuado en el capítulo II (párrs. 42 a 45), evidentemente urge empezar a aplicar ciertas políticas que *no dependen* de ese análisis general de todos los problemas. Por esta razón, en el presente informe se concentra el examen de las principales cuestiones de política en las medidas que se pueden tomar sin demora.

54. Hay por lo menos cuatro aspectos en que parecería ser considerable el ámbito, la necesidad y la oportunidad de una acción inmediata en los planos nacional, regional e internacional. La principal razón por la cual podrían tomarse medidas con bastante rapidez en esos aspectos es relativamente sencilla. Considerada en un sentido bastante amplio, esa acción no depende apreciablemente de los resultados de los estudios incluidos en el programa de trabajo de la UNCTAD para los años venideros. Los cuatro aspectos de la cuestión a que se hace referencia son los siguientes: 1) la creación en los países en desarrollo de un mecanismo institucional específicamente destinado a ocuparse de la transmisión de conocimientos tecnológicos; 2) la formación profesional adecuada de personal para tales instituciones; 3) el establecimiento de un servicio de asesoramiento en la UNCTAD; 4) la consagración de parte de los gastos en investigación y desarrollo que se efectúan en los países desarrollados a cuestiones de particular importancia para los países en desarrollo.

55. La pronta adopción de medidas en esos cuatro sectores contribuiría al mismo tiempo a llevar a la práctica el programa de trabajo de la UNCTAD en esta esfera. Ese programa de trabajo exige mucho más que una serie de investigaciones. Hay que complementarlo con la labor y la experiencia de otras instituciones y organismos. Cualquier demora en la acción coordinada en todos los niveles (nacional, regional e internacional) crearía serios obstáculos para el logro de los objetivos establecidos para el Segundo Decenio para el Desarrollo.

1. *Creación en los países en desarrollo de un mecanismo institucional encargado específicamente de las cuestiones relacionadas con la transmisión de conocimientos tecnológicos*

56. Para que, en bien de cada uno de los países interesados, se resuelva satisfactoriamente la totalidad de los complicados problemas relacionados con la transmisión de conocimientos tecnológicos es evidentemente necesario establecer sin demora en los países en desarrollo instituciones especializadas, departamentos u otros organismos oficiales, o instituciones autónomas públicas o semipúblicas. Actualmente, o bien no existe tal mecanismo institucional, o bien las funciones principales que puede desempeñar están dispersas entre tantos ministerios y departamentos diferentes que sería sorprendente que se adoptasen decisiones coordinadas y acertadas. El ministerio dentro del cual debería establecerse tal institución habría de ser determinado en función de las necesidades específicas del país de que se tratase, pero es indudable

que se necesita algún mecanismo nacional que centralice las responsabilidades y se encargue de la coordinación²³.

57. Las funciones exactas de esa institución nacional también dependerían de las necesidades específicas del país²⁴. Por lo menos tendría que ocuparse del registro, el depósito y la aprobación de los textos de los acuerdos sobre transmisión de conocimientos tecnológicos (incluidas las partes pertinentes de los acuerdos sobre inversiones) de los sectores público y privado, de negociar o ayudar a negociar contratos para la transmisión de conocimientos tecnológicos, de revisar, evaluar y renegociar tales contratos, de revisar diversos aspectos del costo de la transmisión como los pagos por concepto de regalías, los servicios técnicos, el interés de la deuda exterior y la repatriación de las utilidades y el capital, y de autorizar tales pagos.

58. También debería estar encargada de buscar o ayudar a encontrar diversos posibles proveedores de conocimientos tecnológicos en sectores económicos e industriales conforme al orden de prioridad de la planificación del desarrollo nacional. Además, podría establecer criterios para aceptar, rechazar o modificar las condiciones y modalidades de las transmisiones propuestas que se estuviesen negociando dentro del marco de la política nacional. En cooperación con otros servicios de la administración pública, también podría contribuir a formular políticas para el desarrollo de la capacidad científica y tecnológica interna necesaria para evaluar, modificar e innovar las tecnologías importadas, para adaptar e idear tecnologías apropiadas utilizando con la mayor eficiencia los recursos nacionales, y en general para reforzar la capacidad científica y tecnológica del país.

59. Aunque en todos los países debería establecerse el núcleo de ese mecanismo, algunas de sus funciones podrían muy bien ser desempeñadas aún mejor y con menores costos para algunos países en un plano regional o subregional mediante la cooperación entre un grupo de países²⁵. Podrían hacerse grandes economías de escala, sobre todo en el caso de los países más pequeños y en general de los países de menor desarrollo relativo, especialmente dada la escasez de personal capacitado en estas materias. En los acuerdos sobre la cooperación regional deberían incorporarse disposiciones acerca del establecimiento de las oficinas pertinentes y del desempeño de esas funciones en los planos regional o subregional; por otra parte, la labor en esta esfera podría emprenderse antes de que se concertasen esos acuerdos de cooperación.

²³ Aun en países que tienen alguna experiencia en la transmisión de conocimientos tecnológicos, parece que ésta se encuentra muy dispersa entre diversas oficinas gubernamentales y empresas públicas y privadas. Si se concentrase en un solo órgano competente la experiencia pertinente se facilitaría la negociación de futuras transmisiones de conocimientos tecnológicos.

²⁴ En « Cuestionario sobre la transmisión de conocimientos tecnológicos, incluidos los métodos técnicos y las patentes: nota de la secretaría de la UNCTAD » (TD/B/AC.11/4) anexo I, secciones H e I, se exponen algunas ideas acerca de la posible variedad de funciones.

²⁵ Véase « Fundamentos de la política sobre tecnología de los países del Pacto Andino: estudio de la Junta del Acuerdo de Cartagena » (TD/107). Véase pág. 131, *infra*.

2. Formación de personal especializado

60. Es evidente que el mero establecimiento de esas oficinas serviría de poco si no se las dotase de personal debidamente capacitado. Actualmente, en los países en desarrollo escasea mucho ese personal, y en muchos de ellos no existe en absoluto. Aun en los casos en que se dispone de personal competente, éste no suele haber recibido la capacitación concreta necesaria para desempeñar las amplias funciones anteriormente indicadas. Por consiguiente, es muy importante formar al personal con que habrá de dotarse a las dependencias nacionales a que incumban las políticas relacionadas con la transmisión de conocimientos tecnológicos.

61. Para asegurar la máxima eficacia del programa de formación sería preferible organizarlo inicialmente en un plano interregional, y después, al ir acumulando experiencia, extenderlo a un plano regional. Se podría seleccionar, para darle una amplia formación profesional, al personal que trabaja en las oficinas nacionales que se ocupan de las cuestiones de la transmisión de conocimientos tecnológicos en diversos países o que está propuesto para trabajar en ellas. Es obvio que la duración y el contenido efectivo de los cursos dependería de las necesidades específicas de los países interesados y de los antecedentes de los participantes.

62. Sería necesario iniciar esos programas de formación con fondos procedentes del PNUD. Se podría establecer un fondo fiduciario en la UNCTAD, si los países interesados ofrecieran donativos a tal efecto ²⁶.

3. Establecimiento de un servicio de asesoramiento

63. Evidentemente, para establecer oficinas nacionales que se ocupen de la transmisión de conocimientos tecnológicos y para formar a su personal se necesita cierto tiempo, que en el caso de los países más pequeños y en general de los países en desarrollo menos adelantados tal vez haya de ser bastante largo. Mientras tanto, los países en desarrollo han de tomar decisiones respecto de los acuerdos sobre transmisión de conocimientos tecnológicos que pueden en muchos casos repercutir considerablemente en sus economías durante muchos años. A estos países puede resultarles sumamente útil el establecimiento en la UNCTAD de un servicio de asesoramiento que les proporcione, previa solicitud y en cooperación con otros organismos cuando proceda, asesores experimentados que puedan ayudar a preparar proyectos de inversión que entrañen la transmisión de conocimientos tecnológicos y a negociar con proveedores extranjeros de tecnología. La creación de ese servicio constituiría un medio práctico de facilitar la ejecución de las partes pertinentes de la Estrategia Internacional del Desarrollo.

64. El servicio de asesoramiento debería poder ayudar a) a formular y evaluar proyectos relacionados con la transmisión de conocimientos tecnológicos; b) a buscar diversas posibilidades tecnológicas y elegir la más apropiada, y c) a negociar acuerdos contractuales concretos.

Dado el bajo nivel de su capacidad interna en estos aspectos, los países en desarrollo menos adelantados pueden muy bien pedir asistencia detallada en todos ellos. En cambio, en el caso de los países en desarrollo algo más adelantados el servicio de asesoramiento podría prestar especial atención a uno o varios de esos sectores, según las necesidades específicas del país de que se tratase ²⁷.

65. El servicio de asesoramiento debería estar compuesto por un pequeño grupo de personas con gran experiencia en los diversos aspectos de la transmisión de conocimientos tecnológicos. Cuando procediese, la secretaría de la UNCTAD cooperaría al respecto con otros organismos interesados en estas cuestiones, en particular la ONUDI y la OMPI.

66. El servicio de asesoramiento podría financiarse de manera análoga a los programas de formación profesional (véase el párrafo 62), y la solución más económica podría consistir, en realidad, en combinar el servicio de asesoramiento con la formación profesional. En ese caso el personal del servicio de asesoramiento podría dividir su tiempo debidamente entre la formación profesional de personal especializado y la labor de asesoramiento sobre proyectos determinados.

4. Consagración de parte de los gastos de investigación y desarrollo que se efectúan en los países desarrollados a proyectos de particular importancia para los países en desarrollo

67. En el párrafo 63 de la Estrategia Internacional del Desarrollo se declara que los países desarrollados, en sus programas de investigación y desarrollo, ayudarán a buscar soluciones para los problemas concretos de los países en desarrollo y con este objeto tratarán de suministrar recursos adecuados. Ahora podría estudiarse seriamente la cuestión de la fijación de un objetivo específico en esa esfera. Si los países desarrollados pudieran consagrar cierta proporción de sus gastos de investigación y desarrollo a solucionar los problemas que entrañan la elección y aplicación de tecnologías especialmente adecuadas a los recursos que poseen los países en desarrollo y a las necesidades de crecimiento de éstos, mejorarían considerablemente las perspectivas tecnológicas de los países en desarrollo ²⁸. Los progresos efectuados hacia el logro de este objetivo podrían entonces ser analizados durante la primera revisión bienal de la ejecución de la Estrategia Internacional del Desarrollo.

68. Todo país en desarrollo podría señalar a la secretaría de la UNCTAD un problema tecnológico que deseara que se estudiase desde el punto de vista de sus necesidades. La secretaría de la UNCTAD, previa consulta con las organizaciones internacionales competentes

²⁶ Ya existen varios fondos fiduciarios en las Naciones Unidas y en la UNCTAD, por lo que esta propuesta no supone ningún procedimiento nuevo.

²⁷ La experiencia del servicio de asesoramiento ayudaría a la secretaría de la UNCTAD a explorar las posibilidades de establecer reglas o normas internacionales sobre las condiciones y modalidades básicas de la transmisión de conocimientos tecnológicos.

²⁸ Por ejemplo, el Gobierno del Canadá estableció recientemente un Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional, uno de cuyos propósitos es utilizar la capacidad de investigación y desarrollo de los países desarrollados para la solución de problemas que interesan específicamente a los países en desarrollo.

y con otros organismos pertinentes, trataría de hallar en un país desarrollado alguna institución que pudiera y quisiera estudiar ese problema y pondría en contacto a las partes interesadas. Otra posibilidad sería que tomase la iniciativa al respecto una institución o un organismo de un país desarrollado, que podría ofrecerse para buscar la solución de un problema tecnológico importante para los países en desarrollo. La secretaría de la UNCTAD, por los conductos adecuados, podría ayudar a encontrar uno o más países en desarrollo particularmente interesados en ese problema y, como en el caso anterior, poner en contacto a las partes interesadas.

ANEXO

Fuentes de los cuadros

I. — DATOS SOBRE LOS PAGOS POR CONCEPTO DE TRANSMISIÓN DE CONOCIMIENTOS TECNOLÓGICOS

Los datos sobre los pagos por concepto de patentes, licencias, métodos técnicos, marcas comerciales, servicios de administración y otros servicios técnicos se han obtenido de las diversas fuentes que se enumeran y explican a continuación:

América Latina

Argentina. — Información obtenida en respuesta al «Cuestionario sobre la transmisión de conocimientos tecnológicos, incluidos los métodos técnicos y las patentes», de la secretaría de la UNCTAD.

Brasil. — Máximo Halty Carrère, «Producción, transferencia y adaptación de tecnología industrial», (OEA, Washington, D.C., 1971), cuadro 1.

Colombia. — Máximo Halty Carrère, *op. cit.*, cuadro 1.

Chile. — Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), «Análisis del censo de contratos de regalías efectuado en Chile», (Santiago, enero de 1971), pág. 18. Los datos se refieren exclusivamente a los pagos de regalías efectuados a quienes conceden las licencias por los concesionarios, por lo que no abarcan todos los pagos por concepto de transmisión de conocimientos técnicos. Se obtuvieron mediante una encuesta por muestreo efectuada por la CORFO, que abarcó 495 compañías que constituían alrededor del 75% del total de las que tenían contratos de regalías válidos registrados en Chile. Una gran parte del sector industrial, particularmente las industrias mecánicas, quedó excluido del conjunto de empresas que podían incluirse en la encuesta así como las empresas registradas como entidades que funcionaban bajo contrato.

México. — «La transferencia internacional de tecnología al nivel de la empresa — El caso de México», preparado por M. S. Wionczek (documento ESA/FF/AC.2/10). El autor estima en 200 millones de dólares en 1968 los pagos por transmisión de conocimientos técnicos, estimación que se basa en una extrapolación de datos relativos a años anteriores, ajustados teniendo en cuenta el limitado campo de las estadísticas.

Venezuela. — Fernando Martínez Galdeano, «Importamos dependencia», *Revista SIC*, No. 333, marzo de 1971. Los datos se refieren únicamente a los pagos por uso de patentes.

África

Nigeria. — Las cifras de las columnas 1 y 2 se obtuvieron de «Arrangements for the transfer of operative technology to developing countries — Case study of Nigeria» (documento ESA/FF/AC.2/4/Add.1), cuadros 1 y 14. Además de los pagos de regalías, la cifra de la columna 1 incluye los honorarios de consultores, comisiones, etc. Los datos, que se basan en balances comerciales

y cuentas de pérdidas y ganancias y no en transferencias efectivas de fondos a fines del año, abarcan todas las compañías extranjeras con un capital autorizado mínimo de 28.000 dólares. La mayor parte del costo de la transmisión corresponde a compañías petroleras. También se incluyen estimaciones relativas a compañías que no enviaron respuestas, pero no se incluyen los pagos efectuados por el sector público y por el sector privado nacional. La cifra de la columna 2 se refiere al costo que supone el empleo de alto personal de administración no nigeriano para dirigir las diversos establecimientos manufactureros y de elaboración. No representa toda ella transferencias de divisas al extranjero. También se manifestaba en el estudio que es probable que algunos pagos por transmisión de conocimientos tecnológicos estén incluidos en transferencias de utilidades, dividendos, etc.

Asia

Ceilán. — Información obtenida en respuesta al cuestionario de la secretaría de la UNCTAD.

India. — La cifra se refiere al ejercicio económico de 1968/69 y está citada en «Arrangements for the transfer of operative technology to developing countries — Case study of India», preparado por el Consejo Nacional de Investigación Económica Aplicada de Nueva Delhi (documento ESA/FF/AC.2/3/Add.1). Se refiere a pagos de regalías y a pagos por servicios de administración y de asistencia técnica efectuados por el sector privado únicamente. La completa omisión de los datos sobre pagos efectuados por el sector público constituye una seria deficiencia, ya que el sector público representa dos terceras partes del total de las inversiones industriales de la India.

Indonesia. — Los pagos de regalías se han estimado oficialmente en el 2,5% del valor de la formación interna bruta de capital fijo [véase el Informe del Grupo Intergubernamental de Transmisión de Tecnología sobre su primer período de sesiones (de organización), *Documentos oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo*, 11.º período de sesiones, *Anexos*, tema 7 del programa, documento TD/B/365, párr. 10]. Este porcentaje se aplicó al valor de la formación interna bruta de capital fijo de 1968 para obtener la cifra del cuadro 1.

Israel. — La cifra dada en el cuadro 1, columna 3, se obtuvo de «Disposiciones para la transmisión de tecnología práctica a los países en desarrollo — Informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos, Adición, Anexo II: Estudio de Israel» preparado por S. M. Yaniv (E/4452/Add.2).

República de Corea. — Información obtenida en respuesta al cuestionario de la secretaría de la UNCTAD.

Pakistán. — La cifra dada en el cuadro 1, columna 3 es una estimación de Mahbub ul Haq (véase «Elementos de un programa de trabajo de la UNCTAD — Estudio de la secretaría de la UNCTAD», *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo*, décimo período de sesiones, primera, segunda y tercera partes, *Anexos*, tema 14 del programa, documento TD/B/310, párrafo 95).

Europa meridional

España. — Peter James, «The transfer of industrial technology to Greece, Spain, Turkey and Yugoslavia», París, enero de 1971 (multicopiado), cuadro A 12.

Turquía. — Peter James, *op. cit.*, cuadro A 9.

Otros países

Irlanda. — *Science and Irish Economic Development*, Dublín, 1970; *Research and Development Surveys*, 1969, Dublín, 1970; Central Statistics Office, *National Income and Expenditure 1969*, Dublín, 1971.

Estados Unidos. — Los datos del cuadro 2 se obtuvieron de la respuesta al cuestionario de la secretaría de la UNCTAD. Se

refieren a los fondos recibidos de países en desarrollo únicamente y consisten en: 1) fondos ingresados en cuentas mixtas de sociedades de capital estadounidenses y sus filiales extranjeras, y 2) fondos procedentes de acuerdos celebrados por residentes de los Estados Unidos con residentes o gobiernos de otros países para el uso de patentes, marcas comerciales, derechos de propiedad intelectual, etc., de alquileres de bienes corporales y de cobros por utilización de servicios profesionales, administrativos o de gerencia.

Japón. — La cifra dada en el cuadro 1, columna 3, se obtuvo de « La transmisión de conocimientos tecnológicos a los países en desarrollo, con especial referencia a los convenios sobre licencias y métodos técnicos » (TD/28/Supp.1), cuadro 3.

II. — OTROS DATOS

Las cifras del PNB (a precios corrientes del mercado) y de las exportaciones que se dan en el cuadro 1 proceden del *Statistical Yearbook 1970* de las Naciones Unidas.

Las tasas de aumento anual medio del PNB (a precios constantes) según aparecen en el cuadro 2 son estimaciones efectuadas por la secretaría de la UNCTAD sobre la base de datos publicados en el *Yearbook of National Accounts Statistics* de las Naciones Unidas, ediciones de 1968 y 1969. Las tasas de aumento anual de la producción manufacturera fueron estimadas sobre la base de datos publicados en el *United Nations Monthly Bulletin of Statistics*, julio de 1958, diciembre de 1963, octubre de 1968 y agosto de 1970.

FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA SOBRE TECNOLOGÍA DE LOS PAÍSES DEL PACTO ANDINO

Estudio de la Junta del Acuerdo de Cartagena *

[Texto original en español e inglés]

ÍNDICE

	Párrafos	Página
Introducción	1-2	131
<i>Capítulo</i>		
I. Características del mercado de comercialización de la tecnología	3-13	132
A. Propiedades de la tecnología y sus implicaciones económicas	4-5	132
B. Concentración del mercado	6-9	133
C. Notas sobre la disponibilidad y oferta de tecnología	10-13	134
II. Resultados empíricos y su interpretación	14-52	136
A. Análisis de los contratos de comercialización de tecnología	15-16	136
B. Cláusulas restrictivas de las exportaciones	17-23	136
C. Cláusulas vinculatorias relativas a productos intermedios y efectos sobre los precios	24-33	137
D. Otros tipos de cláusulas restrictivas	34-36	139
E. Función de los comités gubernamentales de negociación	37-41	140
F. Algunas consideraciones sobre la estructura y los efectos de los sistemas de patentes	42-52	141
III. Políticas de comercialización de tecnología definidas en la decisión No. 24 de la Comisión del Pacto Andino	53-65	143
A. Estructura institucional para la importación de tecnología	56-57	143
B. Ordenación de la comercialización de tecnología	58-64	143
C. Políticas y programas complementarios para el futuro	65	144

ANEXO

Artículos que se refieren a la comercialización y producción de tecnología en la decisión No. 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena	145
--	-----

Nota: Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la secretaría de la UNCTAD, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Introducción

1. La política sobre tecnología acordada por los cinco países andinos (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) a fines del año 1970 constituye el primer esfuerzo explícito e integrado que han efectuado en esta esfera los miembros del Pacto Andino. Decisiones complementarias adicionales están programadas para antes de noviembre de 1972. Dicha política está basada en una apreciación del papel crítico que la tecnología desempeña en el desarrollo eco-

nómico y en el reconocimiento de la importancia de la tecnología importada en los países andinos. Además, se ha puesto énfasis sobre la necesidad de llevar a cabo una acción concentrada a fin de promover las actividades tecnológicas de los países miembros. En lo que respecta a la tecnología importada, como en el caso de la inversión extranjera directa, se ha tomado debida nota del hecho de que el mercado ampliado resultante de la integración andina ofrece nuevas perspectivas para la actividad económica dentro de dicha área. El conocimiento de las perspectivas que ofrece un mercado ampliado y creciente ha modificado el poder relativo de negociación de los países participantes en la transferencia de tecnología. Se ha hecho un intento explícito a fin de considerar la distribución adecuada de los beneficios resultantes entre pro-

* El texto de este estudio fue distribuido a la Conferencia como documento TD/107, de fecha 29 de diciembre de 1971 y TD/107/Corr.1, de fecha 21 de marzo de 1972. Este estudio fue preparado a petición de la secretaría de la UNCTAD. Las opiniones expuestas en él no son necesariamente las de la secretaría de la UNCTAD.

veedores y compradores de tecnología. Además, se han instituido procedimientos legales e institucionales para corregir las imperfecciones de que adolece actualmente el mercado tecnológico de los países andinos.

2. Este documento presenta los conceptos y fundamentos empíricos de la política sobre tecnología de los países andinos, así como una breve descripción de dicha política¹.

Capítulo primero

Características del mercado de comercialización de la tecnología

3. Los trabajos que tratan las cuestiones relacionadas con el proceso de importación de conocimientos técnicos por los países en desarrollo identifican generalmente esta materia bajo el título de «transferencia de tecnología». La terminología, aunque es un índice imperfecto, esclarece a menudo la profundidad con que se han analizado y comprendido los conceptos que representa. El término «transferencia» revela, en nuestro caso, el escaso conocimiento que se tiene del mercado de tecnología. En términos económicos o comerciales no hablamos de la «transferencia» de cobre, algodón o aparatos de televisión. Nos referimos en cambio a la venta (o compra) de estos bienes. Igualmente, en el caso de los factores de producción se ha llevado a cabo un análisis significativo distinguiendo y evaluando las características de la inversión directa extranjera, la inversión indirecta, el endeudamiento internacional, la migración de trabajadores etc. El término «transferencia» puede representar un uso bastante impreciso de la palabra, o puede ser una indicación de falta de conocimiento relativo al fenómeno involucrado, o puede aún caer dentro de lo que Myrdal llamó la «diplomacia por terminología». En este documento preferimos usar, por lo tanto, el término comercialización de la tecnología y nuestro propósito será evaluar las características de su mercado. En este sentido, la tecnología se aparta del laboratorio de investigación y desarrollo o de la esfera de las políticas nacionales de educación, ciencia y tecnología, para entrar en el ámbito del mundo comercial. La tecnología, vista como una unidad económica, una mercancía; tiene un mercado especial (incluso una «plaza» de mercado) con propiedades y estructuras particulares, mecanismos que fijan los precios y «cantidades», reglas de cambio y hasta sus imperfecciones. Los principios generales de la determinación del valor económico basados en la escasez relativa y la definición del comportamiento del mercado (número e importancia de compradores y vendedores, poder relativo de negociación, grado de información disponible, etc.) rigen también el mercado de tecnología con sus características propias. Procedemos a evaluar estas características especiales dividiendo nuestra exposición en tres grandes áreas de análisis: a) propiedades de la tecnología como entidad comercializable; b) concentración del mer-

cado; y c) algunas notas sobre la disponibilidad y oferta de tecnología.

A. — PROPIEDADES DE LA TECNOLOGÍA Y SUS IMPLICACIONES ECONÓMICAS

4. Esta cuestión puede examinarse bajo tres epígrafes:

- 1) La tecnología en el proceso de su comercialización está incorporada generalmente en productos intermedios, maquinaria y equipo, técnicas, sistemas de producción (como «plantas llave a mano»), aun sistemas de distribución o de mercadeo (como la tecnología criogénica en los barcos que transportan gas líquido), etc. Los conocimientos técnicos representan pues una parte integrada en un conjunto mayor. De ahí que el mercado de dichos conocimientos no sea independiente, sino que constituya parte del mercado global. Esta integración del mercado de varios insumos crea condiciones no competitivas para cada uno de ellos puesto que son vendidos en forma global.
- 2) Al solicitar información, como en todos los otros mercados, un futuro comprador necesita datos sobre las propiedades del artículo que desea comprar, a fin de poder tomar decisiones apropiadas. Ahora bien, en el caso de la tecnología, lo que se necesita es información sobre información, lo que puede ser efectivamente la misma cosa. Así pues, la posición del posible comprador adolece de una debilidad estructural intrínseca. Esto a su vez da lugar a imperfecciones en las operaciones comerciales correspondientes.
- 3) El uso de información o tecnología por una persona física o jurídica en sí no reduce su disponibilidad, presente o futura. Luego, el costo incremental en el uso o venta de una tecnología ya desarrollada está cercano a cero para alguien que ya tiene acceso a esa tecnología. En los casos de adaptación parcial (debido a escala, gusto, diferencia en las condiciones locales, etc.) la empresa incurre en ciertos costos que pueden estimarse y que no pasan, generalmente, de una cifra en las decenas de miles de dólares. Desde el punto de vista del comprador, sin embargo, el costo incremental para desarrollar la misma tecnología o una variante de ésta con su propia capacidad técnica podría subir a millones de dólares. Dadas las disponibilidades de mercado, el precio entre cero o decenas de miles de dólares por una parte, y millones de dólares por otra, se determina solamente en función del poder de negociación. El margen de variación entre los costos correspondientes es tan amplio que no puede darse un precio intermedio como apropiado.

5. Las tres propiedades anteriormente citadas indican que la tecnología es negociable en condiciones no competitivas, que los posibles compradores confrontan una debilidad estructural en la formulación de su respectiva demanda de conocimientos técnicos y que el poder relativo de negociación es el factor determinante que fija las condiciones de intercambio. Las políticas dirigidas hacia la regulación y mejoramiento de los mecanismos de comercialización de la tecnología tienen que considerar explícitamente las implicaciones de tales propiedades en el comportamiento de las empresas participantes.

¹ Un estudio anterior, que ha servido de base al actual, fue distribuido en los países del Pacto Andino y presentado a la Organización de los Estados Americanos (OEA) por los investigadores encargados del proyecto. La OEA ha financiado parte del dicho estudio.

B. — CONCENTRACIÓN DEL MERCADO

6. Además de las propiedades arriba citadas, necesitamos referirnos a algunas características adicionales de la estructura del mercado dentro del cual se está negociando la tecnología y las implicaciones que esto a su vez tiene en la política requerida. Estas características están relacionadas con formas específicas de concentración de mercado que resultan en un comportamiento que caracteriza situaciones de *monopolios secuenciales e interdependientes*. Usando el caso de Chile como ejemplo,

procedemos al análisis de tres formas de concentración de mercado, las cuales describen los fenómenos relacionados con nuestro tema (véase el cuadro)². En primer lugar, los pagos totales por sectores se concentran en determinados países. Las compañías concesionarias chilenas (de propiedad nacional o extranjera), con 399 contratos analizados, pagaron por regalías, remisión de utilidades, productos intermedios, etc., los siguientes porcentajes de los gastos totales por sector, a los países que se indican:

Sector (1)	Países (2)	Porcentajes de pagos totales del sector destinados a los países que aparecen en la columna anterior (3)
Alimentos y bebidas	Suiza Estados Unidos de América	96,6
Tabaco	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	100
Productos químicos industriales . .	República Federal de Alemania Suiza	96,6
Otros productos químicos	Estados Unidos de América República Federal de Alemania Suiza	92
Petróleo y carbón	Estados Unidos de América Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	100
Productos de caucho	Estados Unidos de América	99,9
Minerales no metálicos	Estados Unidos de América	97
Productos metálicos (excepto equipos)	Estados Unidos de América	94
Maquinaria no eléctrica	Estados Unidos de América	98,7
Equipo eléctrico	Países Bajos Estados Unidos de América España	92
Equipo de transporte	Francia Suiza	89

7. Esta gran concentración de los países a los que se destinan los pagos de los diferentes sectores (lo que a su vez es el reflejo de la concentración del origen de los recursos que proceden de países productores de tecnología) describe básicamente dos factores causales interrelacionados. Por una parte indica la falta de diversificación o falta de intentos para diversificar las fuentes potenciales de suministro por parte del comprador. Muy a menudo éste prefiere recibir todos los recursos del mismo origen, ya que una estrategia alternativa de diversificación habría implicado costos en obtener información, uso de otros recursos escasos, etc. Una decisión racional hubiera necesitado una comparación entre estos tipos de costos y los involucrados en los gastos de compra, en una forma no competitiva, de varios insumos del mismo origen. El segundo factor involucrado nace del hecho de que la concentración de países anotada anteriormente refleja a menudo una concentración de compañías. Los acuerdos de concesión recíproca de patentes entre empresas transnacionales, los acuerdos de cárteles y la segmentación tácita de los mercados (particularmente de los

países en desarrollo cuyo tamaño favorece tales arreglos) constituyen a menudo un comportamiento común en lugar de una excepción.

8. Un segundo tipo de concentración refleja la existencia conjunta de contratos relativos a la transmisión de tecnología, las inversiones extranjeras (directas o en forma de préstamos) y la compra de bienes de capital y productos intermedios. Estos tres tipos de contratos suelen figurar en un contrato global. El análisis de uno de ellos implica de inmediato el análisis de los otros y aún más el análisis de todos ellos en el conjunto de que forman parte. Véase, por ejemplo, el siguiente cuadro

² Los datos presentados fueron analizados por C. V. Vaitos en « The Process of Commercialization of Technology in the Andean Pact », mimeografiado, Lima, octubre de 1971, de datos procedentes de ODEPLAN, *El capital privado extranjero en Chile en el periodo 1964-1968 a nivel global y sectorial*, Santiago, agosto de 1970; Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), *Comportamiento de las principales empresas industriales extranjeras acogidas al D.F.L. 253*, publicación No. 9-A/70, Santiago de Chile; y G. Oxman, « La balanza de pagos tecnológicos en Chile », mimeografiado, septiembre, 1971.

para Chile, el cual enumera por orden de importancia los países que tienen el mayor número de contratos de tecnología, el mayor volumen de inversiones directas en Chile, los mayores créditos concedidos por empresas

extranjerías privadas y las mayores entradas procedentes de la venta de bienes de capital y productos intermedios a sus concesionarios chilenos de los cuales también se obtienen pagos de regalías y dividendos.

Número de licencias		Volumen total de la inversión directa extranjera 1964-1968 (en dólares)		Volumen total de los préstamos privados extranjeros, 1964-1968 (en dólares)		Pagos totales por concepto de productos intermedios y bienes de capital, regalías y utilidades remitidas en 1969, que corresponden a 399 contratos (en dólares)	
Estados Unidos	178	Estados Unidos	43 103 000	Estados Unidos	120 299 000	Estados Unidos	16 849 000
República Federal de Alemania	46	República Federal de Alemania	25 181 000	República Federal de Alemania	28 181 000	República Federal de Alemania	4 238 000
Suiza	35	Suiza	14 517 000	Suiza	18 250 000	Suiza	3 949 000
Reino Unido	30	Reino Unido	2 941 000	Reino Unido	8 121 000	Reino Unido	3 896 000
Francia	17	Francia	2 264 000	Francia	6 051 000	Francia	2 606 000
Italia	12	Italia		Italia		Italia	
Países Bajos	10	Países Bajos		Países Bajos	4 789 000	Países Bajos	2 575 000

9. El cuadro que precede indica una casi completa correspondencia en el orden de los países que aparecen en cada una de las cuatro columnas. Puesto que la lista de países refleja en la práctica las empresas involucradas, el cuadro anterior indica una vez más la existencia de un intercambio global de factores de producción y productos intermedios. La inversión directa extranjera implica la «venta» concomitante de tecnología de la casa matriz a la filial. Así también, la propensión a usar tecnología comercialmente favorece la inversión extranjera directa. Más aún, la venta de tecnología y capital genera la venta de productos que incorporan esa tecnología o se la fabrican con la ayuda de la tecnología y del capital. Esta concentración de recursos en forma global crea condiciones monopolísticas especiales debido a la ausencia de fuerzas competitivas para cada uno de los insumos, los que son intercambiados conjuntamente en una unidad colectiva. La tercera forma de concentración se refiere a la estructura del mercado de los países receptores. En una muestra tomada de las filiales de propiedad extranjera en Chile, el 50% de ellas tenían una posición de monopolio o duopolio en el mercado que las albergaba. Otro 36,4% estaba operando en un mercado oligopólico. Sólo el 13,6% de las filiales extranjeras controlaban menos del 25% del mercado local. Se registraron índices de concentración semejantes en Colombia. Así los proveedores extranjeros que operan con la protección de altas barreras arancelarias³ pueden pasar al consumidor final, mediante la dominación del mercado, rentas de monopolio que estén relacionadas a los otros dos tipos de

concentración ya estudiados. Por lo tanto, las tres clases de concentración están íntimamente conectadas. La concentración de mercado y el control en el país receptor, complementados por una gran protección arancelaria, pueden permitir la realización de grandes ganancias efectivas en tales mercados. Estas ganancias luego se pasan a los proveedores extranjeros de unidades colectivas mediante arreglos de suministro de insumos, con lo cual se consigue a menudo evitar el pago de impuestos locales (cosa distinta de la evasión fiscal). Más aún, la concentración de empresas o países inhibe las fuerzas competitivas aun entre los distintos conjuntos de insumos que pueden suministrarse. De este modo, el mercado de tecnología y de inversiones directas extranjeras, debido a sus varias e importantes imperfecciones que se refuerzan entre ellas a través de diversas formas de concentración, requiere la adopción de medidas correctivas especiales por los gobiernos receptores para proteger sus intereses nacionales.

C. — NOTAS SOBRE LA DISPONIBILIDAD Y OFERTA DE TECNOLOGÍA

10. Para comenzar necesitamos distinguir entre el concepto de disponibilidad (o no disponibilidad) de tecnología y el de la oferta de tecnología. El primero debe ser calificado preguntando: ¿disponible para quiénes? Como en el análisis de disponibilidad de crédito (concepto distinto del costo del crédito), las respuestas a la pregunta anterior dependerán de la comprensión de la concentración y del carácter «cautivo» de la tecnología, por una parte, y de los factores que afectan el acceso a ella por los usuarios potenciales, por otra parte. En lo que concierne a la concentración, la tecnología industrial que es objeto de comercio internacional está en gran parte localizada en sociedades que, introduciendo innovaciones

³ El argumento de la industria naciente y la protección arancelaria que implica necesitan, ciertamente, una reevaluación, cuando tal argumento se aplica a compañías como General Motors, Imperial Chemical Industries, Phillips International, Mitsubishi, etc., cuyas filiales dominan el mercado de sectores industriales clave en los países en desarrollo.

en los productos y procesos, y mediante la investigación imitativa o adaptativa, son capaces de llevar a uso comercial los frutos de sus conocimientos técnicos. Debe subrayarse que una gran parte de esa tecnología (ciertamente la mayor parte de la que se vende a los países en desarrollo) implica por parte de los vendedores un simple acoplamiento de conocimientos parciales que cuando se combinan y desarrollan apropiadamente pueden llevar a comercializar con éxito productos y procesos nuevos o modificados. Esta forma de actividad innovadora, por su propia escasez, requiere habilidades técnicas y de otra clase (con respecto a la búsqueda de conocimientos existentes, sistemas de difusión de información, evaluación, mejoramiento, etc.) que son bastante distintas de las actividades de los centros de investigación científica avanzada. Un estudio sistemático llevado a cabo en la industria petroquímica indicó que, durante el período en que la tecnología tenía mayor probabilidad de ser vendida a los países en desarrollo, los productores originales de un producto o proceso particular representaban solamente el 1% del conocimiento total patentado. El 99% restante estaba dividido entre «seguidores» de productos comerciales (52%) y empresas de ingeniería (47%)⁴. Igualmente, los conocimientos de electrónica vendidos a los países en desarrollo por compañías que usan tecnología intensivamente, como Philips Internacional o General Electric, generalmente incluyen conocimientos sobre productos que llevan cierto tiempo de uso comercial (como componentes transistorizados para radio o televisión). Tal tecnología está disponible para otras empresas, que no necesariamente desarrollan tecnología, en Bélgica, España, Japón, etc. Más aún, estos conocimientos corresponden a actividades tecnológicas bastante diferentes de aquellas de una etapa posterior y para diferentes productos (tales como los satélites) a los cuales Philips o la General Electric destinan sus presupuestos de investigación y desarrollo. Así, cuando se trata de la tecnología que es vendida actualmente a los países en desarrollo es más importante hablar de la *clase* de actividades tecnológicas llevadas a cabo (que pueden incluir «tecnología inversa», ensayo de productos, imitación y aun servicios de productos) en lugar de hablar simplemente del tamaño del presupuesto de investigación y desarrollo. Los aspectos económicos de la tecnología en esta etapa están más relacionados con las cuestiones más amplias de la economía de la información y su uso para fines comerciales.

11. En cuanto al carácter «cautivo» de la tecnología está relacionado con los privilegios legales de monopolio concedidos mediante patentes por los países y la cautividad técnica adquirida mediante la experiencia, la prueba y mejora de productos, la utilización restringida de los conocimientos, etc. El acceso a los conocimientos técnicos y su uso (fuera de los obstáculos impuestos legalmente mediante patentes, o comercialmente por otras barreras) están relacionados, entre otras cosas, con la capacidad de los usuarios potenciales para hallar esos conocimientos y su habilidad para aprovecharlos intro-

duciendo innovaciones competitivas en los productos y procesos⁵.

12. Los elementos señalados anteriormente con respecto a la disponibilidad de tecnología están relacionados con la oferta de tecnología, pero necesitan también ser distinguidos de ella. Por oferta se entiende la estructura de costos de la tecnología vendida a una determinada empresa. Aunque potencialmente mucho más competitivo, el mercado actual de tecnología relativo a los países en desarrollo se aproxima a las características del oligopolio bilateral, esto es del oligopolio-oligopsonio. En tal mercado, con las consideraciones especiales de costo marginal que están involucradas en el desarrollo y comercialización de la tecnología, su oferta no puede ser determinada *a priori*. Podemos referirnos solamente a la oferta de tecnología (distinta de su disponibilidad) que va dirigida a una empresa con una estructura y tamaño determinados, que opera en un mercado donde las mercaderías producidas o importadas para su transformación ulterior gozan de una determinada protección efectiva, y donde rige un sistema fiscal (e incluso monetario) particular y se aplican políticas gubernamentales específicas respecto al acceso y a las negociaciones para la adquisición de tecnología. Así, para los mismos conocimientos una empresa de propiedad chilena no trata con la misma fuente que una empresa de propiedad brasileña o que una empresa extranjera en Chile o en Brasil. Este asunto se torna aún más complejo si se considera que continuar suministrando la misma tecnología no tiene sentido para una empresa dada, una vez que ésta ha aprendido a usar esa tecnología y está legal y contractualmente autorizada para usarla.

13. El siguiente ejemplo ayuda a clarificar las razones por las que no se puede determinar *a priori* el costo (u oferta) de tecnología. El precio de la tecnología se calcula principalmente por medio de un porcentaje sobre la venta de productos o servicios que incorporen el conocimiento respectivo. Tal porcentaje para una tecnología dada dependerá en primer lugar de si la firma receptora pertenece al cedente o a terceros. Si pertenece al cedente y el gobierno local no interviene en las negociaciones, el porcentaje de pago de regalías dependerá de la gestión financiera global de la casa matriz cedente. Por ejemplo, si el impuesto que se aplica a las sociedades de capital en el país en que opera la filial es mayor que el que rige en el país de la casa matriz, ésta se verá obligada a aumentar las regalías, a fin de reducir los pagos totales de impuestos para la firma. Igualmente, cuanto más altos sean los aranceles *ad valorem* para los productos intermedios vendidos por la casa matriz a una filial, más bajo tenderá a ser el precio (de transferencia) de tales productos, lo que a su vez podría producir mayores pagos de regalías, como mecanismo de transferencia de ingresos. Las consideraciones que confrontan la oferta de la misma

⁵ Investigaciones llevadas a cabo en Indonesia indicaron que una gran parte de la tecnología usada por los inversionistas extranjeros en la industria manufacturera de aquel país podría haberse obtenido sin estar necesariamente vinculada a las inversiones extranjeras, si las empresas indonesias hubieran buscado adecuadamente en el mercado mundial. En ausencia de tal iniciativa por las firmas locales la tecnología llegó a Indonesia a través de la inversión extranjera directa.

⁴ Véase R. Stobaugh, «Utilizing technical know-how in a foreign investment and licensing program», monografía presentada a la reunión nacional de la Chemical Marketing Research Association, febrero de 1970, pág. 5.

tecnología para una empresa que no es propiedad del cedente serán bastante diferentes. Más aún, el costo de la tecnología (ya se exprese en términos porcentuales o en cantidades absolutas) dependerá del número de unidades vendidas y del precio del producto que incorpora el respectivo conocimiento. Así también, dada una tasa de regalía, cuanto mayor sea el arancel *ad valorem* sobre los productos producidos por un conocimiento dado, mayor será el costo absoluto de obtención de esa tecnología.

Capítulo II

Resultados empíricos y su interpretación

14. A fin de comprender las condiciones de comercialización de la tecnología, se efectuaron diversos estudios sobre la materia en los países andinos entre los años 1968 y 1971. Estos estudios incluyeron, entre otros, una evaluación de los contratos de compra de tecnología, una investigación sobre la estructura y las implicaciones del régimen actual de patentes y un análisis financiero de los efectos de la tecnología sobre los precios en el caso de productos intermedios importados. Los resultados, en forma sumaria, de estos estudios se presentan a continuación:

A. — ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE COMERCIALIZACIÓN DE TECNOLOGÍA

15. En los cinco países andinos se evaluaron 451 contratos pertenecientes a diversos sectores. El reparto por países fue el siguiente:

País	Número de contratos	Número de sectores
Bolivia	35	4 incluyendo « otros »
Colombia	140	4
Chile	175	13
Ecuador	12	5
Perú	89	2 incluyendo « otros »

16. Las cláusulas de esos contratos plantean importantes cuestiones económicas y legales relativas a la medida en que la contratación privada se extiende a las áreas donde los beneficios económicos privados derivados por algunas o todas las partes involucradas están en conflicto con los intereses económicos y sociales globales del país donde operan. Algunas respuestas a este tipo de preguntas han sido dadas hace tiempo en el mundo industrializado por medio de la legislación antimonopolio y antitrust, así como mediante el establecimiento de organismos públicos reguladores. Muchos países en desarrollo no han tomado aún conciencia de estos asuntos ni de sus implicaciones para sus intereses económicos privados y públicos. Más aún, las condiciones que se estudian más adelante dan lugar a interrogantes sobre el concepto de libertad o autonomía para contratar entre partes desiguales. En una estructura de negociación muy desigual, con una información limitada y en una situación de mercado imperfecto, la autonomía de los « consumidores de tecnología » tiene una aplicabilidad muy limitada.

B. — CLÁUSULAS RESTRICTIVAS DE LAS EXPORTACIONES

17. Una de las cláusulas encontradas más frecuentemente en los contratos de comercialización de tecnología es la de prohibición de exportar. Tales prácticas restrictivas suelen limitar la producción y venta de mercaderías que utilizan tecnología extranjera al territorio del país receptor. Algunas permiten las exportaciones a determinados países vecinos solamente. Del total de 451 contratos evaluados por la secretaría del Pacto Andino, 409 contenían información sobre exportaciones, que se resume a continuación:

País	Número total de contratos	Prohibición total de exportación	Exportación permitida solamente a algunas áreas	Exportación permitida al resto del mundo
Bolivia	35	27	2	6
Colombia	117	90	2	25
Ecuador	12	9	—	3
Perú	83	74	8	1
Total	247	200	12	35

18. En Chile, 117 de los 162 contratos estudiados prohibían totalmente cualquier forma de exportación. De los 45 restantes, la mayoría limitaban el permiso de exportación a ciertos países. El número exacto de estos permisos parciales de exportación no se pudo estimar de los datos proporcionados por Chile. Así pues, en los cuatro países donde se disponía de cifras precisas, alrededor del 81% de los contratos prohibían las exportaciones totalmente y el 86% tenían alguna cláusula restrictiva de las exportaciones. En Chile, un 73% de los contratos prohibían totalmente las exportaciones.

19. Un análisis de los datos más arriba citados indica que no existen diferencias significativas en las cláusulas de los contratos de comercialización de tecnología firmados por empresas de los países de que se trata. Por ejemplo, el porcentaje de contratos con prohibición absoluta de las exportaciones en el número total de contratos con la información pertinente fue como sigue:

Bolivia	77 por ciento
Colombia	77 por ciento
Chile	73 por ciento
Ecuador	75 por ciento
Perú	89 por ciento

20. A excepción de los contratos firmados por empresas del Perú, donde las cifras fueron elevadas debido al gran número de contratos del sector farmacéutico incluidos en la muestra, el resto indica porcentajes similares. En una comparación por sectores se anotaron las siguientes cifras con respecto a las diversas formas de restricciones a las exportaciones:

Textiles	88 por ciento
Productos farmacéuticos	89 por ciento
Productos químicos . .	78 por ciento
Alimentos y bebidas . .	73 por ciento
Otros	91 por ciento

21. Las cláusulas restrictivas de las exportaciones son fijadas en función del poder relativo de negociación según las condiciones del mercado relativas a otras fuentes posibles de suministro de tecnología. A pesar de las diferencias de tamaños y poder de las empresas de los países andinos, las concesiones que tales empresas obtienen de sociedades extranjeras transnacionales que venden tecnología industrial no difieren apreciablemente. El poder de negociación de una empresa relativamente importante de Medellín (Colombia) al tratar con una sociedad transnacional no parece ser mucho mayor que el de una firma más pequeña en Cochabamba (Bolivia). Parece que el poder de negociación debe alcanzar un nivel crítico, y esto depende, en parte, de la política gubernamental.

22. Un análisis basado en la propiedad de las empresas indicó que el 92% de los contratos prohibía la exportación de mercancías producidas con tecnología extranjera en los casos en que las empresas compradoras de tecnología pertenecían a ciudadanos de los países andinos. Esto ocurría al mismo tiempo que las naciones andinas, con el establecimiento de un mercado común, estaban tratando de integrar sus economías por medio del aumento del comercio intrarregional. Los acuerdos concertados entre gobiernos están muy condicionados, en el caso de la comercialización de tecnología, a los términos alcanzados entre empresas particulares cuyo poder de negociación relativo es completamente distinto. Así también los esfuerzos de la UNCTAD y de algunos gobiernos para alcanzar un trato preferencial para las exportaciones de mercaderías manufacturadas procedentes de países en desarrollo tienen que ser considerados dentro de una estructura de mercado que no permite tales exportaciones mediante cláusulas restrictivas explícitas. La tecnología, insumo indispensable en el desarrollo industrial, se convierte a través de su actual forma de comercialización en un factor principal para limitar tal desarrollo.

23. La no existencia de cláusulas restrictivas de las exportaciones no implica, por supuesto, la realización de tales exportaciones. Todo depende de las capacidades productivas y de mercadeo de las firmas, de su posición competitiva relativa en los mercados externos, de sus perspectivas de exportación, etc. Ahora bien, la posibilidad contractual de exportar, aunque no constituye una condición suficiente, representa sin embargo una condición necesaria para desarrollar la capacidad de exportación. Además, tales cláusulas pueden entorpecer gravemente el largo proceso necesario para que las empresas desarrollen actividades orientadas hacia la exportación y las capacidades necesarias correspondientes.

C. — CLÁUSULAS VINCULATORIAS RELATIVAS A PRODUCTOS INTERMEDIOS Y EFECTOS SOBRE LOS PRECIOS

24. Un gran porcentaje de los contratos de comercialización de tecnología incluye cláusulas obligatorias que imponen la compra de bienes intermedios y de capital de la misma fuente que suministra los conocimientos técnicos. Por ejemplo, más de las dos terceras partes de los contratos estudiados en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú tenían cláusulas vinculatorias.

25. Aún en la ausencia de tales condiciones explícitas, el control que surge de la propiedad de conocimientos técnicos o de las necesidades y especificaciones tecnológicas resultantes de la naturaleza de los conocimientos vendidos, puede determinar de una forma casi exclusiva la fuente de los productos intermedios. De este modo, como en el caso de los arreglos de préstamos vinculados, los beneficios para el proveedor y los costos para el comprador no están limitados solamente a los pagos estipulados, tales como regalías o intereses, sino que incluyen también cargas implícitas en varias formas de márgenes en la venta vinculada o concomitante de otros bienes y servicios. Más aún, en un nivel global, las corrientes de tecnología entre los países determinan las corrientes conexas de productos intermedios, equipo y capital.

26. Esta estructura del mercado de productos intermedios y otros insumos que están vinculados a las fuentes de tecnología o capital tiene repercusiones significativas sobre la estrategia de sustitución de las importaciones perseguida por la mayoría de los países en desarrollo. Dicha estrategia se funda en realidad en una creciente dependencia de la importación de bienes de capital y productos intermedios. Sólo unos cuantos países, bien adelantados en su proceso de desarrollo, como Argentina, México y Brasil, han logrado un efecto de propagación hacia arriba⁶ en ciertos sectores de la producción nacional. En cambio, en otros países los insumos tienen una participación creciente en el total de sus importaciones a medida que la industrialización avanza.

27. Así, en Colombia, los dos tercios de la cuenta de importación total en 1968 se destinaron a materiales, maquinaria y equipo para el sector industrial, mientras que el otro tercio consistía en productos finales para el consumo y bienes intermedios para el sector agrícola⁷. Una estructura y dependencia similares de importaciones se puede prever para Chile y Perú y otros países que se hallen en una etapa de desarrollo industrial comparable.

28. Se ha estimado para América Latina, en conjunto, que durante el período 1960-1965 se gastaron anualmente alrededor de 1.870 millones de dólares para la importación de maquinaria y equipo. Estas importaciones representaron el 31% del gasto total de importación de la región y constituyeron alrededor del 45% del total gastado por los países latinoamericanos en bienes de capital durante el mismo período. Esta relación fue del 28% para Argentina, 35% para Brasil, 61% para Colombia, 80% para Chile y 80% para el Perú⁸.

29. En cuanto a los productos intermedios se refiere, un muestreo de industrias de Colombia ha indicado que los materiales importados representaron en 1968 del 52%

⁶ Estimulo que reciben las etapas anteriores de producción mediante el establecimiento de una industria local que depende de esas etapas anteriores para el suministro de sus insumos de materias primas y productos intermedios. Por ejemplo, la instalación de una fábrica de calzado puede estimular la producción nacional de pieles y cueros.

⁷ Véanse los datos del Banco de la República, tabulados por INCOMEX, «Clasificación económica de las importaciones», 1969.

⁸ Estimaciones preliminares de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), presentadas por F. Fajnzylber en «Elementos para la formulación de estrategias de exportación de manufacturas» ST/ECLA/CONF.3/L.21, Santiago de Chile, julio de 1971, págs. 91 a 95.

al 80% de los materiales totales usados por las empresas en partes de la industria química. En el caso de los productos de caucho la relación correspondiente fue del 57,5% y en los productos farmacéuticos, 76,7%. Solamente en los productos textiles la proporción de productos intermedios importados en los materiales totales usados bajó al 2,5%. Cifras similares se facilitaron para Chile. Los productos intermedios importados, por ejemplo, llegaron a más del 80% de los materiales totales usados en la industria farmacéutica y entre el 35% y el 50% de las ventas totales de las empresas involucradas. Esta fuerte dependencia de las importaciones de productos intermedios y bienes de capital tiene importantes repercusiones sobre los países receptores si se considera el hecho de que la mayor parte de tales importaciones son efectuadas por las propias filiales o están vinculadas a la compra de tecnología. Se ha estimado, por ejemplo, que alrededor de la tercera parte de las importaciones de maquinaria y equipo en América Latina es realizada por filiales de propiedad extranjera. Si se define como « sobrefacturación » o « sobreprecio » la siguiente relación:

$$100 \times \frac{a - b}{b}$$

donde: a = precios f.o.b. de las importaciones en países andinos
 b = precios en diferentes mercados mundiales

los resultados de los países del Pacto Andino presentaron las siguientes indicaciones.

En la industria farmacéutica colombiana el promedio ponderado de sobreprecio de productos importados por filiales de propiedad extranjera alcanzó el 155% mientras que el de las firmas nacionales fue de 19%. En términos absolutos, el sobreprecio cobrado por las firmas extranjeras analizadas equivalió a 6 veces las regalías y 24 veces las utilidades declaradas. Para las empresas nacionales el sobreprecio no sobrepasó un quinto de las utilidades declaradas. Las muestras más reducidas tomadas en Chile en la misma industria indicaron un sobreprecio de los productos importados que algunas veces excedió del 500%, mientras que para la mayoría de ellos oscilaba entre el 30% y el 500%. Igualmente, en el Perú el muestreo efectuado en la misma industria presentó un sobreprecio que en la mayoría de los casos alcanzó entre 20% y 300%, existiendo algunos productos con un sobreprecio superior al 300%. En los tres casos el sobreprecio observado en las importaciones de empresas de propiedad extranjera fue considerablemente más alto que el de firmas de propiedad nacional. Evidentemente los proveedores de tecnología y capitales extranjeros han manifestado en estos casos una preferencia por efectuar sus ganancias en forma implícita mediante el recargo de los precios, en lugar de hacerlo explícitamente mediante el cobro de regalías y las remesas de utilidades⁹.

30. Igualmente, en la industria electrónica de Colombia unas muestras globales correspondientes a empresas que controlaban alrededor del 90% del mercado indicaban sobreprecios que variaban entre 6% y 69%.

En la industria electrónica del Ecuador, la evaluación de los precios de 29 productos importados en relación con los precios que regían en Colombia dio los siguientes resultados: 16 de esos productos se importaban a precios comparables a los colombianos, 7 tenían un sobreprecio de hasta el 75% y 6 tenían en promedio un sobreprecio de alrededor del 200%. En estudios anteriores llevados a cabo solamente en Colombia se descubrió un promedio ponderado del 40% de sobreprecio en las importaciones de filiales de propiedad extranjera en la industria del caucho, y ningún sobreprecio para las firmas de propiedad nacional. Así también, en muestras menores tomadas en la industria química colombiana se comprobó un promedio ponderado de sobreprecio que variaba entre el 20% y el 25%¹⁰.

31. En los casos de importación de productos por los países en desarrollo los proveedores extranjeros logran sus utilidades mediante el sobreprecio de dichos productos y por otros medios. En los casos de exportación de productos de un país, se pueden obtener ganancias semejantes fijando un precio inferior a los productos vendidos por las compañías a sus asociados extranjeros. Estudios preliminares en Colombia, aún en curso de ejecución, han presentado indicios significativos de subfacturación en las exportaciones de las industrias de madera, conservas de pescado y metales preciosos, efectuadas por filiales de propiedad extranjera a sus casas matrices. Igualmente, los industriales extranjeros interesados en participar en la industria pesquera del Perú han indicado que prefieren cubrir gastos en sus operaciones en el Perú y obtener sus ganancias en la comercialización en el extranjero. Se despertó considerable interés en el pasado respecto del empeoramiento de la relación de intercambio de los países en desarrollo, debido a su especialización en la producción y exportación de productos primarios. No es improbable que con el actual proceso de industrialización, dados los mecanismos existentes para la obtención de tecnología y capital extranjero, pueda empeorar aún más la relación de intercambio de estos países. Tal deterioro puede deberse a que los mercados dentro de los cuales se comercializan los factores de producción (tal como el capital y la tecnología), conjuntamente con productos intermedios y bienes de capital, son aún más imperfectos que los mercados de productos industriales finales.

32. Es necesario mencionar además un punto adicional. Las investigaciones arriba mencionadas y sus resultados fueron basados en comparaciones de sobrefacturación (o subfacturación), que implican a su vez, la comparación entre dos precios diferentes. Sin embargo, el flujo de ingresos ocurre en términos de estructuras de precios y no solamente en términos de sobreprecios. El primero implica la comparación entre precios y costos, mientras que el último lo es entre precios. Además de aspectos de magnitud relativa, intervienen consideraciones importantes de concepto y medida. En el caso de

⁹ Para un análisis comparativo de la industria farmacéutica de Chile, Perú y Colombia, véase P. Díaz, « Análisis comparativo de los contratos de licencia en el Grupo Andino », Lima, septiembre de 1971.

¹⁰ Para una descripción completa de la metodología usada y los resultados obtenidos en Colombia, véase C. V. Vaitos, « Transfer of Resources and Preservation of Monopoly Rents », *Economic Development Report*, Harvard University, Center of International Affairs, No. 168, 1970.

productos normalizados, tales como el caucho natural o sintético, ciertos productos químicos, fibras sintéticas específicas, varios componentes electrónicos especificados por nomenclaturas, etc., el sobreprecio puede calcularse. Pero en los casos de mercancías diferenciadas los intentos estimativos son extremadamente difíciles, y en la práctica carecen probablemente de sentido. Más aún, uno puede preguntarse cuál es la importancia del sobreprecio en el caso de una estructura de mercado de cártel o monopolio donde los márgenes y precios están ya fijados. Por otra parte, cuando se comparan precios y costos para determinar el ingreso neto generado cabe preguntarse cuáles son los costos. ¿Cómo deben repartirse los costos fijos a nivel internacional?

33. Las anteriores preguntas que plantean problemas de concepto indican la necesidad de proseguir los trabajos en la materia y situar la cuestión de la compra de tecnología y de la inversión extranjera directa en el contexto de la negociación. Las políticas diversas y complementarias tales como la fijación de precios máximos sobre los productos normalizados o la celebración de negociaciones directas sobre la fijación de precios para los productos diversificados, etc., constituyen algunas de las medidas que deben tomar los países receptores en función de las características particulares de cada industria. Un importante mecanismo indirecto que parece reducir los sobreprecios de productos intermedios importados es el arancel aplicado a tales productos. Sin embargo, tal arancel no puede considerarse independientemente del que se aplica a los productos finales ni de las políticas comerciales globales que, mediante la protección efectiva¹¹ que crean, generan ganancias y determinan la competitividad de la producción nacional. Lo que se desprende de nuestro análisis es que el costo de la tecnología (particularmente cuando se obtiene a través de filiales de propiedad extranjera) no puede limitarse a los pagos explícitos, tales como regalías, sino que debe incluir también las cargas implícitas, a menudo mucho más importantes, que representan los precios pagados por los productos importados o exportados.

D. — OTROS TIPOS DE CLÁUSULAS RESTRICTIVAS

34. Para comprender el significado y las repercusiones de un contrato hay que evaluarlo en su totalidad. A menudo los términos que se definen en la cláusula X están condicionados o modificados en la cláusula Y. También, sin establecer explícitamente algo que viole la legislación local uno puede alcanzar los fines perseguidos por medios indirectos aceptados legalmente. Por ejemplo, mediante ciertas normas de calidad se puede determinar indirectamente el volumen de la producción o controlar las fuentes de productos intermedios. O a través del control del volumen de producción (que está permitido en algunas legislaciones sobre patentes) se puede controlar el volumen de las exportaciones (lo que no está permitido por esas mismas legislaciones). Las cláusulas restrictivas

de los contratos de comercialización de tecnología son de varios tipos. En Bolivia, por ejemplo, los 35 contratos analizados (además de las restricciones de exportación y de las cláusulas vinculadoras sobre productos intermedios, citadas anteriormente) incluían las siguientes condiciones: 24 contratos vinculaban la asistencia técnica al uso de patentes o de marcas de fábrica y viceversa; 22 vinculaban el uso de los nuevos conocimientos técnicos necesarios a los contratos presentes; 3 fijaban los precios de los bienes finales; 11 prohibían la producción o venta de productos similares; 19 requerían mantener en secreto la información durante la vigencia del contrato y 16 después de la terminación del mismo; 5 especificaban que cualquier controversia o arbitraje sería de la competencia de los tribunales del país del cedente. Asimismo, 28 de los 35 contratos estipulaban que el control de calidad incumbía al cedente. Igualmente en Chile de 175 contratos, 98 tenían cláusulas de control de calidad por el cedente, 45 controlaban el volumen de ventas y 27 el volumen de producción. En el Perú, de 89 contratos, 66 controlaban el volumen de las ventas del concesionario. Algunas cláusulas prohibían la venta de productos similares o iguales después de la terminación del contrato. Otras vinculaban la venta de tecnología a la designación del personal clave por el cedente.

35. En vista de la lista de cláusulas incluidas en los contratos de comercialización de tecnología y del impacto que tienen sobre las decisiones en los negocios, cabe preguntarse qué queda bajo el control de los propietarios o gerentes de la empresa receptora. Si el volumen, los mercados, los precios y la calidad de los artículos que vende una empresa, las fuentes, los precios y la calidad de los productos intermedios y de los bienes de capital, el personal clave que ha de contratar, el tipo de tecnología usado, etc., si todos estos elementos se dejan bajo el control del cedente, entonces la única decisión básica dejada al concesionario es si ha de celebrar o no un contrato de compra de tecnología. La tecnología, a través del proceso actual de su comercialización, se convierte así en un mecanismo de control de las firmas receptoras. Tal control complementa o sustituye aquel que resulta de la posesión del capital de la empresa. Las preocupaciones políticas o económicas que han sido voceadas en América Latina respecto al alto grado de control extranjero de la industria local pueden evaluarse adecuadamente, no sólo dentro del sistema de inversión extranjera directa, sino también dentro del mecanismo de la comercialización de la tecnología. Por esta razón en el presente documento no se considera que el término « transferencia de tecnología » represente apropiadamente los fenómenos involucrados y sus implicaciones.

36. Otro asunto merece también mencionarse. Las cláusulas encontradas en los contratos de comercialización de tecnología violan las leyes básicas antimonopolio o antitrust en los países de origen de los cedentes. Puesto que la extraterritorialidad de las leyes no es aplicable en general (operacionalmente, por lo menos), convendría que los países receptores de tecnología dictaran las leyes y reglamentos oportunos a fin de proteger los intereses de las firmas compradoras. En los últimos cincuenta años o aún antes los países industrializados han definido, en una u otra manera en su legislación, el ámbito en que la

¹¹ Protección dada a la producción neta (es decir, al valor agregado) de una industria por la estructura total de aranceles, impuestos y subsidios, tomando en cuenta el efecto de los impuestos y aranceles sobre los productos intermedios, así como la protección dada por los aranceles a los productos finales.

contratación privada y el ejercicio del poder de negociación pueden operar dentro de un mecanismo de mercado¹². Los países en desarrollo tienen que mostrar todavía una adecuada comprensión de estas cuestiones en su derecho mercantil y en las leyes que rigen la propiedad industrial y otras materias. Como se verá en el capítulo siguiente el mecanismo de comercialización de la tecnología no puede proteger adecuadamente los intereses de las empresas nacionales comparativamente más pequeñas y débiles si no existe una legislación concomitante que defina el alcance de aceptación de los términos negociados por grandes empresas transnacionales extranjeras.

E. — FUNCIÓN DE LOS COMITÉS GUBERNAMENTALES DE NEGOCIACIÓN

37. En varias ocasiones al comienzo de este documento se señaló que el mercado de comercialización de la tecnología se describe mejor dentro de un marco de negociación. Dada esta premisa y el hecho de que una gran parte de los conocimientos técnicos extranjeros se introduce mediante el establecimiento de filiales de propiedad extranjera, puede concluirse que tales empresas no tienen la menor capacidad de negociación ya que, presumiblemente, sus intereses están identificados con los de su casa matriz, y no con los del país en que están radicadas. No es raro, por ejemplo, encontrar casos donde una filial de propiedad completamente extranjera ha capitalizado en sus libros la tecnología originada en la casa matriz. Como resultado puede estar: a) pagando regalías; b) reduciendo sus pagos de impuestos mediante cargos por concepto de depreciación de bienes intangibles; c) disfrutando de tipos impositivos inferiores en países donde los beneficios imponibles guardan relación con el capital «invertido», y d) efectuando mayores repatriaciones de capital, y todo ello por la misma tecnología. Claramente, una filial de propiedad extranjera no necesita capitalizar la tecnología puesto que el 100% de su capital ya es poseído por la casa matriz. Luego, a menos que un organismo gubernamental intervenga en la «contratación privada» de una casa matriz con su filial, la distribución de las ganancias del uso de tecnología será probablemente unilateral.

38. Similarmente, aun entre firmas independientes la diferencia entre las sociedades transnacionales y las compañías de los países en desarrollo en cuanto a tamaño y costos es tal que el comprador sólo puede reforzar su poder de negociación mediante la acción del gobierno. Tal acción se basa en la facultad de que goza el gobierno de permitir o negar el acceso al mercado local. Este tipo de facultad cae pocas veces dentro del dominio de las firmas particulares y su uso puede ser bastante eficaz en la confrontación de los diferentes tipos de poder a disposición de las sociedades transnacionales. Desde el segundo semestre de 1967 hasta junio de 1971 el Comité de

Regalías de Colombia evaluó 395 contratos de comercialización de tecnología. De éstos, 334 fueron negociados, modificados y aprobados finalmente, y 61 fueron rechazados. En el proceso de negociación, los pagos de regalías se redujeron en alrededor del 40% o aproximadamente en ocho millones de dólares anuales. El monto de la reducción de regalías anuales en Colombia mediante la negociación gubernamental es cercano a los pagos anuales por tecnología anunciados para toda la economía de Chile. Asimismo, durante el segundo semestre de 1970 y el comienzo de 1971, las negociaciones del Comité de Regalías de Colombia:

- 1) Redujeron en un 90% las cláusulas vinculatorias en las compras de productos intermedios;
- 2) Eliminaron en un 100% las cláusulas de restricción de exportaciones;
- 3) Eliminaron en un 80% las cláusulas de pagos mínimos de regalías;
- 4) Prohibieron los pagos de impuestos por el concesionario sobre regalías remitidas al cedente;
- 5) Establecieron los porcentajes máximos de regalías por sectores.

39. Cabe formular algunas reservas respecto de estos significativos logros del Comité de Regalías. En cuanto a las filiales de propiedad extranjera, la reducción de los pagos de regalías puede resultar en mayores utilidades, que pueden remitirse luego del pago de los impuestos locales o que pueden pasar a la casa matriz mediante el sobreprecio. Más aún, la exclusión de tales cláusulas del contrato de una filial no significa que las prácticas involucradas serán abolidas, puesto que la casa matriz que ejerce el control puede aún imponer las mismas prácticas. En cuanto a las empresas de propiedad nacional se sabe que en algunos casos, luego de tal intervención del gobierno, existen arreglos extracontractuales entre cedentes y concesionarios. No obstante, en otros casos la intervención gubernamental ha resultado en conocidos beneficios para las empresas de propiedad nacional.

40. Hasta fines de 1970, cuando se aprobó la Decisión No. 24 de la Comisión del Pacto Andino, sólo Colombia y Chile tenían comités negociadores gubernamentales en materia de tecnología, patentes y marcas, mientras que Bolivia, el Ecuador y el Perú no tenían tales organismos¹³. Las principales deficiencias en las negociaciones de los comités colombiano y chileno fueron las siguientes. En primer lugar, a tales comités les faltaba una base legal adecuada para afrontar las prácticas comerciales restrictivas impuestas mediante negociación por los cedentes de tecnología y patentes extranjeras. Hasta 1969, por ejemplo, el Comité de Regalías de Colombia no disponía de las atribuciones necesarias para controlar las principales prácticas restrictivas en los contratos negociados.

41. En 1970, sin embargo, mediante la acción específica del gobierno y acogiéndose a las disposiciones de la Decisión No. 24 sobre prácticas comerciales y de otra índole, tomada al final de ese año, el Comité de Regalías pudo aumentar su poder de negociación. Se citó una

¹² En cuanto a las restricciones vinculatorias, véase el artículo 1 de la Sherman Act y el artículo 3 de la Clayton Act de los Estados Unidos. Respecto de los asuntos similares y conexos (tales como las restricciones de exportación), véase el artículo 85 (1) del Tratado de Roma que establece la Comunidad Económica Europea, el artículo 37 de la ordenanza de precios de Francia (1945), la ley de 1958 sobre competencia económica en los Países Bajos, la ley antimonopolio del Japón, etc.

¹³ Para el texto de los artículos correspondientes de la decisión, véase el anexo al presente documento.

experiencia similar en Chile. El nombre mismo de estos comités (Comité de Regalías) indica las limitaciones iniciales de sus actividades. Estaban destinados solamente a controlar los pagos o regalías, y ello sólo desde el punto de vista de la balanza de pagos, con exclusión de los efectos a menudo más amplios e importantes de otras cláusulas que figuraban en los contratos de la comercialización de la tecnología. En segundo lugar, como la evaluación de contratos celebrados en los demás países del Pacto Andino lo ha confirmado también, el pago de regalías en más del 95% de los casos examinados se fija como porcentaje de las ventas y no con respecto a los beneficios o al valor agregado. De ese modo, cuanto más ineficiente es una empresa o cuanto mayor es el arancel protector sobre los bienes producidos, mayores son las regalías pagadas por la tecnología extranjera. Con los artículos incorporados en la Decisión No. 24 (así como en muy reciente legislación argentina) se ha intentado corregir esta situación. Finalmente, una limitación principal de los comités negociadores gubernamentales existentes es que su poder de negociación está significativamente limitado por sistemas de información muy inadecuados. Por ejemplo, no se realiza una investigación previa para hallar otras fuentes de suministro de tecnología explorando las disponibilidades del mercado internacional. Similarmente, son mínimos los medios disponibles para evaluar el impacto tecnológico y los efectos económicos más amplios de la tecnología importada.

F. — ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ESTRUCTURA Y LOS EFECTOS DE LOS SISTEMAS DE PATENTES ¹⁴

42. El impacto económico de las patentes nace de los privilegios monopolísticos concedidos por el Estado a los autores de innovaciones que son de utilidad industrial. Tales privilegios son concedidos sobre la base del criterio tradicional de que las patentes dan un incentivo necesario a la actividad inventiva o la recompensan. Asimismo, mediante la divulgación de patentes, la garantía de monopolio, etc., se supone que se dan suficientes incentivos para introducir perfeccionamientos en actividades industriales que reportan un beneficio comercial. Además, en términos de los efectos globales en el país (dejando de lado los efectos de distribución) se supone que los costos del monopolio para los consumidores y para otros productores son menores que los beneficios que se obtienen con la promoción de actividades inventivas y de inversión mediante las patentes. Es importante aclarar que los argumentos anteriores no se aplican a las innovaciones e inversiones *per se*, sino al papel de los privilegios monopolísticos en tales actividades. Los privilegios de monopolio concedidos por las patentes están claramente destinados a dar a las inversiones un incentivo que se refleja en los precios. Los precios revelan el nivel de escasez relativa. Las patentes, al conceder un monopolio de utilización (o el uso bajo licencia), crean escasez limitando la disponibilidad de las invenciones, aunque una invención

es por su naturaleza una entidad inagotable por el número de veces que puede utilizarse. En cierto modo, los precios van vinculados al uso de las invenciones, no debido a su escasez, sino para hacerlas escasas a los posibles usuarios. Una patente disminuye el uso posible de una innovación, con objeto de generar una renta económica ¹⁵. Para comprender el efecto de las patentes en los países en desarrollo, necesitamos subrayar tres aspectos.

1. Origen extranjero de las patentes

43. Las patentes concedidas en los países en desarrollo son, casi todas, de origen extranjero. El cuadro siguiente presenta datos comparativos sobre el número de patentes de origen extranjero como porcentaje del número total de patentes concedidas por varios países en los años 1957-1961.

Principales países industriales

	Porcentajes
Estados Unidos	15,72
Japón	34,02
República Federal de Alemania	37,14
Reino Unido	47,00
Francia	59,36

Países industriales menores

Italia	62,85
Suiza	64,08
Suecia	69,30
Países Bajos	69,83
Luxemburgo	80,48
Bélgica	85,55

Países en desarrollo

India	89,38
Turquía	91,73
Egipto	93,01
Trinidad y Tabago	94,18
Pakistán	95,75

Fuente: *La función de las patentes en la transmisión de tecnología a los países en desarrollo*, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.65.II.B.1, págs. 102 y 103.

44. Más aún, si el número de patentes concedidas por los países en desarrollo es ponderado por su valor económico (por ejemplo, por el volumen de ventas que representan o su valor agregado), el porcentaje de patentes de origen nacional así ponderado será probablemente inferior al 1%. Luego, siempre que hablamos de las patentes concedidas por países en desarrollo y de las normas que deben regularlas nos referimos realmente a las patentes pertenecientes a personas físicas o jurídicas extranjeras.

45. La experiencia de los grandes países industrializados no ha indicado, relativamente, cambios importantes en el porcentaje de patentes de origen extranjero. El siguiente cuadro, por ejemplo, muestra las patentes de origen extranjero como porcentaje del total de patentes concedidas por los países que se indican:

¹⁴ Las ideas básicas de esta parte se han sacado del artículo de C. V. Vaitsos titulado « Patents revisited: their function in developing countries », en el *Journal of Development Studies*.

¹⁵ *Ibid.*, págs. 3 y 4; E. T. Penrose, *The Economics of the International Patent System*, The John's Hopkins Press, Baltimore, 1951, pág. 29; A. Plant, « The Economic Theory Concerning Patents for Inventions », en *Economica*, febrero de 1934, pág. 31.

<i>Países</i>	<i>1940 Porcentaje</i>	<i>1957-1961 Porcentaje</i>
Estados Unidos	10	16
Japón	25	34
República Federal de Alemania	25	37
Reino Unido	50	47
Francia	50	59

Fuentes: John A. Diegger, « Patent Policy: A Discussion », *American Economic Review*, Papers and Proceedings, vol. 38, mayo de 1948, pág. 257, y el cuadro anterior.

46. Al contrario, las patentes concedidas por los países en desarrollo han experimentado una desnacionalización progresiva en los últimos tiempos. El cuadro siguiente indica la experiencia de Chile en la materia.

Patentes concedidas en Chile según el origen
(En porcentaje)

<i>Año</i>	<i>Nacional</i>	<i>Extranjero</i>
1937	34,5	65,5
1947	20,0	80,0
1958	11,0	89,0
1967	5,5	94,5

Fuente: CORFO, *La propiedad industrial en Chile y su impacto en el desarrollo industrial*. Santiago de Chile, septiembre de 1970.

2. Patentes y concentración del poder económico

47. Un cambio importante ha tenido lugar en la estructura de la propiedad de las patentes en los países industrializados, así como en los países en desarrollo. La mayoría de las patentes han dejado de ser propiedad de inventores individuales y pertenecen a grandes sociedades transnacionales. Estas últimas usan las patentes en un contexto global. Este cambio en la propiedad de las patentes ha originado a su vez la concentración de las patentes bajo el control de un número relativamente muy pequeño de sociedades transnacionales. En 50%, por ejemplo, de todas las patentes que fueron obtenidas por compañías y cuyas investigaciones correspondientes fueron financiadas por el Gobierno Federal de los Estados Unidos entre 1946 y 1962 pertenecen a 20 firmas.

48. Más aún, de todas las patentes resultantes de la investigación financiada por empresas privadas y por el Gobierno Federal durante el mismo período en los Estados Unidos, el 35,7% pertenecían a menos de 100 empresas¹⁶. Como las patentes concedidas en los países en desarrollo son en su casi totalidad de origen extranjero, experimentan también el mismo tipo de concentración. En Colombia, menos del 10% de todas las empresas que obtuvieron patentes en la industria farmacéutica controlaban en 1970 más del 60% de todas las patentes en ese sector. El mismo porcentaje rige para muestras de patentes en las fibras sintéticas y productos químicos¹⁷.

¹⁶ Véase D. S. Watson y M. A. Holman, « Concentration of Patents from Government Financed Research in Industry », *The Review of Economics and Statistics*, vol. XLIX, agosto de 1967, pág. 1.

¹⁷ Basado en los datos reunidos por Timoleón López y F. Castaño, de la Oficina Colombiana de Propiedad Industrial, para los estudios de comercialización de tecnología del Mercado Común Andino.

49. La concentración de patentes en manos de un pequeño número de sociedades hace que las patentes estén en gran parte orientadas hacia el control del mercado a fin de elevar al máximo los intereses totales de un pequeño número de empresas, que son beneficiarias de los privilegios de la propiedad industrial. Este control del mercado y esta concentración monopolística están reforzados por medio del sistema de concesión recíproca de patentes entre compañías, lo que a su vez reduce una estructura oligopolística mundial a una de monopolio regional.

3. Falta de explotación directa de las patentes en los países en desarrollo

50. Las patentes concedidas por los países en desarrollo no solamente pertenecen casi en su totalidad a otros países sino que, además, no son prácticamente explotadas en los primeros. En el Perú, por ejemplo, de 4.872 patentes concedidas entre 1960 y 1970 en electrónica, textiles, maquinaria y equipo, productos químicos, productos alimenticios, productos farmacéuticos, pesca, tratamiento de metales, equipo de transporte, etc., sólo 54 se hallaban en explotación, o sea, menos del 1,1% del total. Similarmente, en Colombia, de un total de 3.513 patentes evaluadas (2.534 de las cuales pertenecían al sector farmacéutico y el resto a los sectores textil y químico), sólo 10 eran explotadas en ese país. La falta de explotación de patentes en los países en desarrollo contribuye básicamente a la preservación de mercados seguros de importación para las empresas transnacionales, limitando de ese modo cualquier posible competencia por parte de otras compañías, nacionales o extranjeras. Esta falta de competencia puede provocar importantes aumentos de precios, con efectos negativos sobre los ingresos y la balanza de pagos de los países receptores.

51. En gran parte la tecnología se vende a los países en desarrollo y la inversiones extranjeras se efectúan como una medida defensiva para evitar la pérdida de mercados por parte de los propietarios de la tecnología y de los capitales. Así, una compañía tenderá a vender tecnología a un país dado, no debido a los privilegios monopolísticos asegurados, sino porque, si no la vende, alguna otra lo hará y de este modo la habría reemplazado. En vista de que los privilegios monopolísticos, concedidos mediante patentes, restringen la competencia y la casi totalidad de las patentes no parecen ser explotadas en los países en desarrollo que las conceden, las patentes, en este sentido, pueden restringir el flujo de tecnología y limitar los factores que inducen la realización de inversiones extranjeras. Cuando se realizan inversiones extranjeras, las patentes se convierten en uno de los instrumentos por los cuales las compañías nacionales son adquiridas por las extranjeras, debido a los privilegios monopolísticos concedidos por medio del presente sistema de patentes.

52. Los mecanismos introducidos en los sistemas legales de los países andinos (que más o menos reflejan las prácticas mundiales) para corregir las políticas que surgen del sistema de patentes han resultado ser bastante ineficientes o inoperantes. Una de las razones fundamentales de tal ineficiencia (como la del proceso de licencias obligatorias) nace de los largos y costosos procedimientos legales mediante los cuales se administra el

actual régimen de patentes. La falta de automatismo en las medidas correctivas y los largos y costosos procedimientos legales tienden a favorecer a las empresas transnacionales financieramente más fuertes, comparadas con las relativamente débiles firmas nacionales. Las anteriores consideraciones han llevado a la conclusión de que el sistema de patentes que existe actualmente necesita una reevaluación total, a fin de corregir las deficiencias que parezcan tener efectos negativos, particularmente sobre las economías e intereses de los países en desarrollo.

Capítulo III

Políticas de comercialización de tecnología definidas en la decisión No. 24 de la Comisión del Pacto Andino¹⁸

53. En diciembre de 1970, la Comisión del Pacto Andino, habiendo considerado la experiencia de los cinco países en materia de compra de tecnología extranjera, estableció una serie de políticas que por medio de los sistemas legislativos e institucionales, regularán el mecanismo de adquisición de tecnología. Estas políticas fueron presentadas conjuntamente y se ajustan a los procedimientos y criterios globales que se aplican a las inversiones extranjeras directas, ya que una gran parte de la tecnología obtenida contractualmente es adquirida a través de compañías de propiedad extranjera. Por lo tanto, la orientación de esas políticas no puede ser adecuadamente analizada sin una comprensión concomitante de las políticas relativas a las inversiones foráneas en general. La progresiva participación nacional, por ejemplo, en la propiedad de filiales extranjeras que operan en el mercado andino permitirá a los inversionistas nacionales aumentar progresivamente su participación en el uso de tecnología extranjera dentro de la subregión. La propiedad de una empresa no se refiere a una participación no funcional en los haberes de tal empresa sino que implica control de las operaciones y del uso de tales haberes y obtención de utilidades.

54. Igualmente, las políticas relativas a las inversiones extranjeras y a la tecnología enunciadas en la decisión de la Comisión del Pacto Andino sólo pueden comprenderse adecuadamente dentro del contexto de los objetivos económicos de la integración andina. Por ejemplo, el ámbito ofrecido por un mayor mercado, respaldado por políticas especiales, cambia las oportunidades relativas y afecta por lo tanto el poder de negociación de los países andinos. Esto, a su vez, resulta en nuevas formulaciones de las políticas relacionadas con el resto del mundo. Asimismo, el uso explícito de un planteamiento común por los cinco países, dentro de los programas industriales complementarios, ofrece la oportunidad de negociar colectivamente con los proveedores de tecnología y los inversionistas extranjeros.

55. La evaluación de estos amplios asuntos económicos y de sus repercusiones políticas necesita mucho más espacio del que podemos darle en este documento. Así pues, nos limitaremos a una breve descripción del alcance de las políticas dirigidas explícitamente a la tecnología, reconociendo al propio tiempo que su com-

prensión necesita un más amplio dominio de otros fenómenos políticos y económicos interrelacionados. Dividiremos nuestros análisis en las tres partes siguientes: a) estructura institucional para la importación de tecnología; b) ordenación de la comercialización de tecnología; y c) políticas y programas complementarios para el futuro.

A. — ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA IMPORTACIÓN DE TECNOLOGÍA

56. El artículo 6 de la Decisión No. 24 se refiere a la creación de organismos gubernamentales que en cada uno de los países regularán y ejecutarán todas las políticas concernientes a la importación de tecnología junto con las políticas sobre inversiones extranjeras. En este sentido las políticas anteriormente vigentes en Chile y Colombia, que mediante los respectivos comités de regalías se referían principalmente a los efectos sobre la balanza de pagos, serán ampliadas para incorporar las consideraciones mucho más amplias relativas a la comercialización de la tecnología y la inversión extranjera. Para Bolivia, el Ecuador y el Perú, el artículo 6 implica la creación de organismos gubernamentales completamente nuevos que no existían hasta entonces.

57. Estos organismos gubernamentales están autorizados, en virtud del artículo 18, para evaluar y aprobar todos los contratos de comercialización de tecnología y aquellos relacionados con la concesión de privilegios derivados de la propiedad industrial (patentes, marcas, modelos y diseños industriales, etc.). Así, pues, el artículo 18 permitirá al gobierno reforzar y complementar el poder de negociación de las empresas de propiedad nacional a través del sistema de aprobación del acceso de la tecnología extranjera al mercado nacional. Igualmente el gobierno representará los intereses nacionales globales en las negociaciones que se refieran a contratos de tecnología entre las filiales de propiedad extranjera y sus casas matrices. En el curso de las negociaciones, según se indica en el artículo 19, se especificarán los elementos de la tecnología importada (manuales de producción, especificaciones de fábrica, productos que incorporan tecnología, asistencia técnica de expertos, etc.), a fin de poder evaluar el valor contractual de cada elemento o de los distintos grupos de elementos.

B. — ORDENACIÓN DE LA COMERCIALIZACIÓN DE TECNOLOGÍA

58. La importación de productos intermedios y bienes de capital con fines de comercialización de la tecnología y las inversiones directas extranjeras se consideran como elementos clave dentro de los programas de industrialización actuales. Como se dispone en el artículo 6 c, los países andinos establecerán un sistema de información y control encaminado a poner los precios de tales importaciones a niveles aceptables, cercanos a los precios del mercado internacional. Al hacer esto, se regularán las estructuras monopolísticas resultantes de la venta conjunta de productos vinculados a la tecnología o a las importaciones de capital. En cuanto a las empresas de propiedad nacional, estas disposiciones, aplicadas a los productos importados normalizados, tendrán importantes efectos

¹⁸ Para el texto de los artículos correspondientes, véase el anexo del presente documento.

en las negociaciones al excluir los precios de tales importaciones de los términos negociables. Para los productos altamente diferenciados que no se cotizan en otros mercados, la progresiva participación nacional en compañías extranjeras podría alcanzar similares resultados por vía de un proceso de negociación dentro de cada compañía.

59. La importación de tecnología, conforme al artículo 21, es compensada mediante el pago de regalías por empresas de propiedad nacional a sus cedentes extranjeros y mediante el aumento de las utilidades de las filiales de propiedad extranjera en los países andinos. La capitalización de los conocimientos técnicos importados no se permite. A través de este proceso la Decisión No. 24 intenta restringir la desnacionalización de la propiedad de las empresas nacionales. En años anteriores tal desnacionalización se llevó a cabo, no por la contribución directa a la inversión o el traspaso de divisas a los países receptores (ya que no hubo inversión de capital), sino por la capitalización de los conocimientos técnicos¹⁹ que ya estaban remunerados por el pago de regalías. En cuanto a las filiales de propiedad extranjera, la capitalización de los conocimientos técnicos iba dando lugar a reducciones de impuestos locales mediante las deducciones por concepto de depreciación de bienes intangibles y los derechos de repatriación de capital. Así, pues, en estos casos la capitalización de la tecnología constituía una disminución del capital del país receptor por medio de la repatriación de «inversiones» inexistentes, en lugar de una contribución a la formación de capital.

60. El artículo 21 no permite el pago de regalías por una filial a su casa matriz o a otra filial de la misma casa matriz. Tal norma, que también se aplica en varias naciones, nace del principio de que el efecto de los insumos tecnológicos en una filial de propiedad extranjera debería reflejarse en sus utilidades declaradas en vez de ser transferido a la jurisdicción fiscal de otro país. Mediante el pago de regalías entre dos empresas asociadas se logran reducciones fiscales en el país que paga las regalías y se puede también reducir la obligación fiscal de la empresa transnacional en conjunto. La evasión fiscal y el comportamiento político y económico implícito en la declaración incompleta de las ganancias efectivas van en contra de los intereses nacionales de los países receptores.

61. Para aumentar la información disponible sobre la comercialización de la tecnología y así aumentar el poder de negociación de los países receptores así como mejorar las condiciones de su uso, el artículo 48 establece un sistema permanente de intercambio de información entre los cinco países andinos sobre los términos y el impacto de la compra de tecnología. Esta medida constituye el primer paso hacia la aplicación del principio de la «nación más favorecida» en la compra de tecnología. Va encaminada a neutralizar las rentas de monopolio que resultan de la segmentación de los mercados en los casos de diferentes elasticidades de la demanda de tecnología, de disponibilidad desigual de conocimientos técni-

cos y de varios grados de poder de negociación de las empresas receptoras de la tecnología.

62. Los artículos 20 y 25 establecen, por primera vez en los países del Pacto Andino, una base legal para tratar las prácticas comerciales restrictivas resultantes de la compra de tecnología y de las licencias de patentes y marcas. Las restricciones de exportación, las cláusulas vinculatorias, el control del tamaño y estructura de la producción, la contratación de personal, el uso de tecnologías alternativas, etc., son regulados por esos artículos. Ante la ausencia de una legislación antimonopolística general, debida en parte a la falta de un análisis adecuado de los efectos de la concentración económica y del monopolio en los países en desarrollo (cuyos mercados tienen un tamaño que favorece a menudo el monopolio), se necesita una legislación específica que frene las prácticas comerciales restrictivas en la venta de tecnología.

63. De conformidad con los artículos 26 y 54, antes de fines de 1971 deberá promulgarse una nueva legislación que regule los asuntos relacionados con la propiedad industrial. La inadecuación del sistema de patentes existentes y de los acuerdos internacionales que lo regulan (cuyos elementos fundamentales fueron introducidos en el siglo pasado bajo circunstancias y necesidades completamente diferentes) demuestran la necesidad de adoptar un nuevo enfoque para estudiar estos asuntos. Los intereses de los países en desarrollo deben ser protegidos por lo menos en sus propias legislaciones.

64. El artículo 51 establece el importante principio de que todo conflicto o controversia relacionado con la venta de tecnología o las inversiones directas extranjeras debe someterse a la jurisdicción y competencia del país receptor. (La importancia de esta disposición queda de manifiesto si se la compara con las contrapropuestas ofrecidas por organizaciones internacionales.) El artículo 51 trata, además, de asuntos relacionados con la subrogación de derechos.

C. — POLÍTICAS Y PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS PARA EL FUTURO

65. Los artículos 22, 23 y 55 establecen que para el mes de noviembre de 1972 los países andinos deberán establecer un programa institucional y legislativo completo sobre políticas tecnológicas. El objeto de tal programa consiste en relacionar la política de importación de tecnología con el desarrollo y fomento de las actividades tecnológicas locales. Esto supondrá la fijación de un orden de prioridades así como la definición de tipos y proyectos relacionados con diversas actividades tecnológicas. Más aún, tales actividades podrán estar unidas a incentivos directos, fiscales y monetarios a fin de fomentarlas y ayudarlas. Se requerirán varias medidas institucionales, que incluirán entre otras una búsqueda continua y sistemática en el mercado internacional de tecnologías alternativas, el establecimiento de sistemas de información, la ayuda a los esfuerzos locales en el desarrollo tecnológico y la creación de una infraestructura apropiada para dirigir y promover actividades similares. Una consideración principal será el efecto que el desarrollo y el uso de la tecnología tiene sobre el empleo y la explotación de los recursos naturales en los países andinos.

¹⁹ Adquisición de una participación en el capital de una empresa, a diferencia de otros medios de remuneración de la transferencia de tecnología.

ANEXO

**Artículos que se refieren a la comercialización
y producción de tecnología en la decisión No. 24 de la Comisión
del Acuerdo de Cartagena**

(Extractos)

Artículo 6. — El control del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los inversionistas extranjeros estará a cargo del organismo que registra la inversión, en coordinación con las reparaciones o dependencias estatales competentes en cada caso.

Además de las funciones que se señalan en otras disposiciones del presente régimen y de las que se establezcan en el reglamento respectivo, corresponderá al organismo nacional competente:

c) Establecer un sistema de información y control de los precios de los productos intermedios que suministren los proveedores de tecnología o capital extranjero;

f) Autorizar los contratos de licencia para uso de tecnología importada y para la explotación de marcas y patentes.

Artículo 18. — Todo contrato sobre importación de tecnología y sobre patentes y marcas deberá ser examinado y sometido a la aprobación del organismo competente del respectivo País Miembro, el cual deberá evaluar la contribución efectiva de la tecnología importada mediante la estimación de sus utilidades probables, el precio de los bienes que incorporen tecnología y otras formas específicas de cuantificación del efecto de la tecnología importada.

Artículo 19. — Los contratos sobre importación de tecnología deberán contener, por lo menos, cláusulas sobre las materias siguientes:

- a) Identificación de las modalidades que revista la transferencia de la tecnología que importa;
- b) Valor contractual de cada uno de los elementos involucrados en la transferencia de tecnología, expresado en forma similar a la utilizada en el registro de la inversión extranjera directa; y
- c) Determinación del plazo de vigencia.

Artículo 20. — Los países miembros no autorizarán la celebración de contratos sobre transferencia de tecnología externa o sobre patentes que contengan:

- a) Cláusulas en virtud de las cuales el suministro de tecnología lleve consigo la obligación, para el país o la empresa receptora, de adquirir de una fuente determinada bienes de capital, productos intermedios, materias primas u otras tecnologías o de utilizar permanentemente personal señalado por la empresa proveedora de tecnología. En casos excepcionales el país receptor podrá aceptar cláusulas de esta naturaleza para la adquisición de bienes de capital, productos intermedios o materias primas, siempre que su precios correspondan a los niveles corrientes en el mercado internacional;
- b) Cláusulas conforme a las cuales la empresa vendedora de tecnología se reserve el derecho de fijar los precios de venta o reventa de los productos que se elaboren con base a la tecnología respectiva;
- c) Cláusulas que contengan restricciones referentes al volumen y estructura de la producción;
- d) Cláusulas que prohíban el uso de tecnologías competidoras;
- e) Cláusulas que establezcan opción de compra, total o parcial, en favor del proveedor de la tecnología;
- f) Cláusulas que obliguen al comprador de tecnología a transferir al proveedor los inventos o mejoras que se obtengan en virtud del uso de dicha tecnología;
- g) Cláusulas que obliguen a pagar regalías a los titulares de las patentes por patentes no utilizadas; y
- h) Otras cláusulas de efecto equivalente.

Salvo en casos excepcionales, debidamente calificados por el organismo competente del país receptor, no se admitirán cláusulas

en que se prohíba o limite de cualquier manera la exportación de los productos elaborados a base de la tecnología respectiva.

En ningún caso se admitirán cláusulas de esta naturaleza en relación con el intercambio subregional o para la exportación de productos similares a terceros países.

Artículo 21. — Las contribuciones tecnológicas intangibles darán derecho al pago de regalías, previa autorización del organismo nacional competente, pero no podrán computarse como aporte de capital.

Cuando esas contribuciones sean suministradas a una empresa extranjera por su casa matriz o por otra filial de la misma casa matriz, no se autorizará el pago de regalías ni se admitirá deducción alguna por ese concepto para efectos tributarios.

Artículo 22. — Las autoridades nacionales emprenderán una tarea continua y sistemática de identificación de las tecnologías disponibles en el mercado mundial para las distintas ramas industriales, con el fin de disponer de las soluciones alternativas más favorables y convenientes para las condiciones económicas de la subregión y remitirán los resultados de sus trabajos a la Junta. Esta acción se adelantará en forma coordinada con las que en el capítulo V de este régimen se adopten en relación con la producción de tecnología nacional o subregional.

Artículo 23. — La Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará, antes del 30 de noviembre de 1972, un programa encaminado a promover y proteger la producción de tecnología subregional, así como la adaptación y asimilación de tecnologías existentes.

Este programa deberá contener, entre otros elementos:

- a) Beneficios especiales, tributarios o de otro orden, para estimular la producción de tecnología y especialmente de las relacionadas con el uso intensivo de insumos de origen subregional o que estén diseñadas para aprovechar eficazmente los factores productivos subregionales;
- b) Fomento de las exportaciones a terceros países de productos elaborados a base de tecnología subregional; y
- c) Canalización de ahorro interno hacia el establecimiento de centros subregionales o nacionales de investigación y desarrollo.

Artículo 24. — Los gobiernos de los países miembros darán preferencia en sus adquisiciones a los productos que incorporen tecnología de origen subregional en la forma que la Comisión estime conveniente. La Comisión, a propuesta de la Junta, podrá proponer a los países miembros el establecimiento de gravámenes a los productos que utilicen marcas de origen extranjero que den lugar al pago de regalías, cuando en su elaboración se emplee tecnología de público conocimiento o fácil acceso.

Artículo 25. — Los contratos de licencia para la explotación de marcas de origen extranjero en el territorio de los países miembros no podrán contener cláusulas restrictivas tales como:

- a) Prohibición o limitación de exportar o vender en determinados países los productos elaborados al amparo de la marca respectiva, o productos similares;
- b) Obligación de utilizar materias primas, bienes intermedios y equipos suministrados por el titular de la marca o de sus afiliados. En casos excepcionales, el país receptor podrá aceptar cláusulas de esta naturaleza siempre que el precio de los mismos corresponda a los niveles corrientes en el mercado internacional;
- c) Fijación de precios de venta o reventa de los productos elaborados al amparo de la marca;
- d) Obligación de pagar regalías al titular de la marca por marcas no utilizadas;
- e) Obligación de utilizar permanentemente personal suministrado o señalado por el titular de la marca; y
- f) Otras de efecto equivalente.

Artículo 26. — La Comisión, a propuesta de la Junta, podrá señalar procesos de producción, productos o grupos respecto de los cuales no se podrá otorgar privilegios de patentes en ninguno de los países miembros. Asimismo, podría decidir sobre el tratamiento de los privilegios ya concedidos.

Artículo 48. — Los países miembros se comprometen a mantenerse recíprocamente informados y a informar a la Junta acerca de la aplicación del presente régimen en sus territorios y en especial sobre las normas del capítulo II. Asimismo, se comprometen a establecer un sistema permanente de intercambio de informaciones sobre las autorizaciones de inversión extranjera o de importación de tecnología que otorguen en sus territorios con el objeto de facilitar una creciente armonización de sus políticas y de mejorar su capacidad de negociación para obtener condiciones no menos favorables para el país receptor que aquellas que se hayan negociado en casos similares con cualquier otro país miembro.

Asimismo, se comprometen a coordinar estrechamente su acción en los organismos y foros internacionales que consideren materias relacionadas con inversiones extranjeras o transferencia de tecnología.

Artículo 51. — En ningún instrumento relacionado con inversiones o transferencia de tecnología se admitirán cláusulas que sustraigan los posibles conflictos o controversias de la jurisdicción y competencia nacionales del país receptor o que permitan la subrogación por los Estados de los derechos y acciones de sus nacionales inversionistas.

Las discrepancias entre los países miembros del presente régimen con motivo de su interpretación o ejecución, serán resueltas siguiendo el procedimiento señalado en el capítulo II, sección D, «De la solución de controversias», del Acuerdo de Cartagena.

Artículo 52. — Conforme a lo dispuesto en el presente régimen y en el capítulo II del Acuerdo de Cartagena, corresponden a la Comisión y a la Junta las siguientes facultades:

...

A la Junta:

- a) Velar por la aplicación y el cumplimiento del régimen y de los reglamentos que sobre la materia apruebe la Comisión;
- b) Centralizar la información estadística, contable o de cualquier otra naturaleza, relacionada con la inversión extranjera o transferencia de tecnología, proveniente de los países miembros;
- c) Acopiar información económica y jurídica sobre la inversión extranjera y transferencia de tecnología y suministrarla a los países miembros; y
- d) Proponer a la Comisión las medidas y los reglamentos necesarios para la mejor aplicación del presente régimen.

Artículo 54. — Los países miembros crearán una Oficina Subregional de Propiedad Industrial, que tendrá las siguientes funciones:

- a) Servir de órgano de enlace entre las oficinas nacionales de propiedad industrial;

- b) Recopilar y difundir informaciones sobre propiedad industrial a las oficinas nacionales;

- c) Preparar contratos tipo de licencias para el uso de marcas o explotación de patentes en la subregión;

- d) Asesorar a las oficinas nacionales en todos los asuntos relacionados con la aplicación de las normas comunes sobre propiedad industrial que se adopten en el reglamento a que se refiere el artículo transitorio G);

- e) Adelantar estudios y presentar recomendaciones a los países miembros sobre patentes de invención.

Artículo 55. — La Comisión, a propuesta de la Junta, establecerá un sistema subregional para el fomento, desarrollo, producción y adaptación de tecnología, que tendrá a su cargo, además, la función de centralizar la información a que se refiere el artículo 22 del presente régimen y difundirla entre los países miembros, junto con la que obtenga directamente sobre las mismas materias y sobre las condiciones de comercialización de la tecnología.

Artículo C. — Mientras no entre en vigor el reglamento previsto en el artículo transitorio G) del presente régimen, los países miembros se abstendrán de celebrar unilateralmente convenios sobre propiedad industrial con terceros países.

Artículo D. — Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del presente régimen, cada país miembro designará el organismo competente para la autorización, registro y control de la inversión extranjera y de la transferencia de tecnología e informará a los otros países miembros y a la Junta sobre esa designación.

Artículo E. — Todos los contratos sobre importación de tecnología y sobre licencias para la explotación de marcas o patentes de origen extranjero, celebrados hasta la fecha de entrada en vigor del presente régimen, deberán ser registrados ante el organismo nacional competente dentro de los seis meses siguientes a dicha fecha.

Artículo F. — Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente régimen la Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará el reglamento de la Oficina Subregional de Propiedad Industrial.

Artículo G. — Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente régimen, la Comisión, a propuesta de la Junta, adoptará un reglamento para la aplicación de las normas sobre propiedad industrial que comprenderá, entre otros, los temas que figuran en el anexo No. 2.

ACTAS DEL TERCER PERÍODO DE SESIONES DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Reseña de los volúmenes de la serie *

VOLUMEN I

Informe y Anexos

Este volumen contiene el informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo acerca de su tercer período de sesiones.

En el informe se exponen el marco y objeto del tercer período de sesiones de la Conferencia, así como las actividades del mecanismo permanente de la UNCTAD durante el período transcurrido entre los períodos de sesiones segundo y tercero. El informe incluye un resumen del debate general, las conclusiones a que se llegó al término del período de sesiones y las directrices para la labor futura. En el anexo I figuran los textos completos de las resoluciones y otras decisiones aprobadas por la Conferencia y de las observaciones y reservas formuladas por las delegaciones acerca de esas decisiones. En el anexo VI se transcriben los textos de los informes presentados por las Comisiones y otros órganos del período de sesiones de la Conferencia. En el anexo VII se reproducen los textos de las propuestas remitidas por la Conferencia a la Junta de Comercio y Desarrollo. En el anexo VIII figuran «Otros documentos básicos», incluidos los textos de los discursos pronunciados en la ceremonia inaugural, otras declaraciones seleccionadas y mensajes recibidos de Jefes de Estado y de Gobierno. En el mismo anexo se transcriben también los textos de determinadas declaraciones hechas por grupos de países y delegaciones antes del período de sesiones o durante éste.

Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta:
S.73.II.D.4.

VOLUMEN I A (mimeografiado)

La primera parte de este volumen contiene los resúmenes de las declaraciones hechas por los jefes de las delegaciones en las sesiones plenarias de la Conferencia, y la segunda parte las actas resumidas de la 82.^a a la 119.^a sesiones plenarias de la Conferencia.

VOLUMEN II

Intercambio de mercancías

La primera parte de este volumen contiene estudios seleccionados que se presentaron a la Conferencia sobre problemas y políticas de productos básicos. En dichos estudios se hace una reseña de la evolución en la política internacional de productos básicos, el acceso a los mercados y la política de precios; la diversificación de los

productos básicos y la competitividad de los productos naturales; uno de esos estudios versa sobre las cuestiones que plantea la explotación de minerales de los fondos marinos.

La segunda parte del volumen II contiene estudios que se presentaron a la Conferencia sobre el comercio de manufacturas y semimanufacturas. En uno de los documentos se describen las características principales de los arreglos preferenciales elaborados en la UNCTAD y de los esquemas aplicados hasta la fecha por algunos países que conceden preferencias. En otros estudios que se han elegido para su publicación en este volumen se examina un programa de liberalización de las restricciones cuantitativas y otras barreras no arancelarias aplicadas en países desarrollados a productos de interés para las exportaciones de los países en desarrollo. Igualmente se incluyen en la parte B documentos sobre medidas de asistencia para la reconversión, prácticas comerciales restrictivas y promoción de las exportaciones.

Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta:
S.73.II.D.5.

VOLUMEN III

Financiación y comercio invisible

La primera parte de este volumen contiene estudios presentados a la Conferencia sobre diversos aspectos de la movilización de recursos financieros para el desarrollo.

En los estudios elegidos para su publicación en este volumen se examinan cuestiones relativas al crecimiento económico y a la financiación del desarrollo; movilización de recursos para el desarrollo; financiación exterior del desarrollo; el «vínculo» y la salida de recursos financieros de los países en desarrollo. También se incluye en este volumen un informe sobre las inversiones privadas extranjeras en su relación con el desarrollo, en el que se determinan los principales problemas que existen en esta esfera.

En la segunda parte de este volumen se hace referencia a tres estudios en la esfera del transporte marítimo, a saber: *El transporte marítimo en los años 70*, *Reglamentación de las conferencias marítimas (código de conducta aplicable al sistema de Conferencias marítimas)* y *Empresas multinacionales de transporte marítimo*, que fueron presentados a la Conferencia y que se publican por separado ¹.

Una sección contiene un informe sobre los seguros y los países en desarrollo y otro sobre el turismo y los países

* Cuatro volúmenes impresos y uno mimeografiado.

¹Publicaciones de las Naciones Unidas, Nos. de venta: S.72.II.D.15, S.72.II.D.13 y corrección y S.72.II.D.17, respectivamente.

en desarrollo, que son versiones resumidas de anteriores estudios presentados a la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio en su quinto período de sesiones.

La segunda parte incluye también un informe sobre el papel específico de la transmisión de tecnología como estímulo del desarrollo económico y el acceso a una tecnología avanzada, así como un informe acerca de la política sobre tecnología de los países del Pacto Andino.

Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta:
S.73.II.D.6.

VOLUMEN IV

Examen general y cuestiones especiales

Este volumen contiene un examen del comercio internacional y el desarrollo en el que se proporciona información básica sobre la evolución general y las medidas

internacionales adoptadas desde el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Igualmente incluye estudios sobre la evolución a largo plazo de la relación de intercambio y los principales problemas de expansión del comercio e integración económica entre países en desarrollo. Otros estudios elegidos para su publicación en este volumen se ocupan de una comparación de dos grandes agrupaciones económicas —las agrupaciones de Europa occidental y el Consejo de Asistencia Económica Mutua— y de la expansión del comercio y la cooperación económica entre los países socialistas de Europa oriental y los países en desarrollo.

La última parte de este volumen comprende tres informes sobre medidas especiales en favor de los países en desarrollo menos adelantados y otras medidas especiales relacionadas con las necesidades particulares de los países en desarrollo sin litoral.

Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta:
S.73.II.D.7.

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre librairie ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Найдите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

G 7303607