

THE WORLD BANK GROUP ARCHIVES

PUBLIC DISCLOSURE AUTHORIZED

Folder Title: Dominguez, Loreto M. - Articles and Speeches (1965 - 1970)

Folder ID: 1651576

Fonds: Records of Office of External Affairs (WB IBRD/IDA EXT)

Digitized: December 17, 2013

To cite materials from this archival folder, please follow the following format:
[Descriptive name of item], [Folder Title], Folder ID [Folder ID], World Bank Group Archives, Washington, D.C., United States.

The records in this folder were created or received by The World Bank in the course of its business.

The records that were created by the staff of The World Bank are subject to the Bank's copyright.

Please refer to <http://www.worldbank.org/terms-of-use-earchives> for full copyright terms of use and disclaimers.



THE WORLD BANK
Washington, D.C.

© 2012 International Bank for Reconstruction and Development / International Development Association or
The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

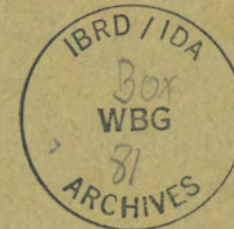
PUBLIC DISCLOSURE AUTHORIZED

DOMINGUEZ, LORETO M. - ARTICLES and SPEECHES (1965-1970)



The World Bank Group
Archives 1651576
A1992-007 Other #: 7 212052B
Dominguez, Loreto M. - Articles and Speeches (1965 - 1970) - 1v

DECLASSIFIED
WBG Archives



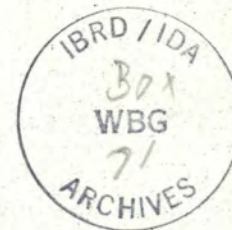


12/1/65? Draft

L. Dominguez
Econ. Dev. Inst.

STEPS IN THE PROCESSING OF A LOAN

BY THE WORLD BANK



1. a) Submission of loan request to IBRD. Indication from Government of interest in Bank loan and willingness to extend guarantees if necessary.
- b) Informing Executive Directors that loan request has been received.

2. Determination of Lending Policy towards country by IBRD - Loan Committee Policy Meeting. Basic documents:
 - a) Area Department Memorandum to Loan Committee
 - b) Economic Report

Issues

- a) Creditworthiness of country
 - Growth prospects
 - Economic policies. Analysis of development plans, if any.
 - Debt burden
- b) Main areas for lending and authorization of lending limits to country over specified period of time.

- c) Sources of lending funds - IBRD, IDA, third source or various mixes.
 - d) Cost-sharing issues with country.
3. Submission of information on Project by borrower to IBRD.
Based perhaps on a feasibility study.
- a) Description and statement of needs the project will serve.
 - b) Technical aspects
 - Specifications
 - Degree of external technical assistance desired to carry out and operate the project. Proposed use of consultants.
 - Schedule for completion.
 - c) Capital Costs
 - d) Economic Justification
 - i. Estimate of costs (capital and operation) over life of project.
 - ii. Valuation of direct and indirect benefits over life of project.
 - iii. Acceptability of rate of return show by project. Priority of project.

- e) Special Issues
 - i. Foreign exchange and domestic costs.
 - ii. Domestic capacity to supply components and carry out project. External requirements.
 - iii. Borrower Financial position and estimate of cash flows over life of project.
 - iv. Management situation
 - v. Marketing issues, if any.
 - f) Proposed financing and size of loan desired from World Bank. Disbursement schedule.
4. Pre-appraisal Mission by IBRD
- a) Terms of reference
 - b) Report of Mission
5. Appraisal Mission by IBRD
- a) Terms of reference
 - b) Report of Mission
6. Review of Appraisal Mission by Projects Department
7. Area Department Memorandum to Loan Committee on conclusions of Working Party including appraisal report and economic report if necessary. This memorandum must present unresolved issues if any exist.

8. Loan Committee consideration of Area Department Memorandum and decision of Committee on whether negotiators should be invited and conditions the Bank will press for during negotiations.
9. Preparation of loan documents by Legal Department and consideration of those documents by Working Party and final acceptance by Area Department before negotiation.
10. Invitation to borrower to send negotiators, including representative of guarantor.
11. The Process of negotiation. Report on agreements reached.
12. Distribution of Documents to Loan Committee for final approval of loan including comments on documents or on loan itself.
13. Distribution of loan documents to Executive Directors.
14. Executive Directors' Meeting to Consider Loan.
 - a) Documents to be distributed:
 - i. President's Report
 - ii. Economic Report

- iii. Appraisal Report
 - iv. Loan Agreement
 - v. Guaranty Agreement if required
 - vi. Statutory Loan Committee Report
 - b) Statements by:
 - i. Loan Officer
 - ii. Economist
 - iii. Projects Department Officer
 - c) Discussion and issues raised.
 - d) Decision by Executive Directors. Passing of Resolution regarding loan.
15. Signature of Loan
- a) Determination of date
 - b) Preparation of documents
 - c) Informing signatories
 - d) Signature of loan agreement and other documents.

THE STAGE OF DISBURSEMENT AND IMPLEMENTATION OF LOAN

16. Making Loan Effective.
- 1. Letter from Legal Department to borrower outlining steps to be taken to make loan effective, including:
 - a) Legal opinion of Attorney General or appropriate Legal Officer in borrowing country.

- b) Fulfilment of conditions specified in loan and guarantor agreement.

17. Disbursement procedures

- 1. Description of disbursement procedure
- 2. Submission of disbursement or reimbursement application with appropriate justifying documents.
- 3. Changes in the list of goods and other problems.

18. Review of Progress of Project by Projects Department

- a) Progress Review Mission and reports
- b) Review of periodic progress reports sent by borrower.

19. Fulfilment of Repayment Schedule

- a) Problemas that may arise
- b) Procedure in case of Delinquency

20. Cancellation of Loan

- a) Circumstances that may give rise to cancellation.



ECONOMIC IMPLICATIONS FOR LATIN AMERICA OF A
GROWTH RATE TARGET OF 6% IN THE 1970's

by

Loreto M. Domínguez

Staff Member, Economic Development Institute,
International Bank for Reconstruction
and Development

Paper to be presented at the Columbia University
Conference on Development in the 1970's
Williamsburg, Va. and New York City, N. Y.
February 15 - 21, 1970

The views expressed are those of the author and do not necessarily reflect the views of the Economic Development Institute or the World Bank. Albert Waterston, Raj Krishna, Harold Pilvin and M. van der Mel read this paper and made useful suggestions which are gratefully acknowledged.

Washington, D. C.
January 5, 1970

ECONOMIC IMPLICATIONS FOR LATIN AMERICA OF A
GROWTH RATE TARGET OF 6% IN THE 1970's

- I. Introduction
- II. Some Remarks on the Operation of the Growth Process
- III. General Considerations on a Rate of Growth of 6% for
Latin America
- IV. Comments on Development Strategy in Latin America

ECONOMIC IMPLICATIONS FOR LATIN AMERICA OF A
GROWTH RATE TARGET OF 6% IN THE 1970's

I. Introduction

The Commission on International Development under the Chairmanship of the Right Honorable L. B. Pearson recommends as a world development goal for the 1970's a minimum annual growth rate of 6% which - assuming "sound policies and wisely administered aid"^{1/} it considers within the reach of most countries. What is meant by "sound policies and wisely administered aid" becomes clear through a reading of some 68 recommendations included in the body of the Commission's report. These recommendations, some of which are addressed to the developed and others to the developing countries, fall mostly in the areas of international trade, domestic and foreign investment and the various aspects of the problem of raising the level and improving the effectiveness of external aid for development.

The purpose of this paper is to advance some views on whether the proposed 6% target is, as the Commission suggests, a reasonable one for Latin America. A further, and equally important objective is to discuss the main aspects of a suitable growth strategy for Latin American in the 1970's.

Whenever something as practical as giving advice on policies for development is attempted, the advisor will inevitably guide himself by his views or notions in regard to the nature of the process of economic growth; these notions will, in fact, largely determine the factors that he will list as likely to accelerate or retard the process and the

^{1/} Partners in Development. Report of the Commission on International Development. Chairman, Lester B. Pearson, Praeger Publishers, N. Y., 1969, p. 125.

relative weight that he will attribute to them. Students of economic development have isolated and analyzed the many factors - economic, social, political and institutional - that presumably influence the process and have suggested a variety of alternative "development strategies" which basically differ on account of the weight assigned to given factors. In dealing with these factors the Commission has done a remarkably thorough job - as few if any of them have been ignored. However, at no point has the Commission spelled out the frame of reference under which it operated in the analysis of these factors. The omission is regrettable because one would want to know more about things such as why the 6% target was selected, why the Commissioners think it is attainable and what will happen to this target if, e. g., the volume of external aid falls below the level suggested by the Commission. Not that quantitatively precise answers to these and other similar questions are necessarily possible but an explicit presentation of the growth scheme underlying the commission's analysis would have helped to understand the internal logic of what otherwise appears as a loosely connected number of proposals of obviously varying importance. As it is, we have been given interesting comments on a comprehensive list of growth factors and growth deterrents and a series of recommendations which most of us will agree are desirable and will help. But we still are left with doubts as to whether the target is attainable and, in any case, which specific development measures should be stressed above others.

If in this paper I were to leave out my own notions or frame of reference in development matters, my comments would be open to the same criticism which I have leveled at the Commission's report. This

is why I feel that a brief presentation of my own views on the nature and characteristics of the growth process is essential before I can say anything meaningful on growth targets, growth prospects and development strategy for the Latin American area or, for that matter, for any country or region in the world.

II. Some Remarks on the Operation of the Growth Process

The aim of this section is a limited one: to describe the salient features of the process which a socio-economic system must adhere to in order to provide an increasingly larger supply of goods and services for the use of its members. If the reader agrees that the satisfaction of consumer needs at gradually higher levels is the same as successful economic growth I will, in fact, be describing certain basic characteristics of such process. In doing so I will not however be advancing a "theory" of economic growth but simply providing a basis for deciding which features of the process are essential in order that the process may continue uninterrupted. The practical importance of doing this does not need stressing.

The conditions that make possible a steady expansion of output in a monetary or exchange economy are easier to visualize if we start by assuming the economy to be one not linked with the rest of the world by the channels of foreign trade. If the objective of all economic activities is to satisfy the present or future needs of consumers it is clear that a fundamental condition for the steady growth of output in such a system must be a reasonably close correspondence between the structure of supply and the structure of demand - in terms of specific commodities and services.

A freely operating price system will give producers notice of the rise of discrepancies between the supply and demand of specific goods and, if the supply of productive factors and inputs is elastic the necessary corrections will take place in short order. The system will continue expanding (incomes and levels of consumption will rise) as long as the productive sector is able to modify the composition of its rising output so that it always fits the requirements of a gradually evolving aggregate demand pattern.

A characteristic of final demand patterns everywhere is that they tend to become more diversified as income levels rise. A consequence of this fact is that continuing growth of output in a totally closed economy will require a gradually increasing diversification of output. And even if all other conceivable growth conditions are fulfilled the economy will slow down and eventually become stagnant unless it can continue diversifying in the required directions. The point of maximum expansion will occur at the level of per capita income beyond which supply inelasticities prevent the further diversification of the productive system. Attempts to move beyond this point by producing something else, or more of the same things, will obviously be self-defeating and result in a distorted price structure and in losses to some producers and windfall profits to others.^{1/}

The complexity and the difficulties of the growth process in a closed economy become clearer if we think of the conditions that must be fulfilled

^{1/} I am ignoring here the possibility of altering demand patterns by changes in the distribution of income. The problems here stressed would reappear after a given pattern of income distribution is altered by, say, fiscal means if supply-demand patterns again diverge sufficiently. My comments apply, of course, to market economies and not to classical Soviet-type economies in which consumers have no choice other than to consume what the system produces or to end up with unutilized income.

in order to make possible the required gradual diversification of the output structure. These conditions include not only a sufficient supply of capital for investment but also a proper allocation of investment among sectors and, within sectors, by activities, a flexible supply of labor with the requisite training and skills and an adequate supply of certain specific raw materials, intermediate goods and productive equipment. The list of conditions could be greatly extended if we moved from the basic economic requirements just mentioned into other less immediate but still important requirements (e. g. a minimum of mobility in the labor force or adequate facilities for the housing of workers in the expanding urban centers), or if we listed social, political and institutional factors that in one way or another influence the ability of the system to maintain a smooth adjustment of supply to demand patterns at gradually higher levels of total output.

Emphasis on the conditions for steady growth in a closed economy may seem far-fetched and unrealistic as all countries have access to the channels of international trade. Such emphasis has, however, the advantage of directing attention to the fact that international trade facilitates this process - without, however, removing the need for a close correspondence between the total supply and demand patterns. For in an open or trading economy the basic requirement referred to above is that the total supply of goods and services (resulting from domestic production plus import activities) satisfy current demand requirements. Production for export rather than for domestic use facilitates growth by converting the problem of satisfying domestic demand patterns into a simple matter of shopping abroad for the required goods; production can

then be concentrated in any given direction provided the output finds export markets - which is the same as saying that it satisfies part of the aggregate world demand patterns rather than the producing country's own more limited domestic demand pattern. The extreme case of an open economy would be one in which a country produced a single commodity but imported whatever variety of goods it might need to satisfy the demands of final consumers and the input requirements of its productive sector. We need not dwell on the long-term limitations of such an economic arrangement, a fact which in part at least may explain why in practice countries fall between these two extremes in regard to their trading activities.

We must, nevertheless, realize that the degree of "openness" of an economy is not an arbitrary matter than can be freely decided by policy-makers or development planners. In fact our previous comments on the need to satisfy prevailing patterns of final and intermediate demands suggests that in any country, at any time or period, the prevalence of a given domestic supply pattern (a result of its current productive structure) implies the need to supplement this pattern by specific imports if we are to arrive at a total supply fitting the prevailing demand requirements. ^{1/} The exception to this rule would be an economy in which supply elasticities for

1/ This discussion runs contrary to the frequently held notion that some productive structures are "better" than others and that one of the "objective functions" of a developing country may be to achieve some desirable type of productive structure. It seems clear that the choice is far from a free one and that the movement away from an existing productive structure must be conditioned by the evolution of the final demand patterns and, on the supply side, mainly by the input requirements of the desired new productive structure and the import requirements that this structure may imply - requirements which must be influenced among other factors by the type of resource base available to the country and the degree and manner in which this base is exploited.

every type and kind of productive factor and input are so uniformly high that any scarcities and bottlenecks that may arise can be readily corrected. Clearly this type of situation does not exist in practice because no country, no matter how large and diversified a resource base it may have, possesses within its own frontiers all the basic raw materials and fuels that a high income, highly diversified industrial system requires. Even a very broad resource base does not free a country from the need to import - since certain basic resources although domestically available may be difficult and costly to exploit. Also imports of certain intermediate or final goods may be necessary because they are in demand and the productive structure has not yet evolved sufficiently to produce them.

In brief, the main point that emerges from this discussion is not simply that imports facilitate growth but rather that specific imports are essential for the growth process and that a country's ability to import determines, in the final analysis, its capacity for growth. ^{1/} Looking at the problem from a slightly different angle, it is possible to say that the characteristics of the growth process are such that unless import capacity is expanding very rapidly the pace of ^{2/} economic growth will normally be a slow one.

Stress on the key rôle of imports in economic growth should not be interpreted, however, as implying a downgrading of the importance

^{1/} This analysis suggests that the importance of exports for economic growth is mainly related to the fact that they are a means of financing imports. The fact that the availability of export markets may make it possible to attain economies of scale can not be ignored but in my opinion plays a somewhat secondary rôle in the growth process.

^{2/} It may be of interest to point out here that import substitution, i. e. the domestic production of heretofore imported goods, need not bring about an absolute reduction in a country's import requirements. In fact total imports would increase following the establishment of some industry - whether of the import-substituting or any other variety - in the not unlikely case in which the new industry required some imported inputs and the income or expenditure multiplier were of the order of 5, with 20% of the new consumption demand unavailable domestically.

of saving and investment for the same purpose. What is meant is that a high level of investment may result in a rapid expansion of output and income but that this expansion will not be sustainable if it happens to be incompatible with existing import capacity.^{1/} Import capacity becomes, then, the ultimate growth-limiting factor.

Since growth involves a steady expansion in productive capacity, the need for adequate levels of saving and investment is self-evident. As to quantification of investment requirements, the growth scheme presented here would suggest that these requirements will vary from country to country and will also be different depending on the stage of development of each country. Hence, the question of how much investment is required at a given time in a given country to attain a sustainable increase in real output and income can not have a reasonably precise answer unless we know the direction which this investment must take.

Since consumer patterns may require expansion in very different directions at various times, it is clear that a proper investment allocation is just as important for economic growth as the aggregate level of such investment. In fact, the aggregate level has economic meaning only if viewed as the sum total of the individual investments needed at a given time to expand capacity in the proper direction.^{2/}

1/ A situation such as the one visualized in this sentence implies, in fact, that output growth has been "unbalanced" (in the sense here discussed). An expansion that had followed more closely the evolution of demand patterns would have been perhaps less rapid - but sustainable.

2/ In the light of these comments, the oft stressed stability of aggregate capital-output ratios turns out to be a simple statistical fact with hardly any economic meaning. The concept has, however, some usefulness as aggregate historical investment levels may suggest at least orders of magnitude of future aggregate investment requirements.

It may be argued that I am overstressing some purely mechanical aspects of the process of economic growth; that growth can be accelerated by pushing production in any reasonable direction and that discrepancies between supply and demand patterns will be corrected by the price mechanism. And in fact within limits, consumers will, of course, modify their demand patterns under the influence of price changes. But even so we can not ignore the fact that in every country there are also goods and services subject to relatively inelastic demands; ^{1/} these must be supplied for otherwise a chain of economic consequences will follow naturally from the deficiency. For this reason it seems that a development strategy of deliberate imbalances may, in fact be self-defeating.

Obviously, the rise in the demand for finished consumer goods not produced domestically and yet in the current demand pattern will raise prices and induce imports. Unless the country's import capacity is expanding the import constraint will soon start to operate bringing the unbalanced expansion to a halt. The alternative to abandoning the new activities - probably a politically unacceptable solution - is to impose import restrictions of one kind or another. Within the protected market thus created producers will have strong incentives to produce the scarce commodities; this they

^{1/} It appears reasonable to think that the number of commodities and services with relatively inelastic demands probably rises as real income levels rise. In other words the problem of maintaining a high degree of coincidence between supply and demand patterns probably becomes more complex as an economy advances.

will do with few restraints in regard to cost. This policy will start, therefore, an inflationary process the duration and intensity of which will be influenced by factors such as the prevailing degree of imbalance between supply and demand patterns and by the longer-run supply elasticities of domestic output in the critical lines of production, i. e. in the lines which confront inelastic demands. Since supply elasticities in a developing country are bound to be low - certainly in the short-run and often in the longer run - adherence to a policy of unbalanced growth will, in the end, produce rapid inflation and a deterioration of the country's ability to compete abroad as an exporter. ^{1/} Thus the import constraint will, if anything be reinforced until a radical change in export policies occur or until accident or the vagaries of external demand raise the country's import capacity.

From the above I conclude that attempts to accelerate the rate of economic growth beyond the limits peculiar to each country - and to the specific stage of diversification such country may be going through - are bound to be self-defeating. A policy of unbalanced growth, which amounts to an attempt to ignore the need for structural coincidence between supply and demand, opens in my opinion a false avenue to rapid growth. Unbalanced growth or growth at rates higher than those suggested by the above analysis can only proceed by fits and starts, is accompanied by chronic inflation and balance of payment crises and, in the end, may not be faster

^{1/} Supply elasticities, at least for output involving the processing of basic raw materials in a country with a large and diversified resource base are bound to be higher than in a geographically small country with an undiversified resource base. This fact suggests that a policy of unbalanced growth stands a better chance of at least temporary success in a geographically large than in a small country. The scarcity of foreign exchange will, of course, help to perpetuate existing supply inelasticities by restricting availability of essential imported inputs, including machinery and equipment for extracting and processing domestic raw materials.

than growth induced by policies that take into account the conditions and requirements of the growth process.

III. General Considerations on a Rate of Growth of 6% for Latin America. 1/

As already pointed out the nature of the growth process suggests that, unless import capacity is expanding rapidly, economic growth will proceed at a slow pace. No test of the validity of this point can be attempted here. The historical experience of developed countries shows, however, that sustained growth has generally been very gradual.

Thus, in the United States, where one would think that most factors favor rapid growth, only four decades since 1910 (those ending in 1942, 1943, 1944 and 1945) show average growth of GNP in excess of 6% per year - these high rates being influenced by the unusual circumstances of the Second World War when for a few years physical output expanded at annual rates in the neighborhood of 10-12%. Outside these years long-term growth in the United States since 1910 has proceeded at average annual compound rates of 3-4%.^{2/} The historical experience of other industrially advanced countries is similar: long-term growth rates of total GNP in excess of 3% per year are the exception.^{3/}

-
- 1/ For the purpose of this paper Latin America is defined to include - with the exception of Cuba - all the Western Hemisphere countries originally colonized by Spain and Portugal.
- 2/ Cf. Edward I. Denison, The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before Us. Committee for Economic Development, 1962, p. 17.
- 3/ Simon Kuznets, Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations, I, Levels and Variability of Rates of Growth, Economic Development and Cultural Change, Vol. V, No. 1, October 1956. Kuznets remarks (op. cit. p. 15) that per-capita rates of growth of 8% per decade (3/4 of 1% per year cumulative) are quite high as they will cumulate in a century to 115%. Kuznets found that from 1860 or thereabouts to the 1950's only the United States among nearly a score of developed countries attained, and this only during the period 1869-1878/1904-1913, a per decade growth of total GNP as high as 56.0% - which is equivalent to a compound rate of 4.6% per annum.

Economic growth in the Latin American countries since 1950 - when GNP data for the area became generally available - has substantially exceeded the figures just given. In the 1950's the rise of GNP in Latin America averaged a compound rate of 5% per year. Even so, this performance was one percentage point below the Commission's target for the 1970's; in the first seven years of the current decade the short-fall was more pronounced - about one and one half percentage point. The Commission's target implies, then, that in the 70's Latin America should accelerate its growth by one fifth with respect to what was attained in 1950-1960, and by one third in comparison with the first seven years of the current decade. Clearly, attainment of such target (apart from the rôle that external aid may play to this end) will require a very substantial improvement in the domestic development effort of the various countries during the coming decade and also in the foreign trade circumstances which, as we know, condition economic growth.

A review of the economic growth performance of the 19 countries since 1950 shows a rather wide variety of experiences: ^{1/} the movement of GNP in real terms ranged from actual declines (0.9% per year in Uruguay during the period 1951-1959 and 0.4% per year in Haiti during the period 1960-1967) to increases of the order of 8.3% per year in Venezuela during 1950-1959 or 8.0% per year in Panama during 1960-1967. Growth in about half of the countries in both periods averaged 3% to 5% per year; a small group of countries (five in 1951 and two in 1960-1967) showed rates of growth of

^{1/} Table 1 presents some selected economic indexes for this group of countries.

GNP of less than 3% per year. A somewhat larger group (five countries in 1951-1959 and seven in 1960-1967) had growth rates in excess of 6% per year. An attempt to evaluate the internal factors that may account for this variety of experience would be beyond the scope of this paper. Certain very broad generalizations may, however, be of interest. Thus, investment levels during 1960-1967, except in very few cases, were about 14-15% of GNP and were financed largely by domestic means. These saving-investment levels are not only high, when judged by the standards of most developing countries, but are also fairly close to the levels maintained by a number of developed countries. This fact suggests that the additional domestic effort that may be required in Latin America in the area of saving and investing is probably not large and very likely within the possibilities of most countries in the group. This would indicate that in Latin America the critical economic factors in the attainment of the proposed growth target - or even in duplicating the significant growth performance of the past 17 years - are an adequate allocation of investment and the ability to satisfy whatever import requirements may be implicit in the growth target. These two critical factors are, of course, closely related since import capacity is, in a substantial degree, a function of export levels and these levels are, in turn, greatly influenced by decisions in regard to the relative expansion of capacity for domestic as against export use. A study of the Latin American investment patterns during the past two decades would disclose many examples of investments along what at the time were economically

unjustified lines of production and also cases of export opportunities lost because the official policy did not sufficiently recognize the importance of developing a strong foreign exchange earning capacity. In conclusion, substantial improvements in the area of investment allocation are possible in the Latin American countries; these improvements will help growth and/or reduce the saving-investment effort otherwise required.

The situation in regard to the ability of the Latin American countries to satisfy the import requirements implicit in the 6% growth target is somewhat different. Even though appropriate export policies will help, in the final analysis the success of the countries in this area will be conditioned by world trade developments over which they have little or no control. A review of broad foreign trends since 1950 will help to place the problem in perspective.

Latin America's economic growth has taken place in the past 17 years within the favorable framework provided by rapidly expanding levels of world trade. Yet, it would seem that this circumstance was not fully exploited by all the countries in the area since, as the Commission rightly points out, Latin America's share of world trade has been declining sharply - from nearly 11% in 1950 to less than 6% in 1967. Even so the aggregate

imports of the group of 19 countries rose during the period at the compound rate of nearly 4.3% per year, if measured in current U.S. dollars, or 3.1% per year in "real terms", i. e. in dollars of constant purchasing power. ^{1/} These are not insignificant rates of growth. Furthermore, in judging the area's trade performance we must keep in mind that the average is heavily influenced by the near stagnation in the trade of three countries - Argentina, Brazil and Uruguay - during the period.

The pertinent questions at this point would seem to relate to the level of imports that may be considered consistent with the rate of growth of 6% proposed for the area and to the prospects that such required import levels may be attained. Our previous discussion would indicate that a country's past import requirements can not be safely projected into the future: economic growth alters a country's productive structure, its demand patterns and, most likely its import requirements. It would seem, however, that perhaps a reasonable estimate of import requirements associated to various stages of growth is possible if we base it not on the historical experience of one country but on an analysis of cross-section data. In other words, an analysis of import levels prevailing at a given time among a group of countries of different characteristics and degrees of development may offer clues in regard to the relationship of imports to growth.

Empirical tests show that a linear logarithmic function of the form $\log M = a + b \log y + c \log P$, where y and P represent per-capita income and population numbers respectively, could be used for forecasting purposes as it permits an excellent fit of cross-section data for the 19 countries.

^{1/} To arrive at this figure the value of imports, expressed in current U.S. dollars, was deflated by the wholesale price index in the United States.

This regression equation was applied to three sets of data ^{1/} (1958, 1963 and 1966) with the following results:

1958

$$\begin{array}{rcll} \log M & = & -3.1960 & + & 1.115 \log y & + & .7789 \log P & & \bar{R}^2 & = & .95 \\ (.1154) & & & & (.1141) & & (.0541) & & & & \\ & & & & .838 & & .919 & & & & \end{array}$$

1963

$$\begin{array}{rcll} \log M & = & -2.8732 & + & 1.0910 \log y & + & .6959 \log P & & \bar{R}^2 & = & .92 \\ (.1401) & & & & (.1489) & & (.0664) & & & & \\ & & & & .742 & & .857 & & & & \end{array}$$

1966

$$\begin{array}{rcll} \log M & = & -2.5048 & + & 1.0450 \log y & + & .6309 \log P & & \bar{R}^2 & = & .88 \\ (.1645) & & & & (.1603) & & (.0785) & & & & \\ & & & & .692 & & .777 & & & & \end{array}$$

Note: Figures in parenthesis are standard error of estimate and standard errors of regression coefficients; figures in third line are coefficients of partial determination. The two variables are statistically significant at the 1% level.

The relative stability in the value of the parameters gives some assurance that a projection of the import requirements of the countries in the group based on the formula may prove to be meaningful. A simple average of the parameters found for each cross-section points to a per-capita income elasticity of 1.08 and a population elasticity of .70. In other words a country in which per-capita income and population are rising at the rates of 2.7% and 3.3% per annum, respectively - viz at the 6% growth rate proposed for total GNP by the Commission - would require that imports (in real terms or constant prices) expand at the rate of 5.5%.

1/ Cf. Table 2

By the same token import requirements would be larger (they should increase at the rate of 6%) if per-capita income were rising at the rate of 4.8% per year with population growth of the order of 1.2% per year - also adding up to the Commission's proposed 6% target.^{1/} These required rates of growth in import capacity contrast with the rate of 3.1% (in real terms) actually attained, as indicated previously, during the period 1950-1967.

The above estimates point to the need for the group of Latin American countries to increase their import capacity substantially - by about 70-80% over the next decade - if the proposed economic growth target is to be attained. The answer as to whether this will be possible depends both on world trade trends that are beyond the control of the countries of the area and, in a greater measure than generally recognized in the countries themselves, on their own domestic economic policies.

Of course, we must also recognize that the proposed target is an ambitious one - even for countries where population numbers are rising at the extremely high rate of, say, 3.3% per year. In these countries the target (6%) implies that per-capita income in real terms would be doubled in about 25 years and produce a four-fold increase in 50 years or so. And in countries where population is rising at the more moderate rate of, say, 1.2% per annum attainment of the same target would imply that real per capita income would experience a three-fold increase in 25 years and a ten fold increase in 50 years, i.e. in approximately the

^{1/} The Commission's estimate (op.cit. p. 71) of import requirements in the developing countries (7-8% per year) to support a growth rate of 6% would seem to be both excessive and unattainable. World trade (in dollars of constant purchasing power) during 1950-1967, a period of unprecedented expansion, grew at the rate of only 6%. And even under the exceptional circumstances created by the European Common Market, the six member countries succeeded in expanding their exports at an average annual rate of less than 10%.

span of two generations. Obviously a more modest target would still be not only quite acceptable but perhaps also more in line with what the foreign trade possibilities of the area may permit.

IV. Comments on Development Strategy in Latin America

The characteristics of the growth process as described before and the rôle that foreign trade in general and imports in particular play in this process have certain broad implications for development policy. Some of these it may be useful to point out.

1. In the first place it appears that a successful development policy must necessarily emphasize measures leading to an orderly and "balanced" expansion of output - balanced in the sense already discussed. It therefore does not seem very practical, nor too important, to select and to attempt to achieve specific growth targets; it makes more sense simply to push the process of productive diversification in the right directions using appropriate policy instruments and adequate incentives. To keep the process moving involves expansion along many fronts and the breaking of bottlenecks - i.e. closing gaps between the evolving supply and demand patterns - soon after they appear. The analysis of distortions that may arise in the price structure should help to decide the direction in which new investment in directly productive activities should proceed. Policymakers or planners should then act without delay so that the specific supply gap may be corrected - either directly through domestic production or indirectly by investing in and promoting export industries and activities so that import capacity levels can be raised.

2. In undertaking investments with long periods of maturity - as are most infrastructure projects - it should be kept in mind that they will inevitably introduce a measure of distortion between supply and demand patterns; the expansion of such investment should, in consequence, be timed and controlled so as to permit other output to expand and diversify as needed.

3. Since an expanding import capacity greatly facilitates the process of growth the Commission's recommendations to developed countries to facilitate trade and to developing countries to increase their own efforts to promote exports can not be overemphasized. The Commission also recommends measures to expand intra-trade among the developing countries. In the specific case of Latin America the prospects in this respect are good since the countries have generally satisfactory - and in many respects complementary - resource bases. Furthermore they have already made some progress (particularly in Central America) to develop industrial complementarity. The economic integration movement in Latin America might be given impetus if the various countries came to realize that by promoting industrial development along complementary lines they reduce the otherwise nearly intractable constraint that foreign trade imposes on their economic growth.

4. Even though we have not explicitly discussed the rôle of international cooperation for development, its importance and the rôle it must play in promoting the growth of the less developed countries should be clear. First, financial aid - concessional or otherwise - could not remove the constraint that a sluggish expansion in import capacity may impose on the growth rate of a country or group of countries. The volume of aid required for this

purpose would not only be extremely large ^{1/} but, in addition, unless other measures were adopted, such aid would have to be provided on a continuing basis. This means that foreign aid should be selective and directed specifically to support the type of development policy referred to in the first point of this section. Financial aid to correct a basic bottleneck - whether in infrastructure facilities or in productive capacity along certain lines - would be fully justified provided that as a result of the aid the recipient country moves to new levels of real income which do not imply external imbalance.

Implementing this policy may require special economic and statistical techniques and information. From here it might be concluded that an area in which research and technical assistance might prove particularly useful is that of projecting demand patterns and making estimates of import requirements.

Washington, D. C.
January 5, 1970

^{1/} A short fall of, e. g. 1-1/2% per year in the rate at which import capacity should expand in order to support a given growth rate in Latin America would mean - given the current import level of about US \$11 bill. - that aid requirements for this purpose (over and above the present aid levels) would reach nearly US \$2.5 - 3.0 billion per year ten years from now. An idea of the relative magnitude of this figure can be obtained by contrasting it with the total inflow of foreign capital (official and private) to Latin America in 1965 - US \$1,216 mill.

Table 1

SELECTED ECONOMIC INDEXES, 19 LATIN AMERICAN REPUBLICS

Country	Per-Capita GNP in US\$		Populat. Growth '65-'67 (%)	Average Annual Growth of GDP in Real Terms (%)				Gross Domestic Investment as % of GDP		Exports of Goods and Services as % of GDP		Imports of Goods & Serv. in Current US\$ Annual Rate of Growth (%)	
	'64	1967		Total	Per-Capita		1951-59	1960-67	1950-59	1960-67	1950-59	1960-67	
	1950	1967		1951-59	1960-67	1951-59							1960-67
Argentina	620	747	1.5	2.5	3.5	0.5	2.6	18.9	19.7	8.3	9.6	-0.1	3.3
Bolivia	134	150*	1.4	--	4.8	-1.4	3.6	14.6	15.3	18.2	19.0	1.7	8.6
Brazil	160	229	3.0	5.9	4.5	2.7	1.5	15.8	15.9	8.3	8.8	3.6	1.8
Chile	368	493	2.3	3.3	5.1	0.9	2.4	9.7	17.6	10.7	13.2	5.8	8.5
Colombia	214	267*	3.2	4.7	4.7	1.6	1.3	17.3	19.5	14.9	12.8	2.5	3.1
Costa Rica	271	382	3.4	5.0	5.6	1.2	0.7	18.4	22.1	25.0	23.3	9.4	8.1
Dominican Rep.	207	240*	3.6	5.8	3.1	2.1	-1.7	16.3 ^{1/}	11.9	23.0	19.8	10.2	6.6
Ecuador	148	191	3.4	4.8	4.7	1.8	1.4	13.9	14.1	18.8	17.3	9.6	7.3
El Salvador	186	256*	3.7	4.2	6.3	1.4	2.9	11.8	14.7	22.9	24.1	7.9	9.9
Guatemala	250	291	3.1	3.9	4.8	0.8	1.6	11.3	12.2	13.6	14.8	7.4	8.0
Haiti	71	64*	2.0	1.4	-0.4	-0.3	--	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	5.0
Honduras	179	210	3.5	3.7	4.9	0.7	1.3	14.5	15.1	23.1	22.6	6.8	11.7
Mexico	285	457	3.5	6.0	6.5	2.7	3.0	14.3 ^{1/}	15.4 ^{1/}	14.4	10.2	7.2	7.6
Nicaragua	190	311*	3.8	5.7	6.8	2.6	4.4	14.7	18.8 ^{2/}	22.5	27.6	11.4	13.7
Panama	313	488*	3.3	4.4	8.0	1.5	4.7	12.0	18.8	32.9	34.3	5.5	10.8
Paraguay	177	204	3.2	2.8	4.2	0.4	1.4	15.0 ^{4/}	14.1	14.3	14.4	6.5	7.3
Peru	183	318	3.1	4.7	6.6	2.3	3.6	23.2	20.5	20.2	20.1	6.4	13.9
Uruguay	n/a	547*	1.2	-0.9	0.7	-2.4	--	13.6 ^{5/}	15.1 ^{3/}	9.8	12.9	-2.2	1.9
Venezuela	537	812	3.6	8.3	4.3	4.1	1.0	27.0	19.0	32.4	30.9	11.1	-1.3

SOURCE: IBRD, Economics Department, Comparative Data Unit

* = data refers to 1966

-- = zero

n/a = not available

^{1/} Fixed investment; ^{2/} 1963-66; ^{3/} 1960-65; ^{4/} 1953-59; ^{5/} 1955-59

Table 2

Per-Capita GDP, Population and Imports, 19 Latin American Republics, 1958, 1963 and 1966

Country	Per-capita GDP			Population			Imports		
	1958	1963	1966	1958	1963	1966	1958	1963	1966
	(U\$S)			(000)			(mill. U\$S)		
Argentina	527	520	750	19,979	21,688	22,691	1,233	981	1,124
Bolivia	97	126	164	3,360	3,597	3,748	80	98	138
Brazil	201	261	273	65,740	76,409	83,890	1,353	1,487	1,496
Chile	365	302	536	7,316	8,217	8,750	415	558	755
Colombia	222	305	320	14,476	16,941	18,620	400	506	674
Costa Rica	324	339	374	1,076	1,344	1,486	99	124	178
Dominican Republic	216	258	244	2,826	3,376	3,754	149	184	185
Ecuador	171	173	206	4,105	4,814	5,326	105	128	164
El Salvador	220	230	256	2,321	2,721	3,037	108	152	220
Guatemala	251	271	284	3,546	4,144	4,575	150	171	207
Haiti	85	78	82	3,846	4,227	4,485	43	39	38
Honduras	182	191	217	1,823	2,137	2,363	76	95	149
Mexico	292	374	484	33,704	39,871	44,145	1,129	1,240	1,605
Nicaragua	235	278	327	1,334	1,541	1,682	78	110	182
Panama	355	440	511	1,002	1,167	1,287	110	192	253
Paraguay	129	189	208	1,687	1,910	2,094	38	39	59
Peru	176	222	250	9,483	10,958	12,012	382	574	817
Uruguay	461	479	551	2,464	2,649	2,749	143	177	164
Venezuela	776	745	905	6,879	8,144	9,030	1,599	950	1,331

SOURCES

Per-capita GDP: UN Yearbook, National Account Statistics, 1968, Vol. II, Table 2B;

Population: UN Statistical Yearbook, 1968

Imports: I.M.F., International Financial Statistics

*Traducción
al Inglés*

QUE SIGNIFICA PARA AMERICA LATINA UNA META DE
CRECIMIENTO DE 6 % EN LA DECADA DE 1970



por

Loreto M. Domínguez

Funcionario del Instituto de Desarrollo Económico
del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Documento presentado ante la Conferencia de la Uni-
versidad de Columbia sobre Desarrollo en la Década
de 1970.

Williamsburg, Va. y Nueva York, N. Y.

Febrero 15-21 de 1970.

Los puntos de vista que se presentan en este documento no reflejan necesariamente las opiniones del Instituto de Desarrollo Económico o las del Banco Mundial. Albert Waterston, Raj Krishna, Harold Pilvin y M. van der Melleyeron este documento e hicieron sugerencias útiles que el autor agradece.

Washington, Diciembre 29 de 1969.

QUE SIGNIFICA PARA AMERICA LATINA UNA META DE
CRECIMIENTO DE 6 % EN LA DECADA DE 1970

I. Introducción

La Comisión sobre Desarrollo Internacional bajo la presidencia del Honorable señor Lester B. Pearson recomienda como meta de desarrollo mundial en la década de 1970 una tasa mínima de crecimiento anual de 6% - tasa que, suponiendo que se apliquen "políticas adecuadas y que la ayuda externa se administre inteligentemente", ^{1/} la Comisión considera al alcance de la mayor parte de los países. Lo que la Comisión quiere decir al referirse a políticas adecuadas y ayuda externa inteligentemente administrada resulta claro después de la lectura de alrededor de 68 recomendaciones que aparecen en el informe. Estas recomendaciones, algunas de las cuales se dirigen a los países desarrollados y otras a los países en desarrollo, se refieren a cuestiones de comercio internacional, a la inversión nacional y extranjera y a los diversos aspectos del problema de elevar el nivel y mejorar la efectividad de la ayuda externa para el desarrollo.

El propósito de este documento es presentar algunos puntos de vista respecto a si la meta de 6% que se propone es, como lo sugiere la Comisión, razonable en el caso de América Latina. Otro propósito igualmente importante es analizar los aspectos principales de una estrategia de crecimiento adecuada para América Latina en la próxima década.

En materia tan práctica como dar consejo sobre políticas para

1/ Partners in Development. Informe de la Comisión sobre Desarrollo Internacional. Presidente, Lester B. Pearson, Praeger Publishers, N. Y. 1969, página 125.

el desarrollo, quien aconseja inevitablemente debe apoyarse en los puntos de vista e ideas que pueda tener respecto a la naturaleza del proceso de crecimiento económico; estas ideas determinan de hecho los factores que se mencionarán como capaces de acelerar o retardar el proceso y el peso relativo que el asesor o consejero asignará a cada uno de ellos.

Los investigadores del proceso de desarrollo económico han aislado y analizado los numerosos factores - económicos, sociales, políticos e institucionales - que presumiblemente influyen sobre el proceso y han sugerido una variedad de estrategias de desarrollo que difieren básicamente por razón del peso que en cada una de ellas se asigna a los varios factores. La Comisión ha analizado estos factores en forma muy completa ya que muy pocos o posiblemente ninguno de ellos ha sido ignorado; sin embargo, la Comisión no presenta en su informe el marco de referencia que guió su análisis. Esto es lamentable ya que uno desearía tener información adicional sobre aspectos tales como las razones por las cuales se seleccionó la meta de 6%, o por qué los miembros de la Comisión piensan que esa meta puede alcanzarse o qué ocurrirá si, por ejemplo, el volumen de ayuda externa no llega al nivel recomendado por la Comisión. Esto no significa que existan necesariamente respuestas cuantitativamente precisas a estas y otras preguntas similares, pero una presentación explícita del esquema teórico de crecimiento que subraya el análisis realizado por la Comisión hubiese ayudado a comprender la lógica interna de lo que de otro modo aparece como una serie de propuestas cuya interrelación no es muy clara y cuya importancia es indudablemente distinta. Así pues, lo que tenemos es

un conjunto de comentarios interesantes sobre una lista amplia de factores respecto a los cuales existe acuerdo probablemente general en cuanto a su efecto (favorable o retardatorio) sobre el crecimiento. Pero siempre nos quedan dudas sobre si la meta puede alcanzarse y, en todo caso, uno desearía saber qué medidas específicas de desarrollo deben apoyarse por encima de otras.

Si en este documento yo no presentara mis propias ideas o marco de referencia en materia de desarrollo, mis comentarios se prestarían a la misma crítica que he dirigido al informe de la Comisión. Por esta razón considero que una presentación breve de mis puntos de vista respecto a la naturaleza y características del proceso de crecimiento es esencial para aclarar el significado de cualesquiera comentarios que desee adelantar en materia de metas de crecimiento, perspectivas de crecimiento y estrategias de desarrollo para la región Latinoamericana o, de hecho, para cualquier país o región en el mundo.

II. Algunos Comentarios sobre las Características del Proceso de Crecimiento

El objetivo de esta sección es limitado: describir las características principales del proceso que debe llevar adelante una organización o sistema socio-económico a fin de suministrar a sus miembros un volumen constantemente creciente de bienes y servicios. Si el lector está de acuerdo en que la satisfacción, a niveles cada vez más elevados, de las necesidades de los consumidores equivale a éxito en materia de crecimiento económico, lo que haremos será describir ciertas características básicas del proceso de crecimiento. Al hacer esto no estaremos presentando, sin embargo, una teoría de crecimiento económico sino simplemente sentando las bases para decidir qué características del proceso son esenciales a

fin de que el referido proceso no se detenga. La importancia práctica de este tipo de análisis no necesita recalcar.

Las condiciones que hacen posible la expansión sostenida de la producción en una economía monetaria o de mercado son más fáciles de advertir si comenzamos imaginando una economía que no esté ligada con el resto del mundo a través de los canales del comercio exterior. Si el objetivo de todas las actividades económicas es la satisfacción de las necesidades, actuales o futuras, de los consumidores, es claro que una condición fundamental para el crecimiento sostenido de la producción en tal sistema debe ser un ajuste razonablemente preciso entre la estructura de la oferta y la estructura de la demanda en términos de mercaderías y servicios específicos.

Un sistema de precios que opere libremente informará a los productores cada vez que surjan discrepancias entre la estructura de mercaderías y servicios de la oferta y la demanda y, si la oferta de factores productivos y de insumos, es elástica las correcciones necesarias ocurrirán a corto plazo. El sistema continuará desarrollándose (los niveles de ingreso y de consumo aumentarán) en tanto el sector productor esté en posición de modificar la composición de su creciente producción de modo que ésta siga ajustándose a las características de una demanda que, en composición, evoluciona en forma gradual y constante.

Una característica de la demanda final en cualquier sistema socio-económico es que esta demanda tiende a ser cada vez más diversificada a medida que suben los niveles de ingreso. Una consecuencia de este hecho es que el continuo crecimiento de una economía totalmente aislada (es decir sin comercio exterior) exigiría como concomitante una correlativa capacidad

de diversificación del sistema. Sin esa capacidad de diversificación en las direcciones necesarias la economía llegaría a estancarse aún cuando se cumplieran todas las otras condiciones de crecimiento que uno pueda imaginar. El punto de expansión máximo ocurrirá al nivel de ingreso per-capita más allá del cual la aparición de inelasticidades en la oferta impida la diversificación adicional del sistema productivo. Cualquier intento dirigido a soslayar esta dificultad produciendo otras cosas, o mayor cantidad de las mismas cosas, no puede sino conducir al fracaso y resultar en una estructura distorsionada de precios, en pérdidas para algunos productores y en ganancias inesperadas para otros. ^{1/}

La complejidad y las dificultades del proceso de crecimiento en una economía aislada resultan más claros si pensamos en las condiciones que deben satisfacerse para que pueda ocurrir la gradual diversificación que se requerirá en la estructura de la producción. Estas condiciones incluyen no solamente la disponibilidad de capital para financiar las inversiones sino también una distribución correcta de la inversión entre sectores y, dentro de cada sector, por actividades, una oferta flexible de mano de obra que tenga las características y habilidades que sean necesarias y una oferta adecuada de ciertas materias primas, bienes

^{1/} Aquí se ignora la posibilidad de alterar la composición de la demanda a través de cambios en la distribución del ingreso. Los problemas que aquí se subrayan reaparecerían luego de una modificación de la distribución del ingreso mediante, e.g., medidas fiscales, si la composición de la oferta se separa de nuevo suficientemente de la composición de la demanda. Mis comentarios se aplican, por supuesto, sólo a economías de mercado y no a economías del tipo Soviético clásico en las que los consumidores no tienen otra alternativa que consumir lo que el sistema produce o terminar con un ingreso monetario no utilizado.

intermedios y capital productivo. La lista de condiciones podría extenderse mucho si pasáramos de los requisitos económicos básicos recién mencionados hacia otros requisitos menos inmediatos pero también importantes (e. g., un mínimo de movilidad de la mano de obra o facilidades adecuadas de vivienda para los trabajadores en los centros urbanos en expansión) o si incluyéramos factores sociales, políticos e institucionales que en una forma u otra influyen sobre la capacidad del sistema para mantener un ajuste razonable entre la composición de la oferta y la composición de demanda a niveles cada vez más altos de producción física total.

El énfasis que estamos dando a las condiciones necesarias para un crecimiento sostenido en una economía aislada puede parecer excesivo y alejado de la realidad ya que todos los países tienen acceso a los canales del comercio internacional. Tal énfasis tiene, sin embargo, la ventaja de dirigir la atención hacia el hecho de que el comercio internacional facilita el proceso de crecimiento económico - sin suprimir sin embargo la necesidad de que haya un ajuste estrecho entre la estructura de la oferta total y la de la demanda. Esto es así ya que en una economía abierta o ligada con otras a través del comercio internacional el requisito básico mencionado anteriormente es que la oferta total de bienes y servicios (total, en el sentido de que es la suma de la oferta resultante de la producción nacional más la que se origina en las actividades de importación) satisfaga las necesidades actuales de la demanda. La producción para fines de exportación, más bien que para uso interno, facilita el proceso de crecimiento ya que convierte el problema de satisfacer la demanda interna de bienes específicos en simple problema de

buscarlos y adquirirlos en el exterior. En este caso la producción puede concentrarse en cualquier dirección siempre que existan mercados de exportación - lo que equivale a decir que esa producción debe satisfacer alguna parte de la demanda mundial más bien que la más limitada demanda nacional del país productor. El caso extremo de una economía abierta sería aquel en que un país produjese una sola mercadería e importase la gran variedad de mercaderías necesarias para satisfacer todas las necesidades de los consumidores finales y los requisitos de insumos del sector productor. No es necesario que nos detengamos a analizar las limitaciones de un arreglo económico de esta índole, hecho que, en parte por lo menos, puede explicar por qué, en la práctica, los países caen entre estos dos extremos en materia de actividades de comercio exterior.

Debemos advertir, sin embargo, que la medida en que es posible aislar una economía o reducir sus vínculos de comercio exterior no es cuestión arbitraria que pueda ser decidida libremente por los planificadores o los directores de la política económica. De hecho, nuestros comentarios anteriores sobre la necesidad de proveer las varias mercaderías y servicios que componen la demanda final e intermedia, sugieren que en cualquier país, en todo tiempo o período, el hecho de que prevalezca una estructura dada de oferta interna (lo cual es, por supuesto, una consecuencia del tipo de estructura productiva existente) supone la necesidad de suplementar esta estructura con importaciones específicas a fin de llegar a una oferta total global o que se ajuste a las necesidades de la demanda.^{1/} La excepción a esta regla

^{1/} Este análisis contradice la idea generalizada de que ciertas estructuras productivas son "mejores" que otras y la de que uno de los objetivos de un país en desarrollo puede ser el de

estaría dada por una economía en la cual las elasticidades de oferta para todos los tipos y clases de insumos y factores productivos fueran tan uniformemente elevadas que cualquier escasez o cuello de botella que surgiera pudiera corregirse de inmediato. Es claro que este tipo de situación no existe en la práctica porque ningún país, no importa cual sea el tamaño y la diversidad de su base de recursos, posee dentro de sus propias fronteras todas las materias primas básicas y los combustibles que requiere un sistema industrial de alto ingreso y de gran diversificación. Aún una base sumamente amplia de recursos naturales no liberara a un país de la necesidad de importar - ya que ciertos recursos básicos aún cuando disponibles dentro del país pueden ser difíciles o costosos de explotar; además puede ser necesario importar ciertos productos intermedios o ciertas mercaderías de uso final porque existe demanda para ellos y porque la estructura productiva todavía no ha evolucionado suficientemente como para producirlos.

En síntesis, el punto principal que surge de este análisis no es, simplemente, que las importaciones facilitan el crecimiento sino más bien que ciertas importaciones específicas son esenciales para mantener el

1/ (Continúa de la página 7)
lograr algún tipo conveniente de estructura productiva. Parece evidente que la elección de estructuras está lejos de ser totalmente libre y que la posibilidad de modificar una estructura productiva está condicionada por la evolución de la estructura de la demanda final y, por el lado de la oferta, principalmente por las necesidades de insumos que suponga la nueva estructura productiva y los requisitos de importación implícitos en esta estructura - requisitos que deben estar influidos, entre otros factores, por el tipo de base de recursos naturales de que se disponga y por el grado y forma en que se explote esa base.

proceso de crecimiento y que la capacidad de importación de un país determina en último análisis su capacidad de crecimiento. ^{1/} Observando el problema desde un ángulo ligeramente distinto es posible decir que las características del proceso de crecimiento son tales que, a menos que la capacidad de importación se aumente rápidamente, el crecimiento económico normalmente será gradual y lento. ^{2/}

El énfasis que hemos dado al papel que juegan las importaciones en el desarrollo económico no supone, de ningún modo, una correlativa subestimación de la importancia del ahorro y la inversión para el mismo propósito. Lo que se quiere indicar es que un alto nivel de inversión puede producir una expansión rápida de la producción y el ingreso, pero que esa expansión no podrá mantenerse si no es compatible con la capacidad de importación de que dispone el país. ^{3/} Así pues, la capacidad de importación resulta ser el factor limitante final del crecimiento.

-
- ^{1/} Este análisis sugiere que la importancia de las exportaciones para el crecimiento económico está relacionada principalmente con el hecho de que son un medio de financiar las importaciones. El hecho de que la disponibilidad de mercados en el exterior que permita realizar economías de escala no debe ignorarse pero, a mi juicio, juega un papel secundario en el proceso de crecimiento.
- ^{2/} Puede ser de interés señalar aquí que la sustitución de importaciones, es decir la producción nacional de mercaderías hasta ahora importadas, no tiene necesariamente que traducirse en una reducción absoluta de las necesidades de importación de un país. De hecho, las importaciones totales aumentarían como consecuencia del establecimiento de alguna industria - ya fuera ésta de la variedad considerada como "sustitutiva de importaciones" o de cualquier otra variedad - en el caso altamente probable de que la nueva industria requiera ciertos insumos importados y que el multiplicador de ingresos o gastos sea del orden de 5 siempre que un 20% de la nueva demanda de consumo deba atenderse mediante importaciones.
- ^{3/} Una situación como la que se tiene en mente en esta frase supone, de hecho, que el crecimiento de la producción ha sido "desbalanceada" (en el sentido que aquí se da al término). Una expansión que hubiese seguido más de cerca la evolución de la estructura de la demanda hubiese sido acaso menos rápida pero podría haberse mantenido.

Como el crecimiento económico supone una expansión sostenida de la capacidad de producción, la necesidad de niveles adecuados de ahorro e inversión es evidente. En lo que se refiere a la cuantificación de las necesidades de inversión, el esquema de crecimiento que aquí se presenta sugiere que estas necesidades varían de país a país y que también son diferentes según la etapa de desarrollo en que se encuentra cada país. Por lo tanto, la pregunta de cuánta inversión necesita un país en un momento dado para lograr un aumento permanente en sus niveles de producción e ingreso real no puede tener una contestación razonablemente precisa a menos que sepamos la dirección que debe tomar esta inversión.

Como la estructura de la demanda de consumidores puede requerir expansión en direcciones muy distintas en distintas épocas, es claro que una distribución apropiada de la inversión es tan importante para el crecimiento económico como el nivel global de esa inversión. De hecho, el nivel agregativo de inversión sólo tiene significado si lo observamos como la suma total de las inversiones individuales necesarias en un momento dado para expandir la capacidad productiva en la dirección que corresponda.^{1/}

El lector puede señalar que estoy dando una importancia excesiva a ciertos aspectos puramente mecánicos del proceso de crecimiento económico; que el crecimiento puede acelerarse aumentando la producción en cualquier dirección que sea razonable y que las discrepancias que surjan entre la

^{1/} En vista de estos comentarios, la estabilidad de los coeficientes de capital-producto resulta ser un simple fenómeno estadístico con muy escaso significado económico. El concepto tiene, sin embargo, cierta utilidad ya que los niveles históricos de inversión pueden sugerir por lo menos el orden de magnitud de las necesidades futuras de inversión total.

estructura de la oferta y la estructura de la demanda serán corregidas por el mecanismo de precios. Y, efectivamente, dentro de ciertos límites los consumidores modificarán, por supuesto, la estructura de su demanda bajo la influencia de cambios en los precios relativos. Pero aún así, no podemos ignorar el hecho de que en todo país hay también mercaderías y servicios para los cuales la demanda es relativamente inelástica; ^{1/} estos bienes y servicios deben proveerse ya que, de otro modo, la deficiencia producirá naturalmente una seria encadenada de consecuencias económicas. Por esta razón parecería que una estrategia de desarrollo que se base en la creación deliberada de discrepancias entre la composición de la oferta y la demanda está destinada al fracaso.

Evidentemente, el interés de los consumidores por obtener bienes de consumo que, por esa razón entran a formar parte de la estructura corriente de la demanda y que, sin embargo, no se producen en el país elevará los precios para estas mercaderías e inducirá un flujo de importaciones. A menos que la capacidad de importación del país esté en aumento, la deficiencia de importaciones comenzará a producir efectos y hará que el proceso de expansión se detenga. La alternativa que se ofrece a la posibilidad de discontinuar las nuevas actividades - lo que puede ser una solución políticamente inaceptable - es la de imponer restricciones de importación de un tipo u otro. Dentro del mercado protegido que así se

^{1/} Parece razonable pensar que el número de mercaderías y servicios que tienen demandas relativamente inelásticas probablemente aumenta a medida que se elevan los niveles de ingreso reales. En otras palabras el problema de mantener un alto grado de coincidencia entre las estructuras de la oferta y la demanda probablemente se hace más complejo a medida que avanza la economía.

forme los productores tendrán fuertes incentivos para producir los bienes escasos; y estos bienes se producirán con muy pocas limitaciones en lo que se refiere a su costo. Esta política pondrá en marcha, por lo tanto, un proceso inflacionario cuya duración e intensidad estarán incluidos por factores tales como el grado de desequilibrio que prevalezca entre las estructuras de la oferta y la de la demanda y por las elasticidades de oferta a más largo plazo de la producción nacional en las líneas críticas — es decir, en las líneas de producción que confrontan demandas inelásticas. Como las elasticidades de oferta en un país en desarrollo tenderán a ser bajas — ciertamente a corto plazo y, a menudo, a plazo más largo — el mantenimiento de una política de crecimiento desbalanceado producirá, en última instancia, una inflación rápida y un deterioro de la capacidad del país para competir en el exterior como exportador.^{1/} De este modo la limitación en la capacidad de importación tenderá a reforzarse, más bien que a corregirse y esto ocurrirá hasta tanto tenga lugar un cambio radical en la política de exportación o cuando por razones accidentales o como consecuencia de alteraciones erráticas en la demanda externa se eleve la capacidad de importación del país.

^{1/} Las elasticidades de oferta, por lo menos en lo que se refiere a la producción que envuelve la elaboración de materias primas básicas en un país que tenga una base de recursos naturales grande y diversificada, tenderán a ser más altas que en un país geográficamente pequeño con una base no diversificada de recursos. Este hecho sugiere que una política de crecimiento desbalanceado tiene mejores posibilidades de éxito por lo menos temporal en un país geográficamente grande que en un país pequeño. La escasez de divisas extranjeras contribuirá, por supuesto, a perpetuar las inelasticidades de oferta que existan ya que hará difícil obtener insumos importados esenciales — inclusive maquinaria y equipo para extraer y elaborar materias primas nacionales.

Los comentarios anteriores conducen a la conclusión de que existe una alta probabilidad de fracaso en todo intento de acelerar la tasa de crecimiento económico más allá de los límites peculiares a cada país - y a la etapa específica de diversificación productiva por la cual atraviesa ese país. Una política de crecimiento económico desbalanceado, que equivale a un intento de ignorar la necesidad de coincidencia estructural entre la oferta y la demanda, abre, a mi juicio, una falsa avenida para el desarrollo económico. Un crecimiento desbalanceado, o un crecimiento a tasas más altas que las que sugiere el análisis anterior, sólo puede tener lugar en forma irregular, estará acompañado de inflación crónica y crisis periódicas de balanza de pagos y en, último análisis, no será más rápido que el crecimiento que podría lograrse a través de políticas que tengan en cuenta las condiciones y requisitos del proceso de crecimiento.

III. Consideraciones de Tipo General sobre una Tasa de Crecimiento de 6% para América Latina. 1/

Como ya se indicó, el análisis del proceso de crecimiento sugiere que, a menos que la capacidad de importación se aumente en forma rápida, el crecimiento económico tendrá lugar a ritmo lento. No intentaremos aquí de presentar pruebas empíricas de la validez de este punto. La experiencia histórica de los países desarrollados muestra, sin embargo, que a largo plazo el crecimiento ha sido generalmente muy lento.

Así, en los Estados Unidos, en donde uno pensaría que la mayor parte de los factores favorecen el crecimiento rápido, solamente cuatro décadas desde 1910 (aquellas que terminaron en 1942, 1943, 1944 y 1945) muestran un crecimiento medio del PNB por encima de 6% anual - siendo estas altas tasas influenciadas por las circunstancias excepcionales de la Segunda Guerra Mundial cuando, durante unos pocos años, la producción física aumentó a tasas anuales de alrededor de 10-12%. Fuera de estos años, el crecimiento a largo plazo en los Estados Unidos tuvo lugar a tasas medias acumulativas anuales de 3-4%.^{2/} La experiencia histórica de otros países altamente industrializados es similar: tasas de crecimiento a largo plazo del PNB total por encima de 3% al año ocurren solo

1/ A los fines de este documento América Latina se define de modo que incluye - con la excepción de Cuba - todos los países del Hemisferio Occidental originalmente colonizados por España y Portugal.

2/ C.F. Edward I. Denison, The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before Us. Committee for Economic Development 1962. página 17.

excepcionalmente. ^{1/}

El crecimiento económico en los países Latinoamericanos desde 1950 - cuando comenzaron a prepararse en forma general estadísticas de PNB para el área - ha excedido bastante las cifras que acaban de citarse. En la década de 1950, el aumento del PNB en América Latina fue en promedio de 5% anual acumulativo. Aún así esta cifra está por debajo de la meta que la Comisión fija para la década de 1970; en los primeros 7 años de la década de 1960, la deficiencia fue más pronunciada - aproximadamente un punto y medio. La meta que fija la Comisión supone, por lo tanto, que en la década de 1970 América Latina debería acelerar su crecimiento en un 20% con respecto a lo que logró en 1950-1960, y en 33% en comparación con los primeros siete años de la década de 1960. Es claro, pues, que el logro de esta meta (aparte del papel que la ayuda externa pueda jugar a ese fin) requerirá un aumento substancial en el esfuerzo interno de desarrollo de los diversos países durante la próxima década y también un mejoramiento importante en las circunstancias del comercio exterior que, como sabemos, condicionan el crecimiento económico.

1/ Simon Kuznets, Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations, I, Levels and Variability of Rates of Growth, Economic Development and Cultural Change, Vol. V, No. 1, octubre de 1956. Kuznets señala (op. cit, página 15) que tasas de crecimiento per-capita de 8% por década (3/4 de 1% por año acumulativo) son muy altas y que en forma acumulativa representan 115% en un siglo. Kuznets encontró que desde 1860 más o menos, hasta la década de 1950 solamente los Estados Unidos, entre un grupo de casi 20 países desarrollados, lograron (y esto sólo durante el período 1869-1878/1904-1913) un crecimiento por década del PNB total del orden de 56.0% - lo que equivale a una tasa acumulativa de 4.6% por año.

Una revista de los resultados obtenidos por los 19 países en materia de crecimiento económico a partir de 1950 muestra una variedad más bien amplia de situaciones: ^{1/} el movimiento del PNB en términos reales varía desde bajas absolutas (.9% por año en el Uruguay durante el período 1951-1959 y .4% por año en Haití durante el período 1960-1967) hasta aumentos del orden de 8.3% anual en Venezuela durante 1950-1959 o 8.0% anual en Panamá durante 1960-1967. El crecimiento en aproximadamente la mitad de los países en ambos períodos promedió de 3% a 5% anual; un pequeño grupo de países (cinco en 1951-1959 y dos en 1960-1967) lograron tasas de crecimiento del PNB de menos de 3% por año. Un grupo algo mayor de países (cinco en 1951-1959 y siete en 1960-1967) lograron tasas de crecimiento de más de 6% anual. La evaluación de los factores internos que pueden explicar esta variedad de experiencias escapa el ámbito de este estudio. Puede ser de interés, sin embargo, presentar ciertas generalizaciones. Así, los niveles de inversión durante 1960-1967 excepto en unos pocos casos, fueron aproximadamente 14-15% del PNB y fueron financiados en su mayor parte con recursos internos. Estos niveles de ahorro e inversión son no solamente altos, si se les compara con los logrados por la mayor parte de los países en desarrollo, sino que, además, están bastante cerca de los niveles que mantienen un número de países desarrollados. Este hecho parecería indicar que el esfuerzo interno adicional que puede ser necesario en América Latina en materia de ahorro e inversión probablemente no es muy grande y probablemente está dentro de las posibilidades de

^{1/} El Cuadro 1 presenta algunos índices económicos para este grupo de países.

la mayor parte de los países en el grupo. Esto indicaría que en América Latina los factores económicos críticos para el logro de la meta de crecimiento que se propone - o aún para duplicar las tasas relativas satisfactorias de crecimiento de los últimos 17 años - son una distribución adecuada de la inversión y la capacidad para atender las necesidades de importación que suponga la meta de crecimiento. Estos dos factores críticos están, por supuesto, estrechamente relacionados entre sí ya que la capacidad de importación es, en medida substancial, función de los niveles de exportación y estos niveles están influenciados a su vez, en medida considerable, por las decisiones que se hagan respecto a la expansión relativa de la capacidad de producción para fines internos o fines de exportación. Un estudio de la estructura de la inversión en América Latina durante las dos últimas décadas mostraría ejemplos de inversiones en líneas que en, en ese momento, no eran económicamente justificadas y también casos de oportunidades de exportación no aprovechadas porque la política oficial no reconoció suficientemente la importancia de promover una fuerte capacidad para ganar divisas extranjeras. En conclusión, en América Latina es posible lograr mejoras substanciales en el área de la distribución de inversiones; y estas mejoras facilitarían el crecimiento y reducirán el esfuerzo de ahorro e inversión que, de otro modo, sería necesario.

La situación en lo que se refiere a la capacidad de los países Latinoamericanos para satisfacer las necesidades de importación implícitas en la meta de crecimiento de 6% es un tanto diferente. Aún cuando el mantenimiento de políticas adecuadas de promoción de exportaciones ayudaran, en último análisis el éxito de los países en este campo estará determinado

en gran medida por las tendencias que siga el comercio mundial - tendencias sobre las cuales los países del area tienen poco o ningún control. Una revista de las tendencias principales del comercio mundial desde 1950 ayudará a ubicar el problema en perspectiva.

El crecimiento económico de América Latina ha tenido lugar durante los últimos 17 años dentro del marco favorable suministrado por niveles de comercio mundial en rápida expansión. No obstante, parecería que esta situación no fue explotada en forma completa por todos los países de la región ya que, como la Comisión lo expresa, la proporción del comercio mundial que lograron los países de América Latina ha estado bajando en forma rápida - desde casi 11% en 1950 hasta menos de 6% en 1967. Aún así, el valor total de las importaciones del grupo de 19 países subió durante el período a la tasa acumulativa de 4.3% por año - si medimos este valor en dólares corrientes de los Estados Unidos - y 3.1% anual en "términos reales", es decir en dólares de poder adquisitivo constante. ^{1/} Estas tasas de crecimiento no son insignificantes. Además, al juzgar el desarrollo del comercio exterior del area debemos tener en cuenta que el promedio referido anteriormente está influenciado fuertemente por el estancamiento casi total en el comercio de tres países - Argentina, Brasil y Uruguay - durante el período.

Las preguntas pertinentes que puedan hacer a esta altura de nuestro análisis se refieren al nivel de importaciones que puede considerarse como compatible con la tasa de crecimiento de 6% que se propone para el area y a las perspectivas de que esos niveles puedan lograrse. Nuestro análisis

^{1/} Para llegar a esta cifra el valor de las importaciones, expresado en dólares a precios corrientes, fue dividido por el índice de precios mayoristas en los Estados Unidos.

anterior parecería indicar que las importaciones históricas de un país no constituyen una base confiable para proyectar las futuras necesidades de importación: el crecimiento económico altera la estructura productiva de un país, modifica la estructura de la demanda y, muy probablemente, sus necesidades de importación, no sólo en nivel sino también en cuanto a composición. Parecería, no obstante, que acaso sea posible preparar una estimación razonable de las necesidades de importación asociadas a diversas etapas del desarrollo si basamos esta estimación en un análisis de importaciones para un grupo de países en un momento dado. En otras palabras, es posible que pueden obtenerse indicios útiles respecto a la relación de las importaciones con el crecimiento si analizamos los niveles de importación que predominaron en un momento o período dado entre un grupo de países con características y grados de desarrollo diferentes.

Pruebas empíricas indican que una función logarítmica de la forma $\log M = a + b \log y + c \log P$ (en donde y y P representan, respectivamente, el ingreso per-capita y población), puede utilizarse para fines de pronóstico, ya que esa función permite un ajuste excelente de los datos correspondientes al grupo de 19 países que estamos estudiando.

Esta ecuación fue aplicada a tres juegos de datos ^{1/} (1953, 1963, y 1966) con los resultados siguientes:

^{1/} Véase el Cuadro 2.

1958

$$\begin{array}{rcll} \log M & = & -3.1960 + 1.115 \log y + .7789 \log P & \bar{R}^2 = .95 \\ (.1154) & & (.1141) & (.0541) \\ & & .838 & .919 \end{array}$$

1963

$$\begin{array}{rcll} \log M & = & -2.8732 + 1.0910 \log y + .6959 \log P & \bar{R}^2 = .92 \\ (.1401) & & (.1489) & (.0664) \\ & & .742 & .857 \end{array}$$

1966

$$\begin{array}{rcll} \log M & = & -2.5048 + 1.0450 \log y + .6309 \log P & \bar{R}^2 = .88 \\ (.1645) & & (.1603) & (.0785) \\ & & .692 & .777 \end{array}$$

Nota: Las cifras en paréntesis son estimaciones de error standard y errores standard de los coeficientes de regresión; las cifras en la tercera línea son coeficientes de determinación parcial. Las dos variables son estadísticamente significativas al nivel de 1%.

La relativa estabilidad en el valor de los parámetros da cierta seguridad de que una proyección de las necesidades de importación de los países del grupo basada en la fórmula tendrá alguna significación. Un simple promedio de los valores de los parámetros resultantes para cada uno de los años investigados indica que la elasticidad del ingreso per-capita es del orden de 1.08 y que la elasticidad para la población es del orden de .70. En otras palabras en un país en el que el ingreso per-capita y la población están aumentando a las tasas de 2.7% y 3.3% por año respectivamente (es decir a la tasa global de 6% que la Comisión propone para el PNB las importaciones (en términos reales o a precios constantes) deberían aumentar a la tasa anual de 5.5%. Del mismo modo, las necesidades de importación serían mayores (estas necesidades aumen-

tarían a la tasa de 6%) si el ingreso per-capita creciera a la tasa de 4.8% y la población a razón de 1.2% por año (nuevamente a la tasa global de 6% que propone la Comisión). ^{1/} Estas necesidades de crecimiento de la capacidad de importaciones contrastan con la tasa de 3.1% (en términos reales) que efectivamente se logró, como se dijo anteriormente, durante el período de 1950-1967.

Las estimaciones anteriores muestran la necesidad de que el grupo de países Latinoamericanos aumente su capacidad de importación en forma substancial -- en un 70 u 80% durante la próxima década -- si es que ha de lograrse la meta de crecimiento que se propone. La repuesta en cuanto a la posibilidad de lograr estos aumentos en la capacidad de importación depende de tendencias en el comercio mundial que están fuera del control de los países del area y, acaso en medida mayor que lo que generalmente se supone en los países mismo de las políticas internas que se sigan en los propios países.

Por supuesto que también debemos reconocer que la meta propuesta es sumamente ambiciosa -- aún en el caso de países en donde la población está creciendo a la tasa sumamente alta de, digamos, 3.5% por año. En estos países la meta (6%) significa que el ingreso per-capita en términos reales se doblaría en más o menos 25 años y que se multiplicaría por cuatro

^{1/} La Comisión calcula que las necesidades de importación de los países en desarrollo, para apoyar una tasa de crecimiento del 6%, son del orden de 7-8% (op. cit. p. 71). Esta estimación parece ser excesiva y probablemente imposible de lograr. El comercio mundial (en dólares de poder adquisitivo constante) durante 1950-1967, un período de expansión sin precedentes, creció solamente a la tasa de 6%. Y, aún en las condiciones excepcionales creadas por el Mercado Común Europeo, los seis países miembros sólo lograron aumentar sus exportaciones a una tasa media anual de menos de 10%.

en 50 años. Y en países en los que la población está creciendo a la tasa más moderada de, digamos 1.2% anual, el logro de la misma meta significaría que el ingreso real per-capita se triplicaría en 25 años y se multiplicaría por diez en un período de 50 años - es decir en aproximadamente dos generaciones. Es evidente que una meta más modesta también sería no solamente aceptable sino que, además, estaríamos cerca de lo que las posibilidades del comercio exterior puedan permitir.

IV. Comentarios sobre Estrategia de Desarrollo en América Latina

Las características del proceso de crecimiento que hemos descripto anteriormente y el papel que el comercio exterior en general y las importaciones en particular juegan en este proceso tienen cierto significado para la política de desarrollo.

1. En primer lugar parecería que una política adecuada de desarrollo debe subrayar necesariamente aquellas medidas que conduzcan a una expansión ordenada y "balanceada" de la producción -- balanceada en el sentido que hemos dado a este término. Por lo tanto, no parece muy práctico, ni muy importante, seleccionar y tratar de lograr metas específicas de crecimiento; tiene mucho mayor sentido simplemente promover el proceso de diversificación productiva en la dirección correcta utilizando incentivos adecuados e instrumentos apropiados de política económica. Para que el proceso de crecimiento no se detenga es necesario expandir la producción en muchos frentes y corregir cuanto antes los cuellos de botella que aparezcan -- es decir cerrar rápidamente las brechas que surjan en las estructuras, en constante evolución, de la oferta y la demanda. El análisis de las dis-

torsiones que puedan surgir en la estructura de precios ayudará a decidir la dirección que la nueva inversión en actividades directamente productivas debe tomar. Los responsables de la política económica, o los planificadores deben, entonces, tomar medidas a fin de cerrar en el plazo más breve posible las brechas que se produzcan haciendo esto en forma directa mediante aumentos de la producción nacional o indirectamente promoviendo industrias y actividades de exportación que permitan elevar la capacidad de importación.

2. Al realizar inversiones que tienen un período largo de maduración -- como ocurre con la mayor parte de los proyectos de infraestructura -- debería tenerse en cuenta que estas inversiones producirán inevitablemente cierta distorsión entre las estructuras de la oferta y la demanda; la expansión de tales inversiones debería, por lo tanto, coordinarse y llevarse adelante a un ritmo tal que permita que otros tipos de producción aumenten y la producción se diversifique en la medida necesaria.

3. Como la expansión de la capacidad de importación facilita grandemente el proceso de crecimiento, es conveniente subrayar las recomendaciones que la Comisión hace a los países desarrollados para que reduzcan las barreras al comercio internacional, y a los países en desarrollo para que aumenten sus propios esfuerzos de promoción de exportaciones. En el caso específico de los países de América Latina las perspectivas en este campo son favorables ya que los países tienen por lo general bases de recursos naturales satisfactorias y, en muchos respectos, complementarias. Además, estos países ya han logrado cierto progreso, particularmente en América Central, en el desarrollo de complementariedad industrial. El movimiento de integración económica de América Latina recibiría impulso si los diversos países reconocieran que la

promoción de su desarrollo industrial en forma complementaria reduciría la limitación, de otro modo casi intratable, que el comercio exterior impone sobre su desarrollo económico.

4. Aún cuando no hemos analizado en forma explícita el papel de la cooperación internacional en el desarrollo, la parte que esta cooperación juega en la promoción del crecimiento de los países menos desarrollados debe ser clara. En primer lugar, la ayuda financiera -- de tipo concesional o bancario - no puede suprimir la limitación que una expansión lenta de la capacidad de importación impone sobre el crecimiento económico de un país o grupo de países. El volumen de ayuda necesario para estos propósitos sería no sólo sumamente elevado ^{1/} sino que, además, debería extenderse en forma permanente, a menos que simultáneamente se tomaran medidas para aumentar esa capacidad de importación. Esto significa que la ayuda externa debe ser selectiva y dirigida específicamente a apoyar el tipo de política de desarrollo descrito en el primer punto de esta sección. La ayuda financiera para corregir un cuello de botella básico -- ya sea en las facilidades de infraestructura o en la capacidad productiva en ciertas líneas -- se justifica totalmente siempre que, como resultado de la ayuda, el país receptor logre moverse hacia niveles más elevados de

^{1/} Una deficiencia de, e.g., 1-1/2% anual en la tasa a la cual debería aumentar la capacidad de importación a fin de apoyar una tasa especificada de crecimiento en América Latina significaría -- dados los niveles actuales de importación de aproximadamente \$11.000 millones -- que la ayuda necesaria para este fin (por encima de los actuales niveles de ayuda externa) llegaría a casi \$2.500/\$3.000 millones por año dentro de diez años. Es posible tener una idea de la magnitud relativa de esta cifra si la contrastamos con el flujo total de capital extranjero (oficial y privado) a América Latina en el año 1965 - \$1.216 millones.

ingreso real que no suponga un desequilibrio externo.

5. Para llevar adelante esta política de desarrollo se necesita información y técnicas económicas y estadísticas especiales. Este hecho indica que un area en el cual la investigación y la asistencia técnica pueden ser particularmente útiles es en la proyección de estructuras de demanda y en la preparación de estimaciones de necesidades de importación.

Washington, D. C.
Diciembre 29 de 1969.

Table 1

SELECTED ECONOMIC INDEXES, 19 LATIN AMERICAN REPUBLICS

INDICES ECONOMICOS SELECCIONADOS - 19 Repùlicas Latinoamericanas

Country	Per-Capita GNP in US\$		Populat. Growth '65-'67 (%)	Average Annual Growth of GDP in Real Terms (%)				Gross Domestic Investment as % of GDP		Exports of Goods and Services as % of GDP		Imports of Goods & Serv. in Current US\$ Annual Rate of Growth (%)	
	'64	1967		Total		Per-Capita		1951-59	1960-67	1950-59	1960-67	1950-59	1960-67
	1950	1967		1951-59	1960-67	1951-59	1960-67	1951-59	1960-67	1950-59	1960-67	1950-59	1960-67
Argentina	620	747	1.5	2.5	3.5	0.5	2.6	18.9	19.7	8.3	9.6	-0.1	3.3
Bolivia	134	150*	1.4	--	4.8	-1.4	3.6	14.6	15.3	18.2	19.0	1.7	8.6
Brazil	160	229	3.0	5.9	4.5	2.7	1.5	15.8	15.9	8.3	8.8	3.6	1.8
Chile	368	493	2.3	3.3	5.1	0.9	2.4	9.7	17.6	10.7	13.2	5.8	8.5
Colombia	214	267*	3.2	4.7	4.7	1.6	1.3	17.3	19.5	14.9	12.8	2.5	3.1
Costa Rica	271	382	3.4	5.0	5.6	1.2	0.7	18.4	22.1	25.0	23.3	9.4	8.1
Dominican Rep.	207	240*	3.6	5.8	3.1	2.1	-1.7	16.3 <u>1/</u>	11.9	23.0	19.8	10.2	6.6
Ecuador	148	191	3.4	4.8	4.7	1.8	1.4	13.9	14.1	18.8	17.3	9.6	7.3
El Salvador	186	256*	3.7	4.2	6.3	1.4	2.9	11.8	14.7	22.9	24.1	7.9	9.9
Guatemala	250	291	3.1	3.9	4.8	0.8	1.6	11.3	12.2	13.6	14.8	7.4	8.0
Haiti	71	64*	2.0	1.4	-0.4	-0.3	--	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	5.0
Honduras	179	210	3.5	3.7	4.9	0.7	1.3	14.5	15.1	23.1	22.6	6.8	11.7
Mexico	285	457	3.5	6.0	6.5	2.7	3.0	14.3 <u>1/</u>	15.4 <u>1/</u>	14.4	10.2	7.2	7.6
Nicaragua	190	311*	3.8	5.7	6.8	2.6	4.4	14.7	18.8 <u>2/</u>	22.5	27.6	11.4	13.7
Panama	313	488*	3.3	4.4	8.0	1.5	4.7	12.0	18.8	32.9	34.3	5.5	10.8
Paraguay	177	204	3.2	2.8	4.2	0.4	1.4	15.0 <u>4/</u>	14.1	14.3	14.4	6.5	7.3
Peru	183	318	3.1	4.7	6.6	2.3	3.6	23.2	20.5	20.2	20.1	6.4	13.9
Uruguay	n/a	547*	1.2	-0.9	0.7	-2.4	--	13.6 <u>5/</u>	15.1 <u>3/</u>	9.8	12.9	-2.2	1.9
Venezuela	537	812	3.6	8.3	4.3	4.1	1.0	27.0	19.0	32.4	30.9	11.1	-1.3

SOURCE: IBRD, Economics Department, Comparative Data Unit

* = data refers to 1966

-- = zero

n/a = not available

1/ Fixed investment; 2/ 1963-66; 3/ 1960-65; 4/ 1953-59; 5/ 1955-59

Table 2

Per-Capita GDP, Population and Imports, 19 Latin American Republics, 1958, 1963 and 1966

PNB Por Habitante, Polablacion e Importaciones - 19 Paises Latinoamericanos: 1958, 1963 y 1966

Country	Per-capita GDP			1958	Population		1958	Imports	
	1958	1963	1966		1958	1966		1958	1966
	(U\$S)				(000)			(mill. U\$S)	
Argentina	527	520	750	19,979	21,688	22,691	1,233	981	1,124
Bolivia	97	126	164	3,360	3,597	3,748	80	98	138
Brazil	201	261	273	65,740	76,409	83,890	1,353	1,487	1,496
Chile	365	302	536	7,316	8,217	8,750	415	558	755
Colombia	222	305	320	14,476	16,941	18,620	400	506	674
Costa Rica	324	339	374	1,076	1,344	1,486	99	124	178
Dominican Republic	216	258	244	2,826	3,376	3,754	149	184	185
Ecuador	171	173	206	4,105	4,814	5,326	105	128	164
El Salvador	220	230	256	2,321	2,721	3,037	108	152	220
Guatemala	251	271	284	3,546	4,144	4,575	150	171	207
Haiti	85	78	82	3,846	4,227	4,485	43	39	38
Honduras	182	191	217	1,823	2,137	2,363	76	95	149
Mexico	292	374	484	33,704	39,871	44,145	1,129	1,240	1,605
Nicaragua	235	278	327	1,334	1,541	1,682	78	110	182
Panama	355	440	511	1,002	1,167	1,287	110	192	253
Paraguay	129	189	208	1,687	1,910	2,094	38	39	59
Peru	176	222	250	9,483	10,958	12,012	382	574	817
Uruguay	461	479	551	2,464	2,649	2,749	143	177	164
Venezuela	776	745	905	6,879	8,144	9,030	1,599	950	1,331

SOURCES

Per-capita GDP: UN Yearbook, National Account Statistics, 1968, Vol. II, Table 2B;

Population: UN Statistical Yearbook, 1968

Imports: I.M.F., International Financial Statistics

DETERMINACION DE LA CAPACIDAD CREDITICIA

DE PAISES PRESTATARIOS

Observaciones del Sr. Loreto Domínguez



Requisitos Estatutarios sobre Capacidad Crediticia

Dado su carácter de institución bancaria, con la misión principal de hacer préstamos a los países miembros, es natural que en sus operaciones el Banco Mundial considere cuidadosamente el "crédito" de sus prestatarios.

A este respecto el Convenio Constitutivo (Articles of Agreement) expresa que el Banco, al otorgar o garantizar un préstamo, debe tener en cuenta las perspectivas de que el prestatario pueda atender las obligaciones que supone el préstamo.

El Convenio también instruye al Banco en el sentido de que en sus operaciones actúe con "prudencia" atendiendo tanto los intereses del país prestatario como los del conjunto de países miembros.

Justificación de los requisitos estatutarios

La necesidad de tal "prudencia" es obvia ya que los recursos financieros del Banco -- como los de toda institución bancaria -- constituyen un fondo circulante que debe utilizarse repetidas veces. Estos recursos son: a) el capital del Banco y b) los fondos que obtiene a través de la colocación de bonos en los mercados mundiales de capitales y la venta de préstamos a otros inversionistas.

Capital del Banco

El capital suscrito del Banco, que actualmente es de poco menos de US\$21.000 millones, sólo se integra en parte; es decir a través de una contribución de 2% en oro o dólares y otra de 18% en la moneda nacional del país miembro. Como resultado de esto el capital integrado del Banco es de unos US\$2.000 millones. Es evidente, pues, que sus propios recursos son relativamente limitados e insuficientes para atender el volumen de préstamos realizados -- los que hasta ahora exceden de US\$6.600 millones.

Otras fuentes de recursos

De hecho, la fuente más importante de recursos del Banco no es su propio capital sino la venta de bonos a inversionistas, tanto privados como públicos, en casi todo el mundo. Así, por ejemplo, en América Latina algunos bancos centrales mantienen en su cartera bonos del Banco Mundial, los que tienen el atractivo de una gran seguridad, liquidez y un rendimiento relativamente alto. Los bonos en circulación a junio de 1962 llegaban a US\$2.500 millones.

Otra fuente importante de recursos es la venta de los primeros vencimientos de los préstamos que hace el Banco. Muchos bancos comerciales, particularmente en los Estados Unidos, adquieren tales vencimientos, lo que les permite hacer inversiones favorables a corto o mediano plazo en proyectos seguros ya investigados por el Banco Mundial. El monto de estas ventas al 30 de junio de 1962 excedía de US\$1.300 millones.

En síntesis, pues, de un total de aproximadamente US\$5.700 millones de préstamos en vigor (excluyendo cancelaciones, amortizaciones y préstamos todavía no efectivos), alrededor de 45% (US\$2.500 millones) está dado por la colocación de bonos; 23% por la venta a terceros de vencimientos de préstamos y el resto (32%) por los propios recursos de capital del Banco.

Dada la naturaleza de los recursos que se utilizan en los préstamos es natural que el Banco estudie cuidadosamente la situación económica y financiera de sus prestatarios y, más aún, trate de anticipar en la medida de lo posible el futuro desarrollo de esa situación. Sólo así puede el Banco asegurar la integridad de su capital y mantener acceso continuo al mercado financiero mundial mediante la colocación de sus bonos y la venta de parte de sus préstamos. Inevitablemente la aceptabilidad de los bonos está determinada tanto por la garantía que ofrece el capital suscrito por los países miembros como por la confianza de los suscriptores en la política de préstamos del Banco. Esto último es vital en cuanto se refiere a la venta de préstamos ya realizados, pues los compradores no tienen en ese caso la garantía del Banco.

Elementos Primarios de la Capacidad Crediticia

Las disposiciones del Convenio Constitutivo, y la necesidad de desarrollar un mercado para sus bonos, bastarían para justificar ciertos requisitos mínimos y ciertas normas elementales en materia de análisis de la capacidad crediticia de los prestatarios del Banco. Es evidente que antes de extender un préstamo el Banco debe hacer algún cálculo de los probables ingresos de divisas del país prestatario y del destino o uso que cabe esperar se dé a tales divisas. También debe conocer el monto de la deuda externa pagadera en moneda extranjera y los probables servicios de amortización e intereses que el país debe atender en el futuro.

Si los servicios representan una proporción razonable y llevadera de los ingresos en divisas, podría entonces decirse en un sentido puramente bancario que el crédito del país es satisfactorio y que no cabría esperar dificultades en el caso de un nuevo préstamo.

También se justifica que el Banco estudie la situación financiera del prestatario -- si éste es una empresa oficial autónoma o una firma privada -- para determinar si éste dispondrá de los recursos necesarios en moneda nacional. Esto se explica ya que la posibilidad de transferir al exterior los servicios de amortización e intereses de un préstamo depende tanto de la disponibilidad nacional de divisas como de los recursos en moneda del país con los cuales el prestatario debe adquirir las divisas para el pago del servicio.

Otros elementos de la Capacidad Crediticia

Sin embargo, el requisito de que el crédito del país prestatario -- medido por su capacidad de pago -- sea satisfactorio constituye una condición esencial pero no suficiente para el otorgamiento de un préstamo.

Otro requisito estatutario es que el Banco no debe competir con las fuentes privadas de financiamiento ya que sus recursos suplementan pero de ningún modo reemplazan las fuentes normales de financiamiento internacional. Así, pues, el Banco normalmente presta sólo cuando está razonablemente satisfecho de que, en las condiciones que rigen en el mercado de capitales, el prestatario no podría obtener financiamiento en condiciones que, en opinión del Banco, son razonables para el prestatario.

De este modo, el campo de operaciones del Banco Mundial resulta delimitado por un lado por el crédito del prestatario y, por otro, por su habilidad o capacidad para obtener recursos en fuentes normales. A pesar de esto el horizonte para los préstamos del Banco es sumamente amplio, ya que puede asumir ciertos riesgos generales que el inversor o banquero privado no puede aceptar. Entre éstos está la posibilidad de una crisis económica mundial que podría afectar la situación financiera de sus prestatarios.

Pero, por supuesto, el Banco debe tener y tiene en cuenta la actitud general de los países frente a sus obligaciones financieras internacionales y su voluntad para hacer sacrificios en el consumo a fin de mantener el servicio de la deuda externa. Como cuestión de principio el Banco Mundial informa a los solicitantes de préstamos cuyo servicio de deuda externa está en mora que no podrá extenderles ayuda hasta tanto acuerden con sus acreedores un ajuste razonable y equitativo de sus obligaciones externas pendientes.

Efectos de los Préstamos sobre la Economía de los Países Prestatarios

Pero el Banco tiene también a su cargo, según el Convenio Constitutivo, la función de "promover el desarrollo de las facilidades productivas y los recursos de los países menos desarrollados". Esta circunstancia lo obliga a mirar más allá del problema de la simple seguridad de sus operaciones. En otras palabras, el concepto de "crédito" o "capacidad crediticia" supone no solamente que el prestatario tenga capacidad para atender el servicio financiero de un préstamo, sino también que exista una seguridad razonable de que el préstamo llenará un propósito útil; que el país prestatario está haciendo también un esfuerzo financiero adecuado a sus medios y posibilidades en favor de su propio desarrollo; y que la política económica general del país favorece el desarrollo y no tenderá a neutralizar los efectos favorables del préstamo. Es sólo sobre esta base que el Banco, al hacer sus préstamos, cumple con su función como institución de desarrollo y también con el requisito de "prudencia" que le exige el Convenio Constitutivo.

Tipo de Estudios que Precede los Préstamos del Banco

Por esta razón todo préstamo del Banco Mundial está precedido por estudios técnico-económicos y financieros del proyecto específico de que se trate y por un análisis de la situación económica y las perspectivas del país prestatario.

El estudio técnico se concentra, entre otros aspectos, en las características físicas del proyecto, su prioridad relativa, sus posibles beneficios o justificación económica y en la situación financiera del prestatario -- si se trata de un préstamo a una empresa estatal autónoma o una empresa privada, en cuyo caso el Gobierno debe garantizar el préstamo.

Como en el caso del estudio técnico, los estudios de la situación económica y las perspectivas del país prestatario no se ajustan a normas ni reglas fijas. En ellos se trata de llegar a un juicio sobre la "capacidad crediticia" en el sentido amplio ya mencionado. Así, pues, estos estudios analizan la economía y los problemas económicos del país de que se trate; la política económica, fiscal y monetaria; el comercio exterior y la balanza de pagos -- todo con miras a llegar a un diagnóstico que permita a la Gerencia y al Directorio del Banco decidir su política de préstamos frente a ese país. Por supuesto, estos estudios se actualizan y renuevan periódicamente.

Tópicos de Interés Especial en Relación con la Capacidad Crediticia

Puede ser de alguna utilidad comentar brevemente algunos tópicos y problemas que frecuentemente se estudian en los informes económicos del Banco. Entre éstos deben mencionarse la inversión nacional y su financiamiento, como medidas del esfuerzo financiero interno; la política fiscal y tributaria y, particularmente, la relación del presupuesto con las empresas autónomas del estado; la política monetaria y sus efectos sobre el desarrollo económico; la política de comercio exterior y la política de industrialización.

La Inversión Nacional y su Financiamiento

La relación entre un esfuerzo financiero interno adecuado y la capacidad crediticia es evidente. La ayuda externa para el desarrollo, no importa lo masiva que parezca, es siempre marginal en relación con los recursos internos que todo país normalmente dedica al financiamiento de sus inversiones nacionales. Como ejemplo de esto pueden citarse en América Latina los casos de Venezuela y México. Venezuela, entre los países en desarrollo, recibió hasta hace pocos años una de las corrientes más pronunciadas de capital privado. No obstante, la contribución externa neta de toda índole rara vez representó más de 15% de las inversiones nacionales totales en un año dado. En otros países de América Latina la proporción que representa el capital externo en el financiamiento de las inversiones nacionales es considerablemente menor que en Venezuela y México. Aún la suma de US\$20.000 millones señalada como objetivo de ayuda externa en la "Alianza para el Progreso" probablemente no represente más de diez por ciento de las inversiones que durante los próximos diez años realizarán los países Latinoamericanos.

Ante este hecho resulta claro que el ritmo de progreso económico de un país en desarrollo depende en primera instancia del esfuerzo interno de ahorro e inversión y del cuidado con que se seleccionen y realicen las inversiones. Los créditos externos sólo son un suplemento, aunque importante, a este esfuerzo interno. Como índice de esta importancia puede imaginarse un caso en que el país prestatario malgasta o emplea ineficientemente 10% de sus propios ahorros en inversiones improductivas; si la contribución externa representa, digamos, ocho o nueve por ciento de la inversión total, el efecto neto de la ayuda externa resultaría totalmente cancelado.

La medida elemental del esfuerzo financiero que realiza un país con miras a su propio desarrollo está dada por el nivel de inversión pública y privada y la forma en que se financia esta inversión. Al analizar este punto cabe contestar preguntas tales como éstas:

Es el nivel de inversión adecuado a las necesidades del crecimiento? Y, refleja este nivel la capacidad de ahorro del país?

En América Latina en años recientes la inversión nacional ha representado desde 9% del Producto Nacional Bruto en Chile hasta 21% en la Argentina. Sin embargo, la mayoría de los países tienen tasas de inversión que van del 13% al 15%. No existe, por supuesto, regla fija que permita afirmar que un porcentaje dado de inversión es precisamente "adecuado" ya que el efecto de invertir una cierta proporción del PNB se traduce en aumentos del ingreso que difieren de país a país y, aún dentro de un mismo país, según las épocas y etapas de desarrollo en que se encuentre; según la composición de las inversiones y de acuerdo a otros muchos factores. Así, México, con inversiones equivalentes a 15% de su PNB ha logrado altas tasas de crecimiento, en tanto que la Argentina, con inversiones de más de 20% de su PNB ha mostrado un relativo estancamiento. Lo importante en esta materia es, frecuentemente, el esfuerzo comparado. Un país que está mejorando gradualmente su esfuerzo en materia de ahorros e inversiones, aunque en un momento dado el nivel absoluto sea bajo, está dando indicaciones de preocupación por su desarrollo que no pueden ignorarse y que deben ser apoyadas.

Política Fiscal y Tributaria

Las posibilidades en materia de política fiscal y tributaria y su efecto sobre la tasa de desarrollo son numerosas. Un país cuyas cuentas fiscales muestran un desequilibrio crónico probablemente tiene un sistema tributario deficiente, está incurriendo en gastos públicos innecesarios o está haciendo ambas cosas a la vez. En cualquiera de estos casos la política fiscal y tributaria debe estar entorpeciendo el desarrollo económico del país.

Un nivel tributario insuficiente afecta la capacidad del Gobierno para atender sus gastos corrientes y financiar inversiones de capital social y de infraestructura. En estas condiciones las posibilidades de sentar las bases para una expansión económica ordenada están siendo ignoradas.

Si el nivel tributario es ya elevado y no obstante eso las cuentas fiscales muestran déficit la situación probablemente se explica por un nivel de gastos excesivo. A veces la causa de esto radica en el mantenimiento de una política de subsidios a empresas estatales.

Esta situación suele ser particularmente criticable ya que sus efectos negativos sobre las posibilidades de desarrollo son directas. En la medida en que el estado asigna parte de sus recursos a cubrir déficits de empresas estatales está reduciendo sus posibilidades de financiar inversiones públicas que pueden tener una más alta prioridad. Por otro lado, el hecho de que la empresa estatal necesite de tales subsidios indica que su administración es deficiente o que su política de precios es tal que no cubre los costos de producción.

A este respecto pueden existir dos situaciones generales.

En una de ellas el precio cubre el costo de producción pero no permite la acumulación de reservas para amortización y reposición de activos fijos ni la expansión de la planta productiva. En este caso el subsidio del gobierno es en realidad una inversión indirecta. Al extender el subsidio el estado debería comparar esa inversión indirecta con otras necesidades de inversión y llegar a una decisión que tuviera en cuenta el orden total de prioridades. Esto frecuentemente no se hace y, como consecuencia, se desatienden inversiones cuya prioridad es posiblemente mayor.

En un caso más extremo, pero frecuente, el precio de venta del servicio público no cubre siquiera el costo variable de producción. Parte de la contribución fiscal se dirige, pues, en realidad a financiar el consumo. La defensa de esta situación es difícil en países donde la necesidad de aumentar el nivel de inversiones es urgente.

Por supuesto que la objeción a los subsidios a empresas estatales no puede ser general y absoluta. En ciertas circunstancias hay razones sociales y políticas que justifican tales subsidios, pero su otorgamiento a expensas de la capacidad de inversión del país debiera pesarse cuidadosamente.

En América Latina la idea de que las empresas de utilidad pública, y aún las empresas comerciales del estado, no deben operar con ganancias y, por el contrario, deben cargar precios por debajo del costo es sumamente generalizada. Es difícil trazar exactamente el origen de esta idea, pero no cabe duda que sus defensores desconocen, o dejan intencionalmente de lado, principios económicos elementales. En parte la explicación acaso se debe a que los defensores de los subsidios pasan por alto la ineficiencia burocrática de las empresas estatales y, en cambio, hacen hincapie en las utilidades, que consideran excesivas, de las empresas privadas. Así, suponen que una empresa estatal, por el hecho de no tener que realizar utilidades está en posición de ofrecer sus productos o servicios a un precio más bajo que el que fijaría una empresa privada. Sin embargo, la verdad es que la ineficiencia administrativa puede cancelar con creces cualquier ventaja

que la empresa estatal goce por razón de no tener que pagar un dividendo sobre el capital invertido. Además, el rendimiento que el estado deja de percibir sobre su inversión constituye también un subsidio disimulado que debiera pesarse en términos de otras inversiones que podría financiar.

Otro punto importante que debe mencionarse en relación con la política fiscal y sus efectos sobre la capacidad crediticia es el de la medida en que la política fiscal favorece o interfiere con el desarrollo del sector privado. En tanto el déficit fiscal se financia, por ejemplo, mediante la colocación forzada de bonos del estado en instituciones bancarias, empresas de seguros o aún entre el público en general, el estado recoge recursos que de otro modo estarían a disposición del sector privado. Este proceso de transferencia de recursos puede llegar a ser excesivo y entorpecer el desarrollo económico del país ya que el aumento del capital social y de infraestructura debe estar acompañado de inversiones privadas que utilicen las nuevas facilidades.

Política Monetaria

No es necesario que me extienda en describir las variantes que puede tener la política monetaria de un país y la forma que la política monetaria puede facilitar o constituir una barrera al desarrollo económico.

Afortunadamente la época en que América Latina creía en el efecto positivo de un proceso de inflación sobre el nivel de inversiones ya ha pasado. Hoy en día se reconoce que la estabilidad monetaria favorece el desarrollo y cuando los países siguen políticas expansionistas no es generalmente porque crean en sus virtudes sino por presiones extraeconómicas.

Los problemas de política fiscal que comentamos hace un momento son importantes también desde el punto de vista monetario. Frecuentemente la expansión inflacionaria se inicia a través del financiamiento de los déficits fiscales con crédito del Banco Central.

Un país en donde existen tendencias persistentes hacia la inflación inevitablemente experimenta tropiezos en su desarrollo, tiene dificultades de balanza de pagos y no constituye un riesgo aceptable para los inversionistas extranjeros.

Desarrollo Económico y Comercio Exterior

La inflación monetaria produce siempre presiones sobre la balanza de pagos ya que el aumento de la liquidez estimula niveles excesivos de demanda, parte de la cual inevitablemente presiona sobre las importaciones. Además, el alza desproporcionada del nivel de precios internos estimula las importaciones, dificulta las exportaciones y promueve el déficit de las cuentas internacionales y la pérdida de reservas.

Durante años la solución preferida para corregir el desequilibrio de las cuentas internacionales -- sin atacar las raíces del desequilibrio -- fueron los controles de cambio y de importación y los mecanismos complicados de tipos de cambios múltiples. También en este campo hemos visto cierto progreso en América Latina.

Sin embargo, en América Latina hay sectores extensos y muchos economistas que creen que el desequilibrio de la balanza de pagos es inevitable y típico de economías en desarrollo. La solución a este problema, según ellos, es la sustitución de importaciones -- solución que se presenta en forma casi dogmática.

El error de la doctrina de la sustitución de importaciones radica no en lo que la doctrina dice sino en lo que ignora o deja de decir. Es evidente que un país agrario y exportador de materias primas que comienza a industrializarse producirá primero artículos importados -- para los cuales ya existe un mercado y una demanda. En esto no hay nada de novedoso y la prédica de intensificar la sustitución de importaciones es sólo otra manera de decir que el país debe industrializarse cuanto antes -- cosa en la cual todos estamos de acuerdo.

Lo importante es el camino que debe seguirse para inducir una más rápida industrialización.

Un elemento vital en el desarrollo y la industrialización es la promoción de exportaciones, ya que la industrialización no reduce en modo alguno la necesidad de importaciones sino que la aumenta. La experiencia histórica de todos los países industrializados muestra claramente que su industrialización estuvo acompañada de una rápida expansión de su comercio exterior. Esto ocurre pues la producción de todo nuevo artículo requiere por lo general otras importaciones directas (materias primas, equipo, combustibles, etc.); además el aumento del ingreso produce demandas adicionales indirectas de importaciones. El efecto neto es que a medida que crece la producción industrial también crecen las importaciones. Si éstas no pueden ser financiadas el proceso de industrialización tenderá a detenerse y el país experimentará crecientes dificultades de balanza de pagos.

Pero estas dificultades no son inevitables ni parte integral del proceso de industrialización. La única manera de promover la industrialización es apoyándola mediante un comercio exterior en expansión. Esto puede lograrse con políticas que favorezcan las exportaciones, tanto tradicionales como nuevas, evitando la protección excesiva de las nuevas industrias y forzándolas constantemente a mejorar su eficiencia. De otro modo estas industrias sólo servirán su fin primario de sustituir importaciones pero nunca serán un vehículo para producir divisas que permitan el aumento de las importaciones que es esencial para la continuación del proceso de industrialización.

En síntesis, en cuanto a este punto lo que deseo expresar es que la política comercial de un país subdesarrollado determina en gran medida el futuro de su comercio exterior, sus posibilidades de desarrollo y, por supuesto, su capacidad para obtener préstamos en el exterior y atender el servicio financiero de los mismos.

Resumen

La importancia de los puntos anteriores y su relevancia en casos concretos varía, naturalmente, de país a país y en el curso del tiempo. Por eso es conveniente subrayar que la técnica del Banco Mundial para determinar la capacidad crediticia de un prestatario está lejos de ajustarse a fórmulas rígidas.

El Banco reconoce que sus recursos, aunque extensos, son sólo una fracción de los que potencialmente existen en todas las fuentes financieras internacionales públicas y privadas, y por eso no compete cuando el posible prestatario tiene acceso a otras fuentes en condiciones razonables.

Tampoco puede ignorar el Banco que sus préstamos no se traducirán en mayores cambios en la situación económica de los países prestatarios si éstos no hacen un esfuerzo financiero interno adecuado o malgastan una parte sustancial de sus propios ahorros en inversiones improductivas o de baja prioridad.

El Banco al hacer sus préstamos debe actuar con "prudencia" y debe estar razonablemente convencido de que sus prestatarios podrán atender el servicio de los préstamos que reciban. Esta "prudencia" es un requisito estatutario y también se justifica por el hecho de que los recursos del Banco constituyen un fondo circulante que obtiene en parte de fuentes públicas y privadas mediante la colocación de bonos y la venta de préstamos.

Frente a esta situación básica, es natural que la técnica de análisis consista en el estudio de las perspectivas de desarrollo, según resultan de los recursos básicos naturales y humanos a disposición del país y de las políticas económicas y financieras que se sigan; de pronósticos sobre los probables ingresos de divisas y de estimaciones del servicio de la deuda externa, con miras a decidir si la carga por concepto de servicios será llevadera o excesiva.

En todo esto el Banco actúa con flexibilidad. Si tratara de seguir criterios absolutos haría muy pocos préstamos. Por ello las condiciones de cada país se estudian siempre como casos separados. Una exigencia que es razonable en las condiciones de un país dado puede no serlo en otro. En todos los casos, sin embargo, se tiene en cuenta la situación relativa dentro del propio país. En un momento dado la situación económica y la política financiera de un país puede no ser todo lo que cabría desear, pero si el país está corrigiendo la situación y el préstamo contribuirá a acelerar el proceso de ordenamiento económico, el Banco se interesará en extender esa ayuda.

En algunos casos ocurre que el monto de las inversiones posibles y necesarias excede el de los recursos internos y el financiamiento disponible de fuentes convencionales. Esta situación cae dentro del horizonte de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), cuyos préstamos son a muy largo plazo y bajas tasas de interés. Pero aún en el caso de la AIF los préstamos deben llenar una función productiva y contribuir a que el país eventualmente pueda tener acceso a los recursos del Banco. En otras palabras, los préstamos de la AIF deben contribuir a que el país pueda iniciar un proceso sano de desarrollo.