

El financiamiento de la CAF en los planes de desarrollo de la subregión

Anónimo

Exposición del Ing. Adolfo Linares

Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento

Seminario sobre la integración dentro del marco de la ALALL y de la Subregión andina

Patrocinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.

La Paz, 5 al 9 de junio de 1972

La iniciativa de analizar el tema de "La integración dentro del marco de la ALALC y de la Subregión andina", es una demostración del interés y la responsabilidad con que los niveles de decisión del país encaran este problema, por lo cual deseamos expresar nuestras felicitaciones a los auspiciadores de este importante Foro.

Significa, además, una coincidencia afortunada que este seminario se realice en circunstancias en que la Corporación Andina de Fomento conmemora el segundo aniversario de la iniciación de sus actividades, dándonos la grata oportunidad, a tiempo de tratar el tema que se nos ha señalado, de referirnos a las experiencias y tareas cumplidas por el organismo en ese lapso. La consigna de nuestro tiempo señala que debemos prepararnos al proceso histórico de cambio que experimenta el concepto nación estado con la formación de grandes conglomerados de dimensión y fuerza continental. Como respuesta a esa realidad del mundo contemporáneo, nuestros países se han propuesto la meta del mercado común latinoamericano, basado en los instrumentos del Tratado que creó la ALALC, en cuyo seno y como un medio para acelerar la integración, surge el proceso subregional andino, dentro del cual la Corporación es parte activa.

I. Breve relación de las actividades cumplidas por la CAF

Sin ánimo de hacer una exagerada valoración de lo que vienen realizando los distintos mecanismos de la integración subregional andina, podemos afirmar que un renovado éxito compensa la acción que desarrollan por lograr los objetivos propuestos: los órganos del Acuerdo de Cartagena dedicados a dinamizar el esquema

y la estrategia trazados; y la Corporación empeñada en crear una estructura técnico-financiera que facilite la ejecución de programas de interés compartido.

La creación de una corporación de fomento señalada en el programa de acción inmediata de la Declaración de Bogotá, cobró vida con la suscripción por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, del Convenio Constitutivo de la CAF el 7 de febrero de 1968.

Venezuela, como país sede, cumplió el encargo de convocar a la Primera Asamblea de Accionistas que se celebró en Caracas los días 8 y 9 de junio de 1970.

Con la designación por la Asamblea de los Miembros del Directorio, y por éste del Presidente Ejecutivo, comenzaron formalmente sus actividades, que se desarrollaron durante 1970 con acciones tales como la organización administrativa básica, pago de la primera cuota por los países miembros, designación de autoridades y principales funcionarios, gestiones de financiamiento, redacción de reglamentos, formulación del presupuesto general y, principalmente, con el recorrido por los países de una Misión Técnica, integrada por expertos altamente calificados del área.

El informe de esa Misión sirvió de base para preparar un primer programa de acción (1971-1974), cuyo contenido y características se confrontó con la realidad del proceso de integración subregional, principalmente, en los aspectos de la programación sectorial a cargo de los órganos del Acuerdo de Cartagena, con los cuales se mantiene desde un comienzo una estrecha coordinación y, también, con respecto a la actitud de los países para responder a la tarea planteada.

Durante 1971 se inició el cumplimiento de la primera fase del programa de acción con la aprobación de algunas operaciones de préstamo y la contratación y ejecución de importantes estudios destinados a identificar proyectos de interés compartido por los países miembros, a la vez que, con una intensa labor de promoción en la cual se contó con la colaboración de las instituciones nacionales de desarrollo, que abarcó las tareas de identificación, definición de proyectos, análisis de perspectivas, búsqueda de empresarios interesados, etc. En esta forma se fueron concretando en mayor medida diversas iniciativas comprendidas en el programa, incorporando nuevas posibilidades de proyectos y estableciendo un flujo de solicitudes formuladas por los sectores público y privado de los países miembros.

La búsqueda de recursos adicionales al capital de la CAF en fuentes tradicionales de crédito tales como el BID, BIRF, IFC, AID e instituciones y gobiernos de países

no miembros, constituyó otra acción importante realizada desde el comienzo de actividades de la CAF.

Paralelamente se analizaron varias fórmulas conducentes a la captación del ahorro en los países miembros y fuera de ellos y una Misión Financiera efectuó una amplia y rápida exploración en varios países de Europa, Asia y Norteamérica, sobre las posibilidades de captación de recursos, destinadas al cumplimiento del primer programa de acción.

Finalmente, con la formulación de criterios básicos y normas generales para orientar la política de operaciones de la institución se completó el marco o guía que requiere la CAF para operar adecuadamente como institución de fomento y financiamiento del área.

La importancia y secuencia que se han impreso a las acciones descritas, muestra claramente el objetivo que se pretende alcanzar a través de ellas, que es el de medir, con la mayor aproximación posible, la realidad que presenta actualmente el área de los países miembros de la CAF para la ejecución de proyectos de interés compartido; la actitud de las empresas públicas y privadas con relación al proceso de integración; la posibilidad y oportunidad de utilizar recursos CAF y ahorro interno del área para atender las demandas de crédito o inversión; las posibilidades inmediatas y mediatas que brindan las fuentes tradicionales de crédito y, finalmente, la calidad, cantidad y condiciones de los recursos que sería posible captar en el mundo desarrollado.

El examen de la experiencia adquirida en esta primera etapa y las perspectivas que existen para desarrollar una acción sistemática y concreta, muestran que la CAF está preparada para desempeñar el papel de órgano promotor y financiero e impulsar el proceso de integración subregional.

Confirman esta aseveración, los estudios en marcha y los financiamientos ya otorgados; atención que han merecido por parte del BID y de AID las solicitudes de los primeros préstamos globales a la CAF; el apoyo expresado por el BIRF, luego de un análisis conjunto de las iniciativas y programas de la entidad; y por último, la acogida y resultados que obtuvo la Misión Financiera en su recorrido.

En el campo operativo la Corporación ha aprobado hasta marzo último un monto total por créditos de ejecución, preinversión y asistencia técnica ligeramente superior a US\$ 9 millones que serán utilizados por los beneficiarios en un período me-

dio de tres años. Los desembolsos al presente alcanzan aproximadamente el 10 % de esta suma.

La asistencia financiera de la CAF para ejecución de proyectos se ha orientado preferentemente en favor de Bolivia y Ecuador, desarrollándose al mismo tiempo una acción de promoción y estudio de iniciativas en los otros países miembros.

Las operaciones aprobadas en favor de Bolivia son las siguientes: instalación de una red de almacenamiento de arroz (silos); estudio de prefactibilidad y/o factibilidad de proyectos asignados en virtud de la Decisión 28 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena; estudio a nivel internacional de la comercialización de metales no ferrosos y de sus aleaciones; estudio de prefactibilidad de productos agroindustriales ; estudio integral sobre la industria de materiales de construcción; y el financiamiento de capital de trabajo de una fábrica de bicicletas.

Para el Ecuador se aprobaron las siguientes: complejo pesquero de una empresa binacional chileno-ecuatoriana; desarrollo de plantaciones de té e instalaciones industriales; estudio de prefactibilidad de proyectos asignados al Ecuador en virtud de la Decisión 28 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena; estudio geológico para la instalación de una planta de cemento; estudio para identificar oportunidades de producción industrial teniendo presente el desarrollo petrolero en la demanda nacional; instalación de una planta industrial para la fabricación de vidrio plano; y la ampliación de la capacidad de producción de licor de cacao.

A Colombia se ha acordado un crédito para financiar un estudio de prefactibilidad para mejorar el sistema de mercadeo de productos pecuarios de exportación. Al Perú, para el estudio de factibilidad del aprovechamiento de yacimientos de fosfatos. A Venezuela se le ha otorgado un préstamo a corto y otro a largo plazo para cooperar en el financiamiento para la construcción de un puente con proyección multinacional. El Directorio de la CAF ha aprobado la realización, con recursos de preinversión y de asistencia técnica, de algunos estudios de carácter multinacional, seleccionados en forma cuidadosa y en función del interés para todos o la mayoría de los países miembros de la CAF. Los correspondientes a la industria farmoquímica y a la estandarización e instalación de la industria telefónica constituyen un decidido apoyo al proceso de programación sectorial a cargo de la Junta del Acuerdo de Cartagena; los de comercialización de productos agrícolas y de fortalecimiento institucional de organismos nacionales de comercialización agropecuaria, responden a una sentida necesidad de los países - del área de conocer a ciencia cierta los volúmenes de faltantes y excedentes de dichos productos, con miras a intensificar

su comercialización dentro de la Subregión; el correspondiente a la producción de carbón y coque para la siderúrgica subregional y regional, busca resolver uno de los problemas reconocidos mundialmente como de los más importantes para esta industria; el de fomento de la artesanía subregional tiene directa relación con el turismo y la necesidad de fortalecer nacional y subregionalmente esta actividad conceptualizada como una importante fuente de ingreso de divisas para el área; la flota multinacional de carga a granel y la organización de una empresa de "leasing" de aviones de gran capacidad, no solamente persiguen un ordenamiento y coordinación indispensable entre los países del área para resolver los problemas de transporte por los medios indicados sino que también repercutirían fuertemente en el ahorro de divisas a nivel subregional; finalmente el Fondo Andino de Inversiones y los estudios para lograr la máxima retención de primas de seguros y reaseguros a nivel subregional, pretenden fortalecer la capacidad de ahorro de los países miembros de la CAF y destinar el producto de dicho ahorro al proceso de desarrollo y de integración propuestos.

Ultimamente una misión operativa de la CAF viene recorriendo los países miembros con el propósito de concretar nuevos proyectos que motivarían nuestro apoyo. Los resultados obtenidos hasta ahora son muy buenos y muestran que el proceso de integración está ingresando a una etapa promisoriosa, dentro de la cual la CAF podrá actuar con mayor efectividad.

La descripción de las principales actividades desenvueltas por la CAF en los dos años de labores, constituye un antecedente informativo que hemos considerado necesario exponer con el ánimo de que sirva como un marco de referencia práctico, para tratar el tema que se nos ha asignado en este seminario.

II. Características principales de la CAF

La razón de ser de la Corporación está fundamentalmente condicionada por los objetivos globales que persigue el proceso de la integración subregional andina, cuya concepción innovadora y ambiciosa concede a sus distintos mecanismos e instrumentos de ejecución, características peculiares que los diferencian de otros ensayos puestos en práctica en otras áreas del mundo en desarrollo.

Dentro de este marco integracionista, un hecho que tiene una gran significación está expresado en la actitud de los países al constituir un organismo financiero, con aportes de su ahorro nacional, otorgándole así una característica genuinamente latinoamericana. Esta característica que muestra una decisión de movilizar el esfuer-

zo propio hacia la transformación de las realidades nacionales, en particular, y de la subregional, en su conjunto, refleja, a su vez, el deseo de los países miembros de que la CAF represente una nueva imagen que la diferencie de otras instituciones que vienen actuando en el ámbito interamericano, lo que sin duda expresa también el interés por contar con un instrumento propio que cumpla sus funciones dentro del proceso de integración en forma independiente, novedosa, agresiva, audaz y dinámica.

Del examen del objeto y las funciones establecidas en su Convenio Constitutivo, por otra parte, podemos deducir otros aspectos que fisonomizan a nuestro organismo.

A este propósito recordemos que la finalidad principal de la Corporación es estimular el proceso de integración subregional, a cuyo efecto, dentro de un sentido de especialización racional y una equitativa distribución de las inversiones dentro del área, tomando en cuenta la necesidad de una acción eficaz en favor de los países de menor desarrollo relativo y con la adecuada coordinación del organismo encargado de la integración subregional, impulsará el aprovechamiento de las oportunidades y recursos que ofrezca su área de acción mediante la creación de empresas de producción o de servicios y la ampliación, modernización o conversión de las existentes.

Igualmente, entre las principales funciones previstas para que realice el objeto señalado anteriormente, se incluye entre otras la de efectuar estudios sobre oportunidades de inversión, dirigir y preparar los proyectos correspondientes y difundir entre los países del área el resultado de sus investigaciones; proporcionar asistencia técnica y financiera para la preparación y ejecución de proyectos multinacionales o de complementación; obtener créditos internos o externos, emitir bonos, "debentures" u otras obligaciones; promover la captación y movilización de recursos; promover aportes de capital y tecnología; promover la organización de empresas; conceder préstamos y otorgar fianzas, avales y otras garantías.

A la luz de las anteriores consideraciones corresponde destacar en forma sintética los aspectos que pueden señalarse como propios de la naturaleza institucional de la CAF.

Como su nombre lo indica, ante todo es una corporación de fomento, y no un banco. En esta calidad pone su acento principal en buscar y promover proyectos, en coordinar la acción de diversos países o empresarios, en buscar dentro y fuera del

área las ocasiones apropiadas, la asistencia técnica, la tecnología y las patentes, los socios externos y aportes de capital. En esta materia debe fundamentalmente orientarse hacia proyectos cuyo impacto sea particularmente importante en la acción de integración que le ha sido encomendada. En este mismo orden de ideas, entre otras características que debemos destacar, se encuentran las de que es un instrumento de equilibrio de las inversiones del área siguiendo el principio de la equitativa distribución y tomando en cuenta una acción eficaz en favor de los países de menor desarrollo relativo, así como, un instrumento práctico que contribuye a mejorar la capacidad negociadora de sus países miembros frente a terceros.

La descripción que acabamos de hacer sobre las características principales de la CAF constituye el prisma desde el cual hemos enfocado el papel que debe jugar dentro del proceso de la integración, mostrando que sus tareas no están circunscritas tan sólo a una labor de asistencia financiera para proyectos específicos, sino que debe desarrollar una vasta acción con proyecciones mucho más significativas, en actividades de promoción, negociación con terceros, captación de recursos, transferencia de tecnología, apoyo al intercambio de bienes y servicios dentro de la Subregión, además de las otras funciones que en materia crediticia, financiera y económica le acuerda su Convenio Constitutivo.

Si compulsamos las actividades que someramente hemos mencionado como realizadas hasta el presente, con las características determinadas por el objeto y funciones que debe cumplir la CAF, podemos colegir que todas esas acciones han respondido y se han guiado por esos lineamientos.

Como corolario de los planteamientos antes expuestos y a los fines del tema que se nos ha asignado en este seminario, vamos a ocuparnos de dos aspectos principales:

1. Áreas de acción de la CAF para la identificación de proyectos.
2. La CAF y el financiamiento de los planes de desarrollo subregional.

III. Áreas de acción de la CAF para la identificación de proyectos

La creación de empresas de producción o de servicios y la ampliación, modernización o conversión de las existentes, muestra el área de acción en la que debe actuar la CAF. El desarrollo industrial, sin duda ocupa un lugar preferente en ese esquema, aunque no son menos importantes otras acciones en el campo de los servicios e incluso en la de la infraestructura cuando está vinculada a aquellos.

Los proyectos industriales de interés para la CAF podrían provenir de los tres campos siguientes:

I. Programación sectorial

II. Productos en desgravación

III. Conversión y modernización industrial

I. Programación sectorial

La importancia de la programación sectorial es indiscutible. Cubre una parte sustancial de la integración y, por tanto, dará lugar a proyectos de mucho mérito individual, con manifiestas características de interés compartido, grandes posibilidades de eslabonamiento internacional y muy significativos requerimientos financieros y tecnológicos.

La nómina de reserva para programación abarca aproximadamente 1.980 ítems de la nomenclatura y, según estudios de la Junta, comprende líneas de artículos que, actualmente, representan un 30 % de la producción total manufacturera de la Subregión, dentro de los sectores más dinámicos y de más rápida expansión en la demanda.

La comisión del Acuerdo de Cartagena ha definido el campo de los productos sujetos a programación que se encuentra aún en proceso de negociación entre los países. Es posible que durante el segundo semestre del presente año se produzcan las primeras decisiones que darían lugar a proyectos de gran magnitud. En consecuencia, debería preverse la atención del financiamiento de los estudios de factibilidad que se requieran o, eventualmente, de la ejecución de algunos de esos proyectos específicos.

De todos modos, resulta evidente que el ritmo de actividad de la CAF, en cuanto a proyectos comprendidos en la programación, está supeditado a la velocidad con que la Comisión logre acuerdos respecto a la programación sectorial, y a que los países miembros canalicen sus estudios y proyectos por la CAF.

Si bien la participación de la Corporación en este campo hasta el presente, ha sido modesta y se ha circunscrito a realizar algunos estudios de interés para toda el

área, como el farmoquímico y el de la industria telefónica y a cooperar en el financiamiento de estudios de factibilidad asignados en la Nómina 50 a Bolivia y Ecuador, se tiene evidencia de que el mayor volumen de sus operaciones provendrá de la programación sectorial.

II. Productos en desgravación

La mayoría de los proyectos que actualmente atiende nuestro organismo corresponden a iniciativas de los propios países y de la CAF y están comprendidos en el campo de los productos en desgravación, cuya importancia impone un examen detenido.

Los productos de las nóminas del programa de liberación del Acuerdo de Cartagena, cubren más de las dos terceras partes de la nomenclatura arancelaria, de los cuales una gran mayoría se encuentra en proceso de desgravación automática (aproximadamente 3. 400 ítems) y una fracción menor ha sido desgravada totalmente desde diciembre de 1970 (alrededor de 350 ítems). Estas nóminas incluyen productos agropecuarios, alimenticios, mineros, químicos, metales y sus manufacturas, parte importante de los productos de papel, cueros, calzados, cemento, amianto y productos cerámicos, prácticamente toda la industria textil, parte mayoritaria de la industria de vidrio, la metalurgia básica no siderúrgica, diversas máquinas y aparatos mecánicos y eléctricos y otros bienes de consumo habitual. Según estudios de la Junta, estas nóminas representan el 100 % de la producción agropecuaria y minera de la Subregión y, aproximadamente el 70% de la producción total. En la eventualidad de un retraso en la programación sectorial, parece necesario y conveniente conseguir que los países miembros se interesen por la identificación y estudio de proyectos específicos que provengan de las nóminas de productos en desgravación, así como también de proyectos de ampliación y/o modernización de empresas establecidas, para capacitarlas en la atención del mercado ampliado.

III. Conversión y modernización industrial

El Convenio Constitutivo señala, entre otras medidas, que para impulsar el proceso de integración, la institución atenderá la ampliación, modernización y conversión de empresas existentes. Los primeros resultados del proceso de integración son todavía incipientes y, por tanto, no permiten identificar situaciones críticas importantes en los diferentes sectores de la producción, que haga imperiosa la necesidad de poner en ejecución, en escala significativa, proyectos de conversión indus-

trial y de racionalización de empresas. Sin embargo, debe tenerse presente que no es conveniente esperar que se produzcan dichas situaciones para iniciar las acciones tendientes a corregirlas o atenuarlas. Por esta razón la CAF considera conveniente interesar a los países miembros para que efectúen análisis prospectivos que permitan preveerlas y determinar la oportunidad en la que deberían iniciarse las mencionadas acciones. Encontrándose también el organismo en disposición de prestar su cooperación y asistencia a este propósito.

IV. La CAF y el financiamiento de los planes de desarrollo subregional

Para abordar el tema del financiamiento de la CAF y los planes de desarrollo subregional, debemos hacer las siguientes consideraciones previas:

El área andina está constituida por países que teniendo un nivel más o menos similar, han concebido su integración a través del desarrollo equilibrado y armónico, el cual debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios. Este objetivo que también constituye un principio en la política de acción de la CAF, es de la mayor importancia, por cuanto, si no se adoptan medidas preferenciales en favor de los países de menor desarrollo, se produce una tendencia a acentuar el desnivel y desequilibrio existente entre los mismos, haciendo que el mayor peso de los costos recaiga en aquellos.

Es indudable también que el planteamiento básico de llegar a un régimen de planificación conjunta en el desarrollo integrado del área, que debe incluir todos los sectores económicos principales, supone que en forma equitativa podrán superarse las causas adversas que se interponen para que los países de menor desarrollo sean capaces de utilizar las posibilidades que ofrece la integración.

Los mecanismos y objetivos en que se fundan los planes de desarrollo de los países de la Subregión, deberían guardar una íntima interrelación entre sí, en función de los distintos factores que condicionan el proceso de integración. En otras palabras, en la medida en que los países dentro de sus características peculiares vayan adoptando sus esquemas nacionales de desarrollo con los objetivos de la integración, se asegurará, tanto a nivel nacional como subregional, un ritmo aceptable de crecimiento acelerado.

El problema de financiamiento esta en relación directa con las tasas de crecimiento de la economía que se adopten para los modelos de industrialización que se desee

poner en práctica. El aumento de la producción industrial y el incremento del comercio están íntimamente vinculados y ambos a través del proceso de integración permitirán alcanzar las modificaciones de la estructura industrial en cada uno de los países para lograr una diversificación y especialización productiva adecuadas.

El proceso de industrialización permitirá una ampliación de las vinculaciones entre los países del área CAF, de éstos con los demás de América Latina y posteriormente con el resto del mundo.

El proceso de integración, es primero un problema de financiamiento y después uno de comercio. Por consiguiente, el financiamiento es una acción anterior a cualquier resultado significativo en el mencionado proceso: de allí la importancia de los organismos de carácter multilateral especializados en la canalización de recursos financieros.

La magnitud de los recursos financieros que es preciso movilizar en forma continua, es muy considerable comparada con los recursos disponibles por los propios países comprometidos en la integración.

Teniendo presente las anteriores consideraciones veamos ahora:

1. El marco y las metas del desarrollo subregional
2. Las necesidades de financiamiento y los recursos de la CAF
3. La contribución interna y la cooperación económica internacional.

1. El marco y las metas del desarrollo del área ¹

En 1970 los países del área CAF (Grupo Andino y Venezuela), tenían en conjunto, una población superior a los 65 millones de habitantes y un producto interno bruto ² de aproximadamente 35 mil millones de dólares. El producto por habitante, de acuerdo con tales cifras, resultaba de 530 dólares.

Aún cuando el proceso de sustitución de importaciones a nivel nacional se ha extendido en mayor o menor grado, a casi toda la gama de la producción industrial en países como Colombia y Chile, la actividad económica en la subregión se carac-

¹"El financiamiento del desarrollo industrial en el marco de la integración andina". Documento presentado por la CAF en el seminario de INTAL, Bogotá 1971. "Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo. Junta del Acuerdo de Cartagena, marzo de 1972.

²Medido a precios de 1960 y según tipos de cambio de paridad calculados por la CEPAL.

teriza por un desarrollo relativamente reducido de la producción manufacturera. En efecto, este tipo de producción contribuye aproximadamente con solo un 20 % a la formación del PIB, mientras que para América Latina en su conjunto, tal coeficiente llega a un 25 %.

Esta insuficiencia industrial, originada en la estrechez de los mercados nacionales y en la carencia de una política de especialización ha determinado la falta de integración vertical de la actividad industrial en cada uno de los países andinos y, en consecuencia, un desarrollo escaso de las industrias más pesadas. Así lo demuestra el hecho de que, en la estructura de la industria, los bienes de consumo durable y de capital sólo representan un 12 % del valor de la producción total, proporción que contrasta con una participación del 24 % cuando se considera a la América Latina en conjunto.

Sólo en los países de mercado insuficiente existen plantas de fertilizantes, de productos químicos básicos, de derivados del petróleo, de metalúrgica ferrosa y no ferrosa y algunas otras actividades pesadas. Sin embargo, las plantas son por lo general de un tamaño menor al usual en los países industrializados, al mismo tiempo que operan con márgenes de capacidad ociosa.

Las exportaciones de manufacturas que el área CAF realiza al resto del mundo son sumamente reducidas y llegan a cerca de 1.000 millones de dólares por año, de los cuales las exportaciones venezolanas de productos minerales industrializados contribuyen con más del 60 %. Dentro del área CAF, y también con una importante participación de Venezuela, el comercio de manufacturas no superaba los 40 millones de dólares en 1970. Este comercio, de escasa significación frente a las importaciones del área que se acercan a los US \$ 3.500 millones, deberían aumentar, ya que su ampliación sistemática contribuirá tanto a mejorar la eficiencia a nivel de planta, como a que se utilice la capacidad ociosa, y en fin de cuentas, a colocar el área en condiciones de exportar a terceros países.

Dentro del sector industrial la producción de bienes de consumo no duradero constituye la actividad relativamente más desarrollada que abastece actualmente el 60 % de la demanda manufacturera interna y, precisamente, por su desarrollo relativo en cada país, se crean resistencias serias a la integración. Sin embargo, el aumento sistemático del comercio de estos bienes dentro del área puede ir creando especializaciones nacionales dentro de sus distintas ramas y permitir en el futuro exportaciones importantes a terceros países.

La industria de bienes intermedios satisface aproximadamente el 26 % de la demanda en la subregión andina y menos del 20 % en Venezuela. La disponibilidad de una extensa gama de recursos naturales en el área y la oportunidad de un mercado ampliado permiten suponer una activación del proceso substitutivo en casi todas las industrias que componen la agrupación.

El desarrollo industrial debería concebirse con una mentalidad fundamentalmente exportadora y propender al uso intensivo de las materias primas e insumos del área, así como a la utilización de técnicas eficientes que permitan producir a costos internacionales.

En el documento preparado por la Junta del Acuerdo de Cartagena "Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo", que es una versión inicial puesta a consideración de los diversos círculos de la actividad nacional de los países, al hacer la evaluación de las posibilidades de desarrollo y examinar los requerimientos globales de inversión y su financiamiento, se formula una meta de crecimiento del 7 % anual, en promedio, que sería viable si se toman acciones concretas que tiendan a modificar el comportamiento de los factores predominantes en la inercia histórica. En el análisis de algunos esquemas alternativos de financiamiento se plantean algunas hipótesis, una de las cuales estima que la inversión necesaria hacia 1975 llegaría a 5.985,2 millones de dólares y para 1985 a 14.866,8 millones de dólares, calculados en su equivalencia de 1960. Se indica que el ahorro externo medido con respecto al promedio, es hoy inferior al 3 %, hacia 1975 llegaría dentro de esa hipótesis a un 8,5 % y hacia 1985 estaría representando un 12,7 % del producto y un 43 % de la inversión. Entre los elementos predominantes que deberían modificarse para que sea viable ese crecimiento del 7 % anual, el documento citado señala que a más del esfuerzo adicional de ahorro interno, juega un papel destacado el aprovechamiento de nuevas posibilidades de exportación, las condiciones en que se contraten los créditos externos y el tratamiento a la inversión extranjera. Igualmente apunta que cualquiera que sea el nivel de inversión que se establezca como meta, es indispensable que se refuercen y modifiquen los mecanismos actuales de generación, captación y orientación del ahorro interno (y externo) y se creen algunos nuevos con el mismo objeto ³.

2. Las necesidades de financiamiento y los recursos de la CAF

En el trabajo presentado por la CAF al Seminario de INTAL sobre "Desarrollo industrial e integración de los países andinos", celebrado en marzo de 1971 en Bogotá, se estima que con un crecimiento del PIB del 6,5 % promedio para toda el área

³JUNAC. Documento citado.

CAF en el quinquenio, el PIB acumulado sería del orden de US\$ 200.000 millones. Con una tasa de inversión bruta del 18 % (superior a la histórica) en el período, esta se elevaría 36.000 millones de dólares, de los cuales, la inversión industrial directa es aproximadamente de un 15 %, es decir, del orden de los 5.500 millones de dólares en el total de los cinco años.

Teniendo en cuenta que la CAF volcará su acción principal a los proyectos industriales de carácter multinacional o de contenido de integración, debemos preguntarnos, cuánto de esta cantidad debe corresponder a proyectos industriales con carácter integracionista? Algunos serán proyectos sólo nacionales, otros, acuerdos de complementación y programación sectorial y otros serán proyectos industriales netamente multinacionales. Partiendo del hecho de que el actual ritmo de inversión de este tipo de proyectos es muy bajo y constituye una fracción muy pequeña del proceso industrial en curso y previendo que la velocidad de maduración de los proyectos importantes sería lenta, no parece aventurado afirmar que en el quinquenio bajo consideración, proyectos industriales que de un modo u otro tengan significado de integración tal como se ha definido anteriormente, no pueden representar un porcentaje superior al 10 % del total indicado, es decir, unos 550 millones de dólares.

El capital suscrito con el que se ha constituido la Corporación es relativamente modesto y no guarda relación proporcional con la magnitud de la empresa que debe acometer. Tampoco representa una expresión del esfuerzo que debieran realizar los países para que nuestro organismo adquiera la necesaria solidez en el mundo financiero. No obstante este hecho y mientras se pueda aumentar su capital social con nuevos aportes para que tenga una mayor capacidad de endeudamiento, creemos que los actuales recursos propios tienen un efecto multiplicador que depende, principalmente, de la importancia y calidad de los proyectos a financiar y también de una oportuna y adecuada utilización de la capacidad negociadora que le concede su condición de organismo comunitario.

Teniendo en cuenta lo anterior y con respecto al total antes estimado de US\$ 550 millones para el quinquenio, la CAF espera participar financieramente con un monto de US\$ 100 millones, esto es, aproximadamente un veinte por ciento. La diferencia debería ser financiada con créditos de proveedores y aportes locales de los países, como es normal en el caso de proyectos industriales. (Aproximadamente 50 por ciento de créditos de proveedores y 30 por ciento de aportes locales).

Los recursos financieros que movilizará la CAF para alcanzar en el quinquenio el porcentaje de su participación, provendrán del pago de las cuotas de su capital suscrito (US\$ 25 millones) y de otros recursos provenientes de la Banca pública internacional y la cooperación de gobiernos de países desarrollados. Necesariamente la estimación de los requerimientos financieros tiene que proyectarse más allá del quinquenio, de acuerdo al proceso de maduración de los proyectos y los avances en la programación, para cuya eventualidad la CAF ya ha estudiado y sugerido medidas que permitan disponer, en un futuro próximo de mayores recursos propios, esto es, con la suscripción del capital total autorizado y por otra parte con la creación de un capital exigible. Acciones ambas que se han propuesto a los países ponerlas en práctica antes de finalizar el año 1973.

3. Recursos internos y cooperación económica internacional

La estructura del Acuerdo de Cartagena demuestra una voluntad de movilizar el esfuerzo propio en las tareas programadas para el desarrollo, aunque también admite que, de acuerdo a las estimaciones de financiamiento establecidas, es deseable e indispensable contar con la cooperación internacional de fuera de la subregión.

En esta materia corresponde observar que, durante los últimos tiempos, el mayor esfuerzo para lograr el desarrollo ha correspondido a cada país. En el decenio de 1950 estuvo financiado un 94 % de la inversión total con el ahorro interno, y en el decenio 1960 con un 85 % aproximadamente.

Al compás de la profundización de la enorme brecha que separa al mundo desarrollado con respecto al mundo en desarrollo, la cooperación financiera internacional ha dejado de actuar en una medida deseable en favor de los países latinoamericanos. A este hecho se suman factores adversos que han sido puestos de relieve en los últimos tiempos, creados por las dificultades originadas, entre otros, por el injusto sistema monetario internacional, las barreras proteccionistas con que van cerrando los países industrializados sus mercados, causantes de las serias trabas a la expansión del comercio de nuestros países, las repercusiones desfavorables del comercio invisible, que en conjunto se hace mucho más grave por la política de restricción y la disminución del flujo de ayuda directa e indirecta.

Dentro de este cuadro de grandes dificultades en el financiamiento, se ha puesto en evidencia en términos dramáticos el obstáculo que significa la pesada carga de las obligaciones resultantes del financiamiento internacional, por concepto de amortizaciones y pago de intereses.

En esta materia, con respecto al Grupo Andino, sobre un total bruto por préstamos de 12 mil millones de dólares, se remitió al exterior 8.200 millones como pagos por amortizaciones e intereses.

Quiere decir que el importe neto de fondos extranjeros, no ha desempeñado un papel realmente positivo, dado que la salida de utilidades fue superior a la inversión directa de origen foráneo.

Si bien es cierto que, para encauzar estos recursos que pueden obtenerse de las distintas fuentes internacionales, viene imponiéndose, cada vez con más fuerza, el criterio de que los organismos de crédito internacionales representan los canales más apropiados para la utilización de los recursos hacia proyectos en desarrollo, también es evidente que a los organismos subregionales aún no se les asigna igual papel. Motivo por el cual, los propios países miembros deberían actuar en forma mancomunada, para que se canalice una buena proporción de la ayuda externa para la integración, a través de las corporaciones de desarrollo subregional y utilizando adecuadamente los interesantes mecanismos de que ellas disponen para cumplir sus objetivos.

En este orden de ideas es imperioso, por tanto, revisar los términos de la cooperación internacional, de manera que para que no represente una carga pesada que anule el esfuerzo propio de los países, sea concedida en condiciones más blandas y a plazos más largos y buscando una mayor diversificación de las fuentes de financiamiento para no depender de las contingencias que significa una vinculación unilateral.

Los hechos antes anotados, nos imponen la necesidad de un examen sobre la política que deben seguir instituciones como la CAF encargadas de canalizar recursos financieros. Si bien reconocemos la necesidad de que el capital extranjero es indispensable para el desarrollo, por otra parte, es también necesario delimitar como prevé el Acuerdo de Cartagena, las condiciones y los sectores en los cuales el aporte de recursos externos es deseable y se ajuste a las prioridades definidas en los programas de desarrollo de cada país.

La Corporación, por tanto, se ha propuesto en materia de captación de recursos varias metas que permitan la movilización al máximo de recursos financieros dentro y fuera de la subregión. Respondiendo al interés de los países miembros para que la entidad se proyecte con una nueva imagen, que haga posible que la asistencia financiera sea otorgada en términos más atractivos y aceptables, se han realizado es-

fuerzas para persuadir a gobiernos e instituciones internacionales, que consideren todos esos factores negativos, de modo que la cooperación económica esté determinada más por la calidad de los recursos que por el volumen.

Con base a estas consideraciones nos vamos a referir a las experiencias de la CAF en estos dos años de actividad y a la posición que la administración ha tomado para orientar sus contactos con las potenciales fuentes financieras, desde tres puntos de vista:

I. Movilización del ahorro interno

II. Recursos de fuera de la subregión; y

III. Acceso a la tecnología.

I. Movilización del ahorro interno

Paralelamente a las acciones dirigidas a incrementar la estructura financiera interna de la CAF, se han adoptado otras medidas para estimular la movilización del ahorro interno hacia proyectos de integración. Los países miembros tienen una capacidad productiva y tecnológica instalada, que puede ser utilizada a través del intercambio dentro de la subregión. En vista de lo cual se han iniciado negociaciones para que cada país otorgue a nuestro organismo líneas de crédito para fomentar la exportación de bienes y servicios para canalizarlos a proyectos en los que participe la CAF así como para fomentar el intercambio comercial. Con Colombia ya se ha suscrito un acuerdo para una línea de crédito por US\$ 10 millones y están muy avanzadas las gestiones en este mismo sentido con los otros países miembros. De este modo pensamos crear una fuente de recursos a nivel multinacional que estimulará esa transferencia recíproca de bienes y servicios.

En relación con esta necesidad de aprovechar apreciables márgenes del ahorro interno para volcarlos hacia proyectos de interés compartido, se han iniciado estudios que consideramos tienen especial trascendencia. Entre éstos debemos mencionar el estudio para un fondo andino de inversiones, sobre el cual con la cooperación de la OEA y la participación de expertos especialmente contratados y de técnicos de los bancos centrales y organismos nacionales de desarrollo, se han cumplido la primera y segunda fases con base al Plan de Trabajo preparado. Contando con la amplia recopilación de informes y datos obtenidos en el área, se procederá a la realización de la tercera fase que consistirá en la ejecución del estudio de factibilidad del mencionado fondo.

Con este mismo propósito y en coordinación con la Junta del Acuerdo de Cartagena se está realizando un estudio de la viabilidad para la creación de una empresa para el transporte aéreo "leasing" entre los países miembros de la CAF y otro de una flota multinacional de carga a granel.

Con respecto a la acción que deben desarrollar los países dentro del proceso de integración, creemos que la solidaridad de los miembros más avanzados debe traducirse en un mayor esfuerzo financiero en favor de los de menor desarrollo relativo. Aunque no podemos desconocer que existen limitaciones en los más adelantados. Desde otro punto de vista creemos que la actitud y el deseo de los países andinos por integrarse, representa un hecho que favorece abiertamente a la apertura de los países desarrollados en favor de la ayuda financiera. En este sentido y sin que aún sea una idea elaborada, creemos que los países miembros deben reservar parte de sus recursos para destinarlos a propósitos de integración en forma obligada. Se podría plantear la posibilidad de que los propios países reserven una cierta proporción de su producto nacional bruto para ser forzosamente destinada al proceso de integración a través del organismo financiero, en el caso del área andina la Corporación.

En pocas palabras, esta proposición encierra la idea de crear un "Fondo para la Integración" como responsabilidad de los países miembros, sin perjuicio de los recursos específicos, tanto nacionales como externos, que deban agregarse para cumplir con las obras de infraestructura de integración y con los programas sectoriales. De los recursos del Fondo podría enterarse las cuotas de capital a ser pagadas del respectivo organismo subregional, pero el remanente, que sería una proporción importante del total, podría ser administrado con el criterio de "fondo" y no de "banco". Lo que pretendemos diferenciar es el hecho que el banco es una institución que fundamentalmente debe recurrir a los mercados de capital y aplicar por tanto en su gestión un criterio de decisiones de estricta rentabilidad; por el contrario, el criterio de "fondo", sin abandonar el de rentabilidad para definir ciertas prioridades para su utilización, puede ser más liberal en las condiciones en que efectivamente resuelve otorgar sus préstamos cuando se cumple determinadas circunstancias.

ii. Recursos de fuera de la subregión

La acción esta dirigida principalmente a las siguientes fuentes:

a) Dentro del área global, a países como Argentina, Brasil y México

b) Organismos internacionales que operan en el ámbito interamericano, como el BID, BIRF y AID

c) Gobiernos e instituciones de financiamiento de los países desarrollados

d) Mercados de capital.

a. Las negociaciones con los países latinoamericanos se han fundado principalmente, en la necesidad de mantener medios de cooperación que se inspiren en la integración con vistas al mercado común latinoamericano y de manera especial respondiendo a las funciones de la CAF para acrecentar su capacidad financiera mediante la obtención de recursos adicionales, en condiciones favorables, que puedan utilizarse para la canalización de bienes y servicios a la subregión en proyectos donde sean competitivamente utilizables.

b. Están muy avanzadas las negociaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo y con la AID. En el Banco Mundial existe buena disposición para establecer interesantes bases de cooperación.

c. En lo concerniente a las fuentes financieras de gobiernos e instituciones internacionales, la primera Misión Financiera enviada por la CAF a Europa, Asia y Norteamérica, demostró que es posible obtener, dentro de una variada gama de modalidades, recursos para financiar el componente de origen externo de los proyectos comprendidos en el programa de trabajo.

Es oportuno observar que la tarea exploratoria realizada por la Misión Financiera muestra que si bien existen posibilidades de obtener recursos, los mismos se otorgan con preferencia para apoyar la exportación de bienes de capital, en las condiciones que hasta ahora han venido imperando en este tipo de transacciones. Con ligeras diferencias los plazos de amortización, pago de intereses y servicios, se mantendrán en niveles que siguen representando una fuerte carga para los países.

d. Con esta misma finalidad de buscar recursos, se han iniciado contactos para estudiar las posibilidades que existen en un mediano plazo para que la CAF ingrese a los mercados de capitales.

Como resultado de la experiencia adquirida por la CAF en esas negociaciones de financiamiento, en la III Conferencia de la UNCTAD hicimos una exposición, cuyo

texto ha sido distribuido en este seminario, en la cual hemos formulado algunas observaciones con referencia a 5 aspectos diferentes del financiamiento, a saber:

- i. El financiamiento intra-regional de la integración
- ii. La cooperación de los organismos internacionales en general y de los instrumentos financieros multinacionales
- iii. Los organismos de crédito bilateral de los países desarrollados y la integración
- iv. La colaboración de las grandes empresas multinacionales; y
- v. Los países miembros y el financiamiento de la integración.

El primer punto ya lo tratamos al referirnos a la captación de recursos dentro de la subregión. Respecto al segundo punto, consideramos que dentro del sistema financiero multinacional que se ejerce a nivel mundial, regional y de agrupación de integración (subregional) sería conveniente buscar fórmulas que permitiesen una división racional de la actividad financiera para la integración, en tres formas, que consistirían en reservar determinados sectores de inversión al organismo financiero subregional; formar consorcios entre los organismos mundiales y regionales con los subregionales para proyectos con importancia integracionista; y apoyar al organismo subregional en su acción de promoción de proyectos de integración dentro de sus países miembros, otorgándosele la representación de los otros organismos multinacionales de financiamiento.

En relación con las instituciones señaladas en este punto, hemos planteado que las determinaciones de orden general que afectan los intereses mundiales o regionales, deben ser adoptadas de modo que no resulten contradictorias con los esfuerzos de integración expresados como voluntad de los países.

Que esos entes multinacionales destinen suficientes recursos, preferentemente de naturaleza no reembolsable, en dos aspectos muy definidos: asistencia técnica y créditos de preinversión. A este respecto, hemos sostenido que el volumen de asistencia y de créditos de preinversión, deben ser proporcionalmente muy abundantes y que, los entes multinacionales consideren a las instituciones subregionales de integración como sujetos de crédito que puedan recibir directamente préstamos de preinversión. Teniendo en cuenta que un organismo subregional tiene como función principal buscar y promover proyectos, coordinar la acción de diversos países

y empresarios, buscar dentro y fuera del área los medios apropiados, tecnología, patentes, asistencia técnica, socios externos y aportes de capital que tendrán primordialmente el más efectivo y rápido cumplimiento del objetivo de impulsar el proceso de integración. También hemos hecho hincapié en la necesidad de recursos blandos que sean otorgados en condiciones más favorables que las tradicionalmente utilizadas, y que consideren al propio tiempo los problemas de financiamiento de los países de menor desarrollo dentro de cada agrupación. En lo tocante a los organismos de crédito bilaterales, hemos considerado que en este campo debería procurarse que en las negociaciones relativas a proyectos de integración se obtengan en favor de los organismos subregionales el otorgamiento de líneas globales de crédito y de recursos mucho más blandos que los hasta ahora concedidos y que no sean atados.

El papel de la gran empresa multinacional, asimismo, fue objeto de nuestro comentario en la reunión de UNCTAD. No podemos desconocer que dentro del extraordinario avance tecnológico que van experimentando las superpotencias mundiales la aparición de las empresas multinacionales constituye un nuevo factor en el desarrollo industrial contemporáneo. En concomitancia con este fenómeno de acelerado cambio hacia cada vez más adelantadas formas en la investigación de la tecnología y la aplicación de la ciencia empieza a plantearse para las áreas en desarrollo que buscan industrializarse una especie de división internacional del trabajo consistente en dejar en manos de estos países producciones diversas que se justifiquen por el menor costo de fabricación. No cabe duda que la gran empresa multinacional podría significar un instrumento de transferencia de recursos externos que desde nuestro punto de vista, si bien podrían ser considerados en general como coadyuvantes para el desarrollo, su participación debe estar cuidadosamente establecida por la forma en que se contraten los créditos externos y el tratamiento a las inversiones extranjeras cuidando que no se produzca un efecto negativo que podrían tener algunas inversiones privadas sobre la balanza de pagos o sobre el empleo. En este sentido, creemos que el Acuerdo de Cartagena y otras decisiones complementarias, interpretan en forma adecuada esta necesidad de buscar el fortalecimiento del sector nacional y la forma en que es deseable la intervención del capital foráneo.

Finalmente hemos expuesto ante la Conferencia de UNCTAD la conveniencia de que los países miembros de un proceso de integración compatibilicen sus políticas internas con sus compromisos con la agrupación para que no se produzcan conflictos que impidan el progreso y se constituyan en factores negativos para obtener ayuda externa.

iii. Acceso a la tecnología

El financiamiento de los planes de desarrollo de la subregión no es, en modo alguno, tan sólo un problema que se centra en la captación de recursos, estimada en cifras más o menos importantes de capital o de bienes, sino que lleva implícito un factor determinante que es el de la adquisición de tecnología. Así esta planteado en el Convenio Constitutivo de la CAF que entre sus funciones señala la de promover aportes de capital y tecnología en las condiciones más favorables.

En este entendido la movilización de apreciables montos de capital esta inseparablemente unida al conocimiento tecnológico, porque, únicamente si tenemos capacidad para hacer uso racional y selectivo de determinadas ramas científicas y tecnológicas, podremos aspirar a la independencia económica. Tanto más esto es evidente, cuanto que las metas que se persiguen con el desarrollo industrial requieren de tecnología en una proporción considerable si se tiene en cuenta que la sustitución de importaciones apunta al sector más dinámico de bienes intermedios y de capital dentro de una estructura de mercados ampliados y economías de escala. Es importante anotar que el proceso subregional ofrece, en perspectiva, condiciones apreciables para lograr acceso a la tecnología indispensable en el proceso de transformación, pues de seguir el ritmo de crecimiento actual de la población el Grupo Andino para 1985 se acercaría a los 100 millones de habitantes, cifra estimada hoy por hoy como mínima para conseguir un grado aceptable de industrialización y desarrollo.⁴ El Profesor Sviedrys, del Instituto Politécnico de Brooklyn sostiene que "el proceso tecnológico es el cuarto factor, de producción al que puede atribuirse hasta el 90 % del incremento en la productividad por trabajador según lo indican estudios que se han hecho sobre el particular". Por progreso tecnológico se entiende la investigación, la invención, el desarrollo educacional y una mejor organización. Tiene importancia extraordinaria en el desarrollo porque se estima que el 80 % de todo lo que utilizaremos en 1985 está aún por inventarse. Los modelos de desarrollo económico que ignoren el factor tecnológico de la producción y que subrayan que el aumento en la producción se debe principalmente a la tasa de formación de capital, falsean la situación porque lo que verdaderamente importa es la cantidad de tecnología nueva que se incorpora en la formación de capital.

Esta sola materia por su importancia merece un examen más amplio y detenido, que no podemos hacer por la brevedad del tiempo de que disponemos en este Foro por lo cual al dejarlo anotado como preocupación que debe ser objeto de continuos estudios, y que interesan de manera directa a la Corporación debemos señalar que los esfuerzos que se realicen para establecer una estructura científica y tecnológica

⁴R. Sviedrys: "Clave del desarrollo: saltar por encima". Revista Progreso, diciembre, 1971.

otorgaran una mejor capacidad para emprender el desarrollo económico y social. En este sentido, la tarea que cumple la Junta del Acuerdo de Cartagena en el campo de la creación y comercialización de tecnología tiene especial trascendencia.

Antes de finalizar nuestra intervención, quisiéramos puntualizar que la solución de los problemas que someramente hemos tratado, carecerían de importancia y significación, si no recordáramos que todos los esfuerzos que nuestros países realicen para impulsar el proceso de su integración, deben estar dirigidos hacia la meta de alcanzar mejores niveles de vida para sus pueblos. Que ninguna tarea se justificaría si todos los programas propuestos dejaran un enorme vacío con respecto al desarrollo social, donde existen problemas como el aumento acelerado de la población, la contaminación del medio ambiente, el impresionante desarrollo urbano, la no utilización adecuada del espacio geográfico, la injusta distribución de los ingresos, el creciente incremento del desempleo y las altas tasas aún prevalecientes de analfabetismo y marginalidad de grandes mayorías. De igual manera, el gran problema relativo a las deficiencias de la infraestructura física y los servicios que se hacen más dramáticos en los países de menor desarrollo relativo.

Con nuestra inquietud por los problemas que conforman el cuadro de nuestra realidad socioeconómica, deseamos expresar que la Corporación Andina de Fomento está segura de que la decisiva acción solidaria de sus países miembros para integrarse se traducirá en un apoyo cada vez mas efectivo hacia nuestro organismo, haciendo posible que cumpla cada vez con mayor eficiencia con los objetivos para los cuales fue creada como principal instrumento financiero y de fomento de la integración subregional andina.

La Paz, 9 de junio de 1972