

2. El grupo acordó reunirse nuevamente antes de la asamblea anual del FMI y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, a invitación de su presidente, previa consulta con los países miembros.

### 3. Programa de trabajo:

a. Informe a ser presentado por los directores ejecutivos del FMI sobre los recientes acontecimientos monetarios.

b. Aspectos legales y técnicos del vínculo entre los DEG y el crecimiento económico de los países en desarrollo.

c. Efecto que puedan ejercer los posibles ajustes en el sistema monetario internacional sobre el volumen y términos de los recursos financieros internacionales destinados al crecimiento económico de los países en desarrollo.

### d. Reformas monetarias internacionales.

e. Cuotas y su adecuación al desarrollo económico. A los fines de esta agenda, el grupo acordó solicitar, de los directores ejecutivos del FMI y de diferentes instituciones nacionales e internacionales, los estudios que guarden relación con los temas anteriormente expuestos.

---

## CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

### DISCURSO DEL SEÑOR ROBERT S. McNAMARA, PRESIDENTE DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

#### I. INTRODUCCION

Esta es la primera oportunidad que tengo, desde que asumí la presidencia del Banco Mundial, de participar en una reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y es para mí un gran placer encontrarme entre ustedes.

Me propongo expresarme en términos concisos, pero con absoluta sinceridad.

Mi punto de vista es el siguiente:

El estado del desarrollo en la mayoría de los países que se encuentran en ese proceso es inadmisiblemente, y va empeorando cada vez más.

Es inadmisiblemente, y no porque no se hayan realizado progresos en los últimos 20 años —sobre todo en el decenio de 1960—, sino porque los programas de desarrollo se han encaminado principalmente a alcanzar metas económicas generales y no han logrado asegurar que todas las naciones y todos los segmentos de la población dentro de las naciones, compartieran equitativamente el fruto de esos adelantos económicos. A medida que avanza el segundo decenio para el desarrollo comienzan a percibirse los errores incurridos en el pasado, pero ni los países

en desarrollo ni los desarrollados han adoptado medidas efectivas para corregirlos.

Por último, si el estado del desarrollo en la actualidad es inadmisiblemente —y lo es—, no hemos de perder el tiempo buscando a los villanos de la obra o, lo que es aún peor, desperdiciar nuestras energías en una confrontación estéril entre los países ricos y los pobres. Más bien, todos los que estamos implicados en el proceso del desarrollo internacional —es decir, todos nosotros— debemos actuar con rapidez formulando medidas prácticas que teóricamente estén bien concebidas, sean viables desde el punto de vista financiero y puedan contar con el necesario apoyo público. Voy a sugerir algunas de estas medidas a continuación.

#### II. EL ESTADO DESIGUAL E INADMISIBLE DEL PROCESO DE DESARROLLO

He señalado que, a mi juicio, el estado del desarrollo en la mayoría de los países que se encuentran en ese proceso es inadmisiblemente.

Es inadmisiblemente, pero no por la ausencia de progresos; al contrario, ha habido notables avances. El crecimiento económico global de dichos países, medido en términos del producto nacional bruto (PNB), durante el primer decenio para el desarrollo

llo fue impresionante. Para algunos de ellos fue la década de resultados más fructíferos de su historia, medidos en función de esos términos económicos brutos.

Pero esos parámetros económicos, aun cuando son útiles, pueden resultar sumamente inadecuados.

Son inadecuados porque apenas reflejan, en sí mismos, lo que está ocurriendo en las vidas individuales de grandes masas de población en los países en desarrollo.

Ahora bien, en definitiva el mejoramiento de la vida individual de las grandes masas es la finalidad fundamental del desarrollo.

¿Qué hemos de decir de un mundo en que cientos de millones de personas no solo son pobres, hablando estadísticamente, sino que además se enfrentan con las privaciones cotidianas que degradan la dignidad humana hasta niveles que no hay estadística capaz de describir adecuadamente?

Un mundo en desarrollo en el que los niños menores de cinco años representan solo el 20% de la población, pero más del 60% de las defunciones.

Un mundo en desarrollo en el que dos tercios de los niños que han sobrevivido a la muerte prematura, verán menoscabado su crecimiento por la malnutrición, afección que impide el desarrollo físico y mental.

Un mundo en desarrollo en el que hay 100 millones más de analfabetos adultos que hace 20 años.

Un mundo en desarrollo, en suma, en el que la muerte y las enfermedades causan estragos sin fin, escasean las posibilidades en materia de educación y empleo, predominan por doquier la miseria y la pobreza, y son muy limitadas las oportunidades que tienen el hombre de lograr su plena realización.

Este es el mundo de hoy para los 2.000 millones de seres humanos que viven en más de 95 países en desarrollo que son miembros del Banco Mundial. La catástrofe personal que afecta a la vida individual de cientos de millones de esas gentes es tal que ya no podemos sentirnos complacidos por el mero logro estadístico de que se haya alcanzado la meta global del 5% de crecimiento del PNB al finalizar el primer decenio para el desarrollo.

En primer lugar, ese promedio encubre el hecho de que la tasa de crecimiento fue muy desigual entre los países en desarrollo, y de que el ingreso aumentó menos donde más se necesitaba: en los paí-

ses más pobres, que en conjunto cuentan con el mayor porcentaje de la población del mundo.

El cuadro que emerge de un estudio de los distintos países confirma cuán desigual ha sido ese crecimiento:

Los principales países exportadores de petróleo, cuya población representa menos del 4% de la mundial, tuvieron una tasa de crecimiento del PNB del 8,4%, muy superior a la meta global del 5%.

Los países en desarrollo con un PNB per cápita mayor de \$ 500 (1), y con el 9% de la población, lograron una tasa de crecimiento del 6,2%.

Los países con un PNB per cápita entre \$ 200 y \$ 500, y con un 20% de la población, registraron una tasa de crecimiento del 5,4%.

Y los países más pobres —es decir, aquellos cuyo PNB per cápita es inferior a \$ 200—, con una proporción abrumadora del 67% de la población, tuvieron una tasa de crecimiento de tan solo el 3,9%.

Por consiguiente, la primera conclusión obvia que se deduce de esos datos es que al agrupar a todos los países en desarrollo, y medir el progreso alcanzado por la tasa media de crecimiento del PNB de todo el grupo, encubrimos las diferencias significativas que existen entre esos países.

Más aún, ocultamos las diferencias todavía mayores que hay en su crecimiento del ingreso per cápita.

En los países más pobres, que comprenden el 67% de la población mundial, la renta per cápita durante el primer decenio para el desarrollo aumentó solo a una tasa del 1,5% anual.

En las dos categorías intermedias de países, esa renta per cápita aumentó a un ritmo mucho más rápido: al 2,4% y al 4,2%, respectivamente.

En los países exportadores de petróleo, ese ritmo fue más de tres veces superior, es decir, del 5,2%.

Pero lo que más se presta a interpretaciones erróneas es la presunción de que una vez que hemos calculado la tasa de crecimiento del PNB en un determinado país en desarrollo, y lo expresamos en términos per cápita, tenemos así una idea cabal del nivel de desarrollo económico alcanzado por dicho país.

Y no es cierto.

(1) Todas las cantidades de dinero mencionadas en este discurso se expresan en su equivalente en dólares de los Estados Unidos.

No es cierto, porque las tasas de crecimiento del PNB y del PNB per cápita no reflejan cuál es en realidad la distribución del ingreso dentro de un país.

### III. LA DISTRIBUCIÓN INADECUADA DEL INGRESO DENTRO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Los datos de que se dispone indican que incluso los países en desarrollo que han alcanzado aumentos significativos en las tasas de crecimiento del PNB, acusan desigualdades muy acentuadas en la distribución del ingreso.

En el último decenio, el PNB per cápita del Brasil, en términos reales, creció en un 2,5% anual, pero la participación del 40% más pobre de la población en el ingreso nacional disminuyó del 10% en 1960 al 8% en 1970, mientras que la del sector del 5% más rico aumentó del 29% al 38% durante el mismo periodo. El país realizó notables progresos en términos del PNB. Las personas muy acomodadas incrementaron mucho su riqueza. Pero, durante toda la década, el 40% más pobre de la población solo se benefició marginalmente de ese progreso.

En México la situación es semejante. En el curso de los últimos 20 años, la renta media per cápita aumentó, en términos reales, al ritmo del 3% anual. El 10% más rico de la población recibió aproximadamente la mitad de todo el ingreso nacional al comienzo del periodo y una proporción aún mayor al final del mismo (el 49% en 1950 y el 51% en 1969). Pero la participación del 40% más pobre de la población fue tan solo del 14% en 1950 y descendió al 8% en 1969. Durante el mismo periodo la del 20% más pobre disminuyó del 6% al 4%.

En la India se han logrado progresos en el crecimiento global del PNB durante el pasado decenio. Pero, en la actualidad, alrededor del 40% de la población —200 millones de personas— viven por debajo del nivel de pobreza, nivel que se define como la situación en que la malnutrición comienza a ser grave. Y existen pruebas de que el 10% más pobre de la nación —50 millones de habitantes— no solamente no han compartido los frutos del progreso alcanzado durante el decenio, sino que además es posible que su pobreza se haya agudizado.

Estos ejemplos no constituyen la excepción. En un estudio realizado recientemente sobre las características de la distribución del ingreso en más de 40 países en desarrollo se calcula que, al comienzo del primer decenio para el desarrollo, la participación

media del 20% más rico de la población en el ingreso nacional ascendía al 56%, pero la del 60% más pobre era tan solo del 26%. Aunque los datos correspondientes al comienzo del segundo decenio para el desarrollo son todavía insuficientes para deducir conclusiones concretas, los indicios preliminares señalan que esta grave desigualdad en la distribución del ingreso no solo continúa, sino que además en algunos países se va agudizando. Los pobres están compartiendo solo en un grado muy limitado los beneficios del crecimiento.

¿Por qué ocurre todo esto?

Las razones, por supuesto, son complejas. En esta materia son muchos más los interrogantes planteados que las respuestas, pero creo que hay algunos puntos que son evidentes.

En primer lugar, el crecimiento económico es una condición necesaria para el desarrollo de cualquier país pobre, pero dista mucho de ser un factor suficiente.

Sin un clima propicio para el crecimiento, sencillamente no se pueden movilizar el ahorro nacional y los ingresos de exportación que encierran importancia crucial para la inversión interna. Esto es harto evidente.

Lo que resulta menos evidente es el hecho de que el crecimiento económico de un país pobre probablemente perjudica, en sus fases iniciales, al segmento más pobre de la sociedad en relación a los sectores más acomodados, a menos que se adopten medidas específicas para evitar ese efecto.

Esto es particularmente cierto en los países con economías agrarias de subsistencia, en los que el crecimiento económico comenzó con la explotación en escala, limitada aunque intensa, de ricos recursos naturales. La experiencia histórica de esos países indica que la participación en el ingreso del 60% de la población disminuye, al tiempo que aumenta la del 5% más rico, a menos que el Gobierno adopte medidas para ampliar la base del desarrollo mediante la reinversión rápida de los ingresos de exportación procedentes de dichos recursos.

Aun la clase media incipiente, el grupo reducido de ingresos medios en esos países —aproximadamente el 20% de la población, cuya participación en la renta nacional representa un nivel intermedio entre los dos extremos antes citados—, recibe una proporción cada vez más baja del ingreso nacional cuando el crecimiento es repentino y demasiado limitado a tipos de actividad en "enclaves".

A medida que se amplía la base del desarrollo de un país pobre, el grupo de ingresos medios comienza a beneficiarse. Este grupo prospera, principalmente en función de sus oportunidades en materia de educación y de empleo. Pero del 30% al 40% de la población total, que abarca desde los sectores pobres hasta los más pobres, continúa recibiendo una parte desproporcionadamente reducida y a menudo cada vez menor del ingreso nacional. Por lo general, este sector del 40% más pobre es el más vulnerable a las dificultades económicas asociadas con las tasas elevadas de natalidad, la escasez de oportunidades educativas, la creciente inflación, el problema de obtener créditos para las explotaciones agrícolas familiares o las empresas locales en pequeña escala, y la migración de las zonas rurales sin futuro a un medio urbano de tugurios y desempleo.

Todo ello supone en la mayoría de los países en desarrollo una situación desesperada y que aparentemente se va perpetuando.

¿Qué se puede hacer para remediarla?

Lo que debe hacerse es reducir las abrumadoras diferencias que existen en materia de oportunidades.

En primer lugar, hay que adoptar medidas tributarias más equitativas y amplias, leyes de reforma agraria, políticas de garantías para los arrendatarios y, sobre todo, programas concretos para incrementar la productividad de los pequeños agricultores. Y no solamente programas y medidas que languidezcan en deliberaciones y demoras legislativas o se diluyan en complejidades de tipo jurídico tan plagadas de excepciones que en definitiva sean más bien pura retórica que realidad. Lo que se precisa es la formulación de medidas de reforma viables en el orden fiscal, agrícola y educativo que puedan aplicarse de una manera plena y equitativa. Lo que se necesita, sobre todo, es actuar con verdadera dedicación para remediar las desigualdades en la distribución del ingreso.

Es evidente que la aplicación de esas reformas constituye un problema difícil desde el punto de vista político. Indudablemente lo es. Pero cuando la distribución de la tierra, de la renta y de las oportunidades es tan desigual y lleva a las gentes al extremo de la desesperación, lo que los dirigentes políticos deben sopesar con frecuencia es el riesgo de las reformas sociales impopulares pero necesarias, frente al riesgo de la rebelión social.

“Demasiado poco y demasiado tarde” es el epitafio más general en la historia de los regímenes po-

líticos que han sido derrocados ante el clamor de los hombres sin tierra, sin trabajo, marginados y sumidos en la desesperación.

Lo que sugiero es que ya no debemos considerar la pobreza masiva de un país en desarrollo como simplemente un síntoma de subdesarrollo, sino más bien comenzar a enfocarla como un problema que es preciso atacar dentro del marco del programa de desarrollo global del país en cuestión.

Si los propios países en desarrollo no adoptan políticas para abordar este problema, poco es lo que pueden hacer las instituciones internacionales y otras fuentes externas de ayuda para aliviar la situación del 40% más pobre de sus poblaciones, ese 40% que sufre las mayores privaciones y experimenta las necesidades más apremiantes.

Pero si los países en desarrollo aplican políticas encaminadas a asegurar que los beneficios del crecimiento se distribuirán en forma más equitativa entre sus respectivas poblaciones, esos países precisan y merecen recibir la asistencia indispensable para que puedan lograr una tasa razonable de crecimiento global. Por esta razón se estableció la meta de crecimiento del 6% anual en el PNB para el segundo decenio para el desarrollo. A mi juicio, es un objetivo indispensable y viable, pero no se puede alcanzar a menos que la asistencia externa, en forma tanto de ayuda como de intercambio, se proporcione en un volumen mayor del que parece probable en la actualidad.

#### IV. LA NECESIDAD DE LA AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO

Los países industrializados, al adoptar la estrategia para el segundo decenio para el desarrollo, y apoyar el objetivo del crecimiento, declararon que el nivel de la asistencia externa que habría de proporcionarse en forma de ayuda oficial para el desarrollo, debería alcanzar el 0,7% de sus respectivos PNB para 1975.

¿Cuál es la situación actual en ese aspecto?

Varios países industrializados han realizado notables progresos hacia la consecución de dicho objetivo, según se señala en el cuadro adjunto. Sin embargo, en base a los datos actuales, solo dos países (Noruega y Suecia) alcanzarán o superarán dicha meta. Seis (Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia y los Países Bajos) se aproximarán a ella. Otros cuatro incrementarán en grado considerable sus respectivos porcentajes pero no llegarán, con mucho, a la meta establecida (Austria, Japón, Reino

Unido y Suiza). Y la aportación de los Estados Unidos, que representa aproximadamente la mitad del PNB total de esos países, continúa disminuyendo. Ya ha descendido de más del 0,5% del PNB en los primeros años del último decenio al 0,31% en 1970, y es probable que se reduzca hasta un 0,24% para 1975.

Por lo tanto, llevo a la conclusión de que la corriente total de ayuda oficial para el desarrollo durante la primera mitad de la década probablemente representará como promedio un 0,35% del PNB, es decir, la mitad del objetivo establecido para el segundo decenio para el desarrollo.

Esta es una conclusión harto desagradable. Pero hemos de enfrentarnos a la realidad. No solamente se carece de pruebas concretas de que la ayuda oficial para el desarrollo, expresada como porcentaje del PNB, aumentará a un nivel superior a la mitad de la tasa fijada para 1975, sino que además, a menos que se registren cambios rápidos y pronunciados en las actitudes, resulta difícil prever que habrá mejoras sustanciales en la segunda mitad del decenio.

¿Era el objetivo del 0,7% demasiado ambicioso? ¿Son las dificultades de las economías internas de los países industrializados de tal magnitud que resulta poco realista suponer que puedan aportar este grado de asistencia al desarrollo internacional?

Indudablemente, no.

Ya he señalado las graves desigualdades en la distribución del ingreso y de la riqueza que existen en los países en desarrollo, y he subrayado también que esos países deben actuar para planear su futuro crecimiento económico de tal forma que permita corregir esos desequilibrios. Pero existe una situación semejante en la distribución de la riqueza y los ingresos mundiales, pues hay considerables desigualdades en ese aspecto entre las naciones ricas y las pobres y, por tanto, hay que llegar a conclusiones análogas.

Durante el primer decenio para el desarrollo, el PNB del mundo aumentó en \$ 1.100.000 millones. Es un incremento del ingreso casi inconcebible.

Pero ¿cómo se distribuyó ese incremento en el mundo?

El 80% del aumento correspondió a los países en que la renta per cápita alcanzaba ya un promedio de más de \$ 1.000, y comprenden solo la cuarta parte de la población del mundo.

Únicamente el 6% de ese aumento se registró en países en que la renta per cápita es de \$ 200 o menos, pero que abarcan el 60% de la población mundial.

En la actualidad, la renta media per cápita en los países industrializados es de aproximadamente \$ 2.400. La cifra correspondiente para los países en desarrollo es de \$ 180. Para 1980, una vez que el 25% de la población del mundo que vive en países industrializados reciba de nuevo el 80% del incremento total en el ingreso mundial, su renta per cápita habrá aumentado en unos \$ 1.200. El incremento correspondiente en la renta per cápita del 75% de la población del mundo que vive en los países en desarrollo —aun en el caso de que se alcance el objetivo del segundo decenio para el desarrollo— será inferior a \$ 100.

El PNB global de los países industrializados en 1970 ascendió aproximadamente a \$ 2 billones. A precios constantes, se prevé que aumentará por lo menos a \$ 3 billones para 1980.

Esto significa que con el fin de elevar la corriente de la ayuda oficial para el desarrollo de 0,35% al nivel fijado del 0,7%, los países industrializados habrían de dedicar solo el 1,5% del incremento de su riqueza durante el decenio.

El 98,5% restante de dicho incremento les proporcionará los fondos suficientes para atender sus prioridades internas.

Ante tales hechos, ¿cabe decir seriamente que esos países ricos no podrán alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% de su PNB global a la ayuda para el desarrollo? Está clarísimo que no es que sean incapaces de hacerlo.

Tampoco, a mi juicio, las razones de la grave deficiencia en la ayuda oficial para el desarrollo estriban en la falta de generosidad de los pueblos del mundo industrializado o en su indiferencia ante un problema de justicia.

Se trata más bien de una cuestión de desconocimiento, es decir, del hecho de que esos pueblos no tienen una idea cabal de las condiciones inhumanas en que viven cientos de millones de personas en los países en desarrollo; de que no están percatados de la profunda desigualdad que existe en la distribución del ingreso entre las naciones ricas y las pobres, y de que tampoco tienen conciencia plena de cuán modesta es la proporción del incremento del ingreso de las naciones prósperas que, de facilitarse a los países en desarrollo, supondría una diferencia

grandísima en la capacidad de estos para lograr sus objetivos mínimos en materia de crecimiento.

Se dice que en los países opulentos la ayuda exterior no cuenta con el apoyo público. No creo que eso sea cierto. Lo que sí creo es que la opinión pública de la mayoría de los países debe ser mejor informada, mejor movilizada y mejor motivada. En definitiva, se trata de que los gobernantes asuman una función de vanguardia para alcanzar esa finalidad.

Pero si la opinión pública en importantes sectores del mundo industrializado continúa mostrando el mismo grado de interés que ahora —y sus gobiernos siguen reflejándolo en sus decisiones—, forzadamente hemos de llegar a la conclusión de que la corriente de ayuda oficial para el desarrollo continuará al actual nivel totalmente inadecuado durante el resto del decenio.

En vista del grado de pobreza que oprime al espíritu humano en vastas regiones del mundo, sería trágico que así sucediera. Permítanme que analice brevemente lo que en realidad supondría ese fracaso.

La deficiencia en la ayuda oficial para el desarrollo perjudicará en mayor grado a los países más pobres. No es probable que puedan alcanzar el objetivo establecido para su crecimiento. Son los que más necesitan ayuda oficial para el desarrollo y, si esta se estanca al actual nivel, serán los que en mayor medida sientan sus efectos.

Pero incluso aquellos países en desarrollo que están en una situación relativamente mejor, una deficiencia en la ayuda oficial para el desarrollo les obligará a recurrir al financiamiento externo de fuentes menos deseables, especialmente de fuentes que exigen tipos elevados de interés o plazos cortos de reembolso. El peligro de depender excesivamente de estas fuentes es bien conocido: agrave en grado considerable la carga del servicio de la deuda a plazo corto y medio, al hipotecar una gran proporción de los ingresos de exportación y, en el caso de una disminución imprevista de sus ingresos, puede producir graves dificultades a la economía en su conjunto.

#### V. EL PROBLEMA DEL ENDEUDAMIENTO

La verdad es que si la corriente oficial de ayuda para el desarrollo se estabiliza en un nivel considerablemente inferior a la meta establecida para el decenio, los países en desarrollo inevitablemente confrontarán problemas de endeudamiento cada vez mayores.

Para alcanzar el objetivo de que el PNB aumente a razón del 6% anual, se precisaría un incremento en el volumen de las importaciones superior al 7% al año. Ese incremento tendría que ser financiado, principalmente, por un rápido ritmo de aumento de los ingresos de exportación, como procederé a explicar seguidamente. Pero aun si esos ingresos se elevaran a una tasa más alta que las importaciones, el déficit comercial, que tendría que cubrirse mediante donaciones y préstamos externos, aumentaría en un 7,5% aproximadamente al año, a precios corrientes. En esas circunstancias, y ante una deficiencia en la ayuda oficial para el desarrollo, los países en desarrollo tendrían que reducir sus tasas de crecimiento o incrementar su endeudamiento por encima de niveles razonables. Es probable que sucedan ambas cosas.

Desde mediados del decenio de 1950, la deuda con garantía pública ha venido aumentando en un 14% anual aproximadamente. A finales de 1971 se elevaba a más de \$ 60.000 millones, y el servicio anual de la deuda excedía de \$ 5.000 millones. El servicio de la deuda también ha venido aumentando, desde mediados del decenio de 1950, a razón de esa misma tasa media anual del 14% aproximadamente, que es casi el doble de la tasa a que han venido incrementándose los ingresos de exportación, con los que ha de atenderse dicho servicio de la deuda. Esa situación no puede continuar indefinidamente.

Con la perspectiva de que la ayuda oficial para el desarrollo se estabilice en un nivel inferior al establecido como meta y de que sea reemplazada parcialmente con asistencia financiera en condiciones más gravosas, será inevitable que se eleve la relación del servicio de la deuda de los distintos países. El financiamiento de la deuda tiene un papel permanente en el proceso de desarrollo, pero la prudencia exige que se establezcan límites máximos al respecto, y es preciso que tanto los deudores como los acreedores tengan conciencia de ese hecho.

#### VI. LA EXPANSION DEL COMERCIO

Es evidente que para poder neutralizar las deficiencias en la ayuda oficial para el desarrollo y mantener el volumen de su endeudamiento dentro de límites razonables, lo que necesitan más urgentemente los países en desarrollo es incrementar en grado sustancial sus ingresos de exportación.

Cabe preguntarse ¿cómo podrán lograr ese incremento? Y, ¿es acaso posible que lo alcancen en realidad?

La respuesta es afirmativa. Pero solo si tanto los países ricos como los pobres efectúan difíciles reajustes económicos, adoptan profundos cambios de política y ejercen una sagaz dirección en el plano político.

Las características generales del problema están bien definidas. Desde el punto de vista de las exportaciones, los países en desarrollo pueden dividirse en tres amplias categorías:

Los países que exportan combustible, producto cuyas exportaciones representan una tercera parte de todos los ingresos por este concepto de los países en desarrollo y aumentan a una tasa media del 10% anual. Pero tres cuartas partes de esos sustanciales ingresos corresponden a solo seis países, que tienen menos del 3% de la población total del mundo.

Los países que siguen dependiendo en medida considerable de las exportaciones de productos agrícolas, muchos de los cuales tienen ingresos muy bajos.

Los países que tienen posibilidades de incrementar sus ingresos mediante la exportación de manufacturas, gran parte de los cuales son de ingresos medios.

Debido a la relativa inelasticidad de la demanda de materias primas agrícolas, no es probable que las exportaciones de productos primarios, excluidos los combustibles y los minerales, aumenten a razón de más del 3 al 4% anual. No obstante, los países desarrollados pueden proporcionar asistencia aún a los países que dependen de las exportaciones de esos productos.

Pueden, por ejemplo, concertar acuerdos de estabilización —semejantes al convenio internacional del café— para el cacao y otros productos primarios. Esos acuerdos podrían prever la concesión de asistencia financiera sobre una base multilateral.

Los países más prósperos muy bien podrían permitir también un mayor acceso a sus mercados a las importaciones agrícolas de los países en desarrollo. Especialmente en vista de la actual tendencia inflacionaria de los precios de los alimentos en los países ricos, no tiene sentido, ni desde el punto de vista nacional ni internacional, imponer medidas proteccionistas respecto de los productos agrícolas. Los cultivadores de remolacha azucarera de los países de las zonas templadas, por ejemplo, tienen otros medios de ganarse la vida, mientras que los cultivadores de caña de azúcar del Caribe, Mauricio y Viti no los tienen, y lo mismo podría decirse en relación con muchos otros productos.

En lo que se refiere a los países que tienen mejores posibilidades respecto de la exportación de manufacturas —países que, en conjunto, tienen una población de más de mil millones— hemos calculado que para alcanzar una tasa de crecimiento del 6% anual tendrán que incrementar sus ingresos de exportación en casi un 10% al año, a precios corrientes. Para ello, a su vez, es preciso que sus exportaciones anuales de manufacturas aumenten a razón del 15%.

Pero, ¿es posible que alcancen esa tasa de crecimiento?

El incremento más rápido de la demanda mundial se registra en el sector de los productos manufacturados. La actuación de los países en desarrollo en ese sector durante el decenio de 1960 fue impresionante, aumentando sus exportaciones de manufacturas a razón del 15% anual aproximadamente durante ese período.

En el actual decenio es preciso que se mantenga ese impulso. Es evidente que la ventaja comparativa natural de los países en desarrollo radica en los productos manufacturados que requieren una elevada proporción de mano de obra o que utilizan gran cantidad de materiales nacionales. Entre esos productos cabe señalar tejidos, prendas de vestir y calzado; aceites vegetales y productos alimenticios elaborados; madera terciada, muebles, artículos de vidrio, productos de plástico y de madera, y artículos electrónicos y mecánicos para montaje.

Pero aunque en los países avanzados hay demanda de esas manufacturas, en algunos casos las naciones en desarrollo se han aferrado durante demasiado tiempo a políticas de sustitución de importaciones orientadas hacia el mercado nacional, políticas que si bien tal vez hayan sido adecuadas en las primeras etapas de su desarrollo industrial, en la actualidad obstaculizan innecesariamente los esfuerzos encaminados a la promoción de sus exportaciones.

Hay varias medidas específicas que pueden adoptar los gobiernos que se encuentran en esa situación, tales como reducir los aranceles proteccionistas elevados que se apliquen a los insumos necesarios, suministrar crédito local en condiciones más razonables a las pequeñas empresas orientadas hacia las exportaciones que utilizan una proporción elevada de mano de obra, y mantener tipos de cambio realistas.

Al mismo tiempo que los países en desarrollo han de reajustar su política industrial con el fin de re-

ducir su dependencia de la sustitución de importaciones y hacer mayor hincapié en la promoción de las exportaciones, por su parte los países avanzados tendrán que modificar sustancialmente su actuación y abandonar el proteccionismo excesivo en favor de políticas de importación más equitativas y menos restrictivas.

Por ejemplo, es de todo punto ilógico que después de 20 años de proporcionar ayuda para fines de desarrollo a los países más pobres, las naciones ricas invaliden ese esfuerzo aplicando a los bienes manufacturados que exportan aquellos, aranceles más elevados que a los de las naciones más prósperas. Sin embargo, eso es precisamente lo que están haciendo las naciones ricas. El nivel medio de los aranceles que gravan las importaciones de bienes manufacturados provenientes de países ricos y pobres, es, respectivamente, del 7 y el 12% en los Estados Unidos, del 9 y el 14% en el Reino Unido y del 7 y el 9% en la Comunidad Europea.

Pero no es solo el nivel de los aranceles que es discriminatorio para los países en desarrollo. Lo es también su estructura, ya que aumentan de acuerdo con el grado de elaboración. En los Estados Unidos no hay derechos de aduana sobre los cueros y pieles, pero se cobran aranceles del 5% sobre el cuero curtido y del 10% sobre los zapatos. Asimismo, en la Comunidad Europea se aplican derechos del 3% sobre el cacao en grano procedente de países no asociados a la misma, mientras que hay un arancel del 18% sobre los productos elaborados de cacao. Es evidente que como consecuencia de esos aranceles, la elaboración, aun la más sencilla, puede hacer que los productos de los países en desarrollo se vean excluidos de los mercados más adecuados a causa de su precio.

La serie de barreras restrictivas no arancelarias que los países ricos han venido implantando a través de los años tiene un efecto más represivo todavía sobre las oportunidades en materia de exportaciones de los países en desarrollo. Se trata de las cuotas, subvenciones y distintas medidas preferenciales relacionadas con las adquisiciones.

Uno de los elementos más importantes de la estrategia para el segundo decenio para el desarrollo es la concesión por los países más ricos de un trato preferencial a las exportaciones de manufacturas de las naciones en desarrollo. El Japón, los países nórdicos y la Comunidad Europea han adoptado ya esta propuesta, con diversas limitaciones, y otros países desarrollados están considerando hacerlo.

Es esencial que esa propuesta se aplique en toda su extensión, pero también es preciso hacer mucho más. Los arreglos preferenciales propuestos solo harían incrementar las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo en alrededor de \$ 1.000 millones al año. Pero para que esos países puedan mantener el impulso requerido para que sus exportaciones de manufacturas aumenten a razón del 15%, el valor anual de estas, que pasó de menos de \$ 2.000 millones en 1960 a \$ 7.000 millones en 1970, tendría que cuadruplicarse para 1980, hasta alcanzar la cifra de \$ 28.000 millones.

Es evidente que se trata de una tarea de gran envergadura. Pero no debe ponerse en duda su viabilidad, y mucho menos alegando que supondría una carga intolerable de importaciones para los países ricos. Si se logra el objetivo mencionado de que las exportaciones de los países en desarrollo asciendan a \$ 28.000 millones, esa cifra solo representaría alrededor del 7% de las importaciones previstas de manufacturas de los países más prósperos y menos del 1% de su PNB.

El volumen del comercio de bienes manufacturados entre los propios países desarrollados es enorme, y ello redundaría en beneficio mutuo. Las naciones ricas intercambian entre sí ingentes cantidades de manufacturas, y no hay ninguna razón lógica para suponer que no sería igualmente beneficioso —en realidad, desde el punto de vista de la verdadera ventaja comparativa, aún más beneficioso— que esas naciones altamente industrializadas abrieran más sus mercados, en constante expansión, a los bienes manufacturados de los países en desarrollo.

Las naciones más prósperas tienen una capacidad inmensa para absorber ese tipo de bienes, y si aceptarían productos de los países en desarrollo con una proporción mayor de mano de obra, podrían concentrar su atención en la esfera en que radica su verdadera ventaja comparativa: la producción de artículos más complejos y de bienes cuya fabricación exige métodos tecnológicos con una elevada proporción de capital.

Los países en desarrollo necesitarán precisamente esos bienes en medida creciente, y en ellos existen grandes posibilidades para esas importaciones siempre que, en cambio, puedan obtener un acceso adecuado a los mercados para sus propios bienes manufacturados.

Pero aun aquellos que están de acuerdo en que, a largo plazo, es probable que los países desarrollados deriven beneficios de la apertura de sus mercados a las importaciones de los países en desarrollo,



tienen conciencia de las dificultades de ajuste que ello supone a corto plazo. La creciente tendencia proteccionista se debe, en medida considerable, a los temores de las personas cuyos trabajos e inversiones se verán afectados.

Es un hecho que en el plano político los países desarrollados tienen que adoptar medidas realistas de ajuste encaminadas a amortiguar el efecto de la competencia de las importaciones mediante la capacitación del personal para otras actividades, mediante cambios de ubicación y mediante operaciones de refinamiento. Hasta ahora en muy pocos países se ha procedido en esa forma. Mientras no se adopten medidas de esa índole, habrá considerable oposición de parte tanto de los trabajadores como de los empresarios a la liberalización del comercio, y con toda razón.

En suma, lo que todos debemos procurar respecto de una política comercial para el desarrollo —en el plano agrícola y en el industrial— es una mayor aproximación al principio de la verdadera ventaja comparativa. Tanto los países avanzados como los que están en desarrollo cuentan con la base necesaria para ello, pero ambos grupos han de estar dispuestos a modificar las políticas orientadas hacia el interior para poder lograr ese objetivo. Los esfuerzos de los organismos de ayuda, tanto internacionales como nacionales, por mejorar las condiciones de vida en los países en desarrollo solo pueden ser totalmente eficaces en un clima de mayor liberalización del comercio internacional.

#### VII. EL BANCO MUNDIAL

Es en este contexto que desearía decirles unas breves palabras sobre el Banco Mundial.

Hace unos cuatro años, emprendimos un programa quinquenal cuyo objetivo general era duplicar aproximadamente el volumen de las operaciones crediticias del Grupo del Banco durante el quinquenio que terminará el 30 de junio de 1973 en comparación con el quinquenio anterior; o, en otras palabras, lograr que el volumen de sus operaciones crediticias durante el período del programa quinquenal se aproximara a la cuantía total de las realizadas durante los primeros 23 años de actividad del Banco.

Tomando en cuenta el programa de operaciones para el actual ejercicio económico y las perspectivas para el próximo, que será el último del citado programa quinquenal, y dando por sentada la ratificación de la tercera reposición de los recursos de la AIF, parece probable que durante el quinquenio

el total de las nuevas operaciones crediticias exceda del objetivo original de \$ 11.600 millones y que el costo total de los proyectos a los que el Banco proporcione apoyo sea superior a \$ 30.000 millones.

Otro de nuestros objetivos era triplicar el nivel de nuestras operaciones crediticias en el sector de la educación y cuadruplicarlo en el agrícola. En ambos casos también se están cumpliendo esos objetivos.

Otra meta que nos fijamos fue la de intensificar el apoyo que prestamos a nuestros países miembros más pobres —países con un ingreso per cápita de \$ 100 o menos. Calculamos que durante el quinquenio comprendido entre los ejercicios económicos de 1968/69 a 1972/73 habremos proporcionado apoyo a países de esa categoría a través de 215 proyectos distintos. En los primeros 23 años de operaciones del Banco —1945/46 a 1967/68— la cifra correspondiente fue de 158 proyectos.

Ahora que nos aproximamos ya al final de nuestro programa quinquenal, estamos estudiando a fondo la forma en que el Banco podrá ayudar más eficazmente a sus países miembros en desarrollo durante un segundo programa quinquenal que abarque el período entre los ejercicios de 1973/74 y 1977/78. Este quinquenio revestirá importancia crucial para el éxito del segundo decenio para el desarrollo y tenemos el propósito de coadyuvar en la mayor medida posible al logro de las metas para él establecidas.

Es ya evidente que habrá una necesidad apremiante de ampliar las operaciones crediticias del Banco y de incrementar sustancialmente el nivel de los créditos de la AIF durante el período de la cuarta reposición de sus recursos. Confiamos en que será posible aumentar en la medida requerida el volumen del financiamiento de la AIF, así como el de otras formas de ayuda oficial para el desarrollo. El logro de esos incrementos se vería facilitado si se formularan planes para establecer un vínculo, ya sea directo o indirecto, entre la financiación de esa ayuda y las emisiones futuras de derechos especiales de giro.

#### VIII. RESUMEN

Permítanme concluir resumiendo los puntos principales a que me he referido en mi intervención:

Es apremiante establecer una relación entre los objetivos en materia de crecimiento nacional y metas realistas respecto de una distribución más equitativa del ingreso. La existencia de un clima de crecimiento económico es necesaria para el progreso

de los países en desarrollo, pero en sí no es suficiente para garantizar una participación equitativa en los frutos de ese crecimiento.

A menos que los propios países en desarrollo tomen medidas en ese sentido, ningún volumen de asistencia externa, ya sea en forma de ayuda o de intercambio, podrá contribuir en medida significativa a mejorar las condiciones de vida del 40% de su población que tiene ingresos más bajos y que vive sumida en la más terrible pobreza.

Será imposible alcanzar la meta de crecimiento del 6% establecida para el segundo decenio para el desarrollo a menos que se cuente con corrientes sustanciales de ayuda oficial para el desarrollo. Pero el volumen actual y proyectado de esta ayuda —menos de la mitad de la meta fijada— es de todo punto inadecuado. Si no se incrementa la corriente de ayuda oficial para el desarrollo, a los países más pobres sencillamente les será imposible lograr sus objetivos, y muchos otros países confrontarán problemas cada vez más graves de endeudamiento.

Aun cuando la corriente de ayuda oficial para el desarrollo alcanzara la meta establecida del 0,7% del PNB, para lograr el objetivo de crecimiento fijado para el segundo decenio para el desarrollo sería necesario que las naciones ricas concedieran considerable asistencia en materia de intercambio a los países en desarrollo. Es preciso que se adopten medidas para contribuir a estabilizar y ampliar las exportaciones agrícolas de aquellos países en desarrollo que dependen de esas exportaciones. En lo que se refiere a los países que tienen buenas perspectivas de exportar bienes manufacturados, tienen que eliminarse las barreras discriminatorias que obstaculizan su acceso a los mercados y ha de concedérseles un trato preferencial.

Al mismo tiempo que llegamos a la conclusión de que los dirigentes políticos de las naciones en desarrollo tienen la responsabilidad de reconocer las inequidades que en ellas existen y de tomar medidas para eliminarlas, también hemos de concluir que las naciones prósperas del mundo —que aunque tienen solo el 25% de su población poseen el 80% de su riqueza— tienen ahora que proporcionar la asistencia adicional, en forma de ayuda y de inter-

cambio, que las naciones en desarrollo necesitan para lograr sus metas nacionales mínimas. Para aportar esa asistencia adicional, solo sería preciso destinar para ese fin un porcentaje insignificante del aumento de los ingresos de los países desarrollados durante el decenio de 1970.

Nuestro deber durante lo que resta del presente decenio evidentemente es tomar conciencia de la enorme pobreza que existe en el mundo, determinar su extensión, averiguar su ubicación, fijar un límite por debajo del cual no aceptaremos que viva ningún ser humano, y adoptar como nuestra primera prioridad lograr el nivel mínimo de dignidad y decoro para toda la humanidad que pueda alcanzarse en el lapso de una generación.

Esta es la forma, señoras y señores, en que concibo la tarea del desarrollo.

Lo que ahora apremia es acometer enérgicamente esa tarea.

**Corriente proyectada de ayuda oficial para el desarrollo como porcentaje del producto nacional bruto (a)**

Países	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Alemania .....	0,32	0,31	0,32	0,33	0,33	0,34
Australia .....	0,59	0,58	0,59	0,59	0,59	0,60
Austria .....	0,13	0,16	0,17	0,19	0,22	0,25
Bélgica .....	0,48	0,51	0,54	0,58	0,62	0,66
Canadá .....	0,43	0,45	0,48	0,51	0,55	0,59
Dinamarca .....	0,38	0,43	0,48	0,53	0,58	0,64
Estados Unidos .....	0,31	0,31	0,30	0,28	0,26	0,24
Francia .....	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65
Italia .....	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16
Japón .....	0,23	0,24	0,29	0,31	0,33	0,35
Noruega .....	0,33	0,36	0,47	0,56	0,66	0,72
Países Bajos.....	0,63	0,64	0,64	0,64	0,65	0,68
Portugal .....	0,45	0,41	0,45	0,45	0,45	0,45
Reino Unido ...	0,37	0,38	0,38	0,38	0,41	0,43
Suecia .....	0,37	0,49	0,52	0,60	0,74	0,88
Suiza .....	0,14	0,16	0,22	0,26	0,30	0,32
Total del CAD..	0,34	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35

(a) Los países incluidos en este cuadro son miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE, y representan más del 95% del total de la ayuda oficial para el desarrollo. Las proyecciones están basadas en estimaciones del Banco Mundial sobre el crecimiento del PNB, en datos sobre las asignaciones presupuestarias para fines de ayuda y en declaraciones de los gobiernos sobre su política en materia de ayuda. Debido al período relativamente largo que se requiere para modificar los niveles de la ayuda autorizados por ley, y después para traducir las autorizaciones legislativas primero en compromisos y posteriormente en desembolsos, es posible proyectar en la actualidad, con bastante exactitud, las corrientes de ayuda oficial para el desarrollo (que por definición representan desembolsos) hasta 1975.

Santiago de Chile, abril 14 de 1972