

# DOCUMENTACION

## ESFUERZOS Y POLITICAS DE AYUDA PARA EL DESARROLLO (\*)

### PROGRESOS REALIZADOS EN LOS PAISES MENOS DESARROLLADOS

El objetivo fundamental de la ayuda económica a los países menos desarrollados consiste en acelerar su ritmo de desarrollo. No son necesarias estadísticas exactas para darse cuenta de las grandes diferencias de productividad y de riquezas naturales entre los países avanzados y los en desarrollo. Los hechos son claros. No se trata tan sólo de índices globales del crecimiento económico que deben permitir medir la amplitud y la justa organización del progreso realizado, sino también de la situación social y el mejoramiento de las condiciones de vida, enjuiciadas en términos de higiene, educación y de posibilidades de desarrollo ulterior. Valoraciones a corto plazo son, en este caso, inadecuadas.

Hay buenas razones para creer que los países menos desarrollados se encuentran ya en una situación de progreso y que las transformaciones más significativas se producirán en el curso del decenio del "Desarrollo de las Naciones Unidas" (1960-1970). Muchos de los países en cuestión se encuentran todavía en el estado inicial de desarrollo y, por lo tanto, hay que acoger con reserva estimaciones relativas al producto nacional bruto o a la renta *per capita*. No obstante, en cuanto a la producción de bienes y servicios durante los últimos cinco años, algunos países han alcanzado un índice de crecimiento igual o superior al 7 por 100: Nicaragua, Perú, Taiván, Tailandia, Irak, Israel, Jordania, Siria y Yugoslavia. Una disminución de la renta por habitante registraron Argentina, Paraguay, Indonesia, Líbano y Marruecos.

Desde el punto de vista de la ayuda exterior, ciertos países (Méjico, Taiván, Israel, Grecia y Yugoslavia) son considerados como capaces de continuar desarrollándose a un ritmo satisfactorio sin percibir una ayu-

---

(\*) Traducción y resumen del estudio de la O.C.D.E.: "Efforts et politiques d'aide au developpement; Examen 1965", realizado por S. GLEJDURA.

da tan grande como hasta ahora. Chile, Brasil y Turquía están muy cerca de los países anteriores. Al otro extremo nos encontramos con países cuyo producto nacional bruto es inferior a 100 dólares, sobre todo en la India, Pakistán, Indonesia y la mayor parte del Africa tropical, representando un 80 por 100 de la población que recibe ayuda de parte de los miembros del C. A. D.

Uno de los factores importantes para la aceleración del proceso de crecimiento económico es la formación de capital. Según parece, los países menos desarrollados han consagrado un 15 por 100 de su producto nacional bruto a las inversiones. Por otra parte, en el curso de los dos últimos años han aumentado sensiblemente las posibilidades de ingresos en divisas de dichos países, hablando en términos generales. Pero, conforme a un informe del Secretariado de la O. C. D. E., desde hace algún tiempo aumentan los pagos efectuados por los países menos desarrollados en mayor proporción que sus ingresos. Las importaciones procedentes de la zona de la O. C. D. E. han alcanzado un 10,5 por 100 en 1964, lo cual quiere decir que se ha agravado el déficit comercial. Normalmente, el nivel de crecimiento de la renta *per capita* en los países industrializados no debería ser tan elevado como en los países en vía de desarrollo. En realidad lo es, con lo cual se acentúa la diferencia entre los dos grupos.

La situación en *América latina* se caracteriza por una abundancia de recursos naturales importantes, por un sistema de producción agrícola basado en la desigual distribución de tierras, por un crecimiento rápido de la población urbana y una concentración demográfica relativamente débil en la mayoría de las regiones. Por ello no existen mercados bien organizados. La estructura de la distribución de la renta es muy defectuosa. La creación de la Zona Latino-Americana de Libre-cambio en 1960, del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso en 1963 y la firma del Tratado general sobre la integración económica de la América Central en 1960 constituyen una prueba de que los países de América Latina están intentando coordinar sus esfuerzos con el fin de resolver los problemas económicos de interés común. Es de notar que, en estos últimos años, el crecimiento del producto nacional bruto en estos países ha alcanzado un promedio de cerca del 4,1 por 100 al año.

Para movilizar sus recursos para el desarrollo, los países de América Latina han adoptado una serie de medidas. Unos catorce países han

puesto en marcha programas de reformas fiscales llegando, de esta manera, a aumentar sus ahorros públicos. También se ha promovido el ahorro privado.

En cuanto se refiere a la agricultura y a las regiones rurales, prácticamente se ha hecho poco, ya que la reforma agraria es un hecho tan sólo en Bolivia, Méjico y Venezuela. Se han registrado ciertos progresos en el terreno de la enseñanza. Sin embargo, aunque dichos países se han esforzado, y en parte lo han logrado, en cumplir con sus respectivos planes de desarrollo, tendrán que enfrentarse, necesariamente, con graves problemas debido a la defectuosa estructura de sus exportaciones y de su balanza de pagos, al crecimiento de sus deudas y al proceso inflacionista.

En el *sur asiático y en el Extremo Oriente*, los países menos desarrollados siguen afrontando graves problemas de desarrollo económico. Tensiones políticas y conflictos internos agravan esta situación. La renta por habitante llega a rebasar la cifra de cien dólares al año sólo en algunas regiones (Malasia = 280, India y Pakistán = 90). En lo referente a la tasa de crecimiento del producto nacional bruto, Tailandia y Taiwán han rebasado el 7 por 100. La producción agrícola de esta región aumentó un 2 por 100 y en la industria, el comercio y en el sector público, el aumento llega a poco más de un 5 por 100 y las tres cuartas partes de la población son tributarias de la agricultura. Desgraciadamente, la producción en este sector aumento poco. En cambio, la explosión demográfica es mucho más rápida.

Los países del *Oriente Medio* han hecho progresos considerables en el terreno del crecimiento del producto nacional bruto durante el período 1958-1963. El crecimiento anual medio ha sido de un 10 por 100 en Israel, Jordania y Siria; de un 7 por 100 en Irak, y de más del 4 por 100 en Irán. El Líbano es el único país que se ha retrasado, ya que durante el mismo período su producto nacional bruto ha disminuido en cerca de un 2 por 100. Desde el punto de vista del aumento de la renta por habitante, esta región es la primera entre todas las demás. Solamente el Japón consiguió rebasar el nivel logrado por Israel y Jordania. No obstante, aunque es superior al conseguido por los países del sur asiático y de Africa, es siempre inferior al de América Latina.

En la mayoría de estos países ha aumentado considerablemente la producción agrícola junto a la industrial. La industria petrolífera sigue

en expansión. Pero las tensiones políticas exigen grandes gastos en el terreno militar.

En los *países africanos*, independientes desde hace poco, se nota la falta de estabilidad política y organización económica. La renta media por habitante es de 100 dólares en Africa tropical y varía entre 226 en Ghana y menos de 50 en otros países. El crecimiento del producto nacional bruto es el más bajo entre todas las regiones aquí examinadas. Llegan sólo al 3,4 por 100 en promedio. El nivel de vida es generalmente bajo, siendo raros los recursos en capital y en mano de obra calificada. Por falta de homogeneidad étnica, debido a acontecimientos fortuitos del pasado, no existe una base equilibrada de recursos.

Tensiones políticas y problemas internos obstaculizan el progreso. Según los datos disponibles, el producto nacional bruto apenas pudo mantener paso con el crecimiento demográfico. Lo mismo ocurrió con la producción alimenticia. La mayoría de los países africanos se benefician de sus exportaciones de un solo o algunos productos minerales o agrícolas, por lo cual son muy vulnerables a las posibles fluctuaciones en los mercados mundiales. Además, hacen mucha falta cuadros administrativos.

Es de notar que existen planes de cooperación regional, y sobre esta base actúa también la Comisión Económica de la O. N. U. para Africa, sobre todo en el sector de desarrollo industrial. Ha sido creado un Banco africano dotado de un capital inicial de 250 millones de dólares.

La mayoría de los países africanos se encuentra en un estado inicial de su desarrollo económico y esta es la razón por la que tendrán que hacer todo lo posible, en colaboración con los países industrializados, para elevar el nivel de vida de su población. La falta de la mano de obra calificada, el bajo nivel general de instrucción, la precaria densidad demográfica y las dimensiones insuficientes de los mercados existentes implican que la industrialización necesitará mucho tiempo. No obstante, se han hecho grandes progresos en el terreno de la energía eléctrica. Buen porvenir espera al sector de las comunicaciones y transportes, a los recursos minerales y petrolíferos.

En cuanto se pueda sacar una conclusión general de un estudio tan rápido de los países menos desarrollados en su conjunto, es posible decir que, si los progresos conseguidos son desiguales, son —a pesar de todo— progreso. Esta evolución ha de ser vista en una perspectiva histórica, teniendo en cuenta no solamente el tiempo que necesitaron los países industrializados para alcanzar su renta y el nivel de vida

actuales, sino también las dificultades que tenían que superar, necesariamente, para desarrollar su economía.

## EL VOLUMEN DE LA AYUDA

Después de haber disminuido, durante dos años, el volumen neto total de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo a los países menos desarrollados y a los organismos multilaterales, ha aumentado en 1964, bajo el impacto de un sensible crecimiento de las aportaciones del capital privado, no habiendo experimentado aumento la cifra neta de ayuda del sector público. Según las estimaciones preliminares, el volumen total de la ayuda pública y privada asciende a unos 8,7 mil millones de dólares, igualando así la cifra más elevada que jamás se haya conseguido.

### 1. *Entregas bilaterales del sector público.*

Las entregas bilaterales efectuadas por el sector público de los países miembros del C. A. D. representan, más o menos, las dos terceras partes de la aportación total de fondos; pero estas entregas no participan en el aumento global registrado en 1964, que debe ser atribuido enteramente a la actividad del sector privado. La descomposición del total revela diversas modificaciones de la parte constituida por la aportación de la ayuda de cada país. El hecho más importante a señalar es el aumento de las ayudas bilaterales procedentes del sector público en 11 países sobre 13. Ocho países (Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, Noruega, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido) han aumentado las inversiones bilaterales del sector público en más del 10 por 100; sin embargo, en términos absolutos, estos aumentos han sido anulados por la disminución de las inversiones estadounidenses: un 9 por 100 en relación al nivel "record" de 1963. La participación norteamericana ha bajado, por primera vez desde 1959, en más del 40 por 100. En cambio, de tendencia ascendente son las inversiones canadienses, germano-federales, holandesas e incluso británicas. De considerable importancia son también diferentes ayudas hechas en forma de donativo.

### 2. *Contribuciones multilaterales.*

Las contribuciones a los organismos multilaterales son, en la mayoría

de los casos, mucho menos reveladoras de una política independiente perseguida por los países miembros que las bilaterales del sector público. Por cierto, en su calidad de miembros de estas organizaciones, dichos países participan, junto a los demás miembros, en la formulación de las decisiones relativas a las necesidades futuras y en la fijación del volumen de las contribuciones. El hecho de que este año sea el segundo en que los organismos multilaterales han hecho inversiones muy superiores a las contribuciones nuevas que han recibido ha de ser considerado como un fenómeno provisional. En efecto, estos organismos habían recibido las suscripciones a su capital antes de funcionar con toda normalidad, acumulando, de esta manera, fondos importantes. Por ejemplo, es posible que el Banco asiático reciba fondos en 1966; sin embargo, la cantidad puesta a su disposición por los miembros del C. A. D. será limitada. En cambio, es probable que el Banco Interamericano obtenga recursos suplementarios durante el mismo año.

La decisión que tendrá que adoptarse en 1965 o en 1966 sobre la reconstitución de los fondos de la Asociación Internacional de Desarrollo influirá mucho sobre el futuro volumen de la ayuda multilateral. De uno modo especial se ha estudiado el problema del acceso de los organismos multilaterales a los mercados de capitales. A largo plazo, es probable que las ayudas facilitadas por los organismos multilaterales continúen aumentando a un ritmo un poco más acelerado que las inversiones bilaterales del sector público.

### 3. *Las aportaciones de capitales privados.*

Las aportaciones hechas por el capital privado a los países menos desarrollados, incluyendo los aumentos netos de los créditos para la exportación concedidos a más de cinco años de duración, pasaron de 1,9 a 2,7 miles de millones de dólares, tratándose de un aumento del 40 por 100, aproximadamente. Es la cifra más elevada desde 1957. No hay que olvidar que el volumen de inversiones extranjeras privadas puede variar de un año a otro. Lo que actualmente interesa es saber si dichas inversiones se mantendrán en un nivel tan elevado.

La mayor parte de este aumento se debe a los Estados Unidos, Alemania, Canadá, Dinamarca, Francia y Gran Bretaña. En cambio, han bajado las contribuciones belga, italiana y de los Países Bajos.

El C. A. D. no tiene en cuenta, en sus estadísticas, la ayuda realizada

por los organismos privados sin fines lucrativos, tratándose principalmente de asistencia técnica y de operaciones de socorro. En general, las autoridades públicas no disponen de datos exactos sobre la amplitud de esta clase de actividades y, por consiguiente, no pueden conocer en qué medida contribuyen al desarrollo económico.

En lo concerniente a los compromisos multilaterales, la O. C. D. E. emprendió pasos para la preparación de un proyecto del Instituto de Garantía Multilateral de Inversiones. Se trataría de crear un organismo de gestión que otorgaría garantías cubriendo las inversiones en el extranjero contra los riesgos de carácter no comercial. Hay que reconocer que el sector privado ha tomado diversas iniciativas en el plano internacional con el fin de promover aportaciones de capitales privados a los países menos desarrollados. El organismo multilateral de inversiones creado bajo los auspicios del Grupo de Desarrollo de la Comunidad Atlántica para América Latina (A. D. E. L. A.) comenzó a funcionar en 1964, encauzando operaciones de inversión en tres países de esta región. En otro orden de ideas, el Comité Consultivo Económico e Industrial de la O. C. D. E. ha emprendido una serie de estudios sobre los problemas y las posibilidades de inversiones privadas en diversos países, examinando ya el caso de Turquía, Camerún y Colombia.

#### 4. *La aportación total.*

Un 90 por 100 de los medios financieros puestos a disposición de los países menos desarrollados proviene directamente de los Estados Miembros del C. A. D., o de los fondos que éstos facilitan a los organismos multilaterales. Aparte de ello, algunos datos conocidos señalan que también ha aumentado la ayuda económica procedente de los países no miembros del C. A. D., especialmente de los países del bloque chino-soviético.

#### 5. *La distribución geográfica de la ayuda.*

Por distintas razones, la estructura geográfica de la ayuda no tiende, en sus grandes líneas, a modificarse rápidamente. La realización de numerosos proyectos y programas exige un determinado tiempo y las relaciones establecidas entre los que dan y los que reciben suscitan nuevas aportaciones de ayuda. Además, la distribución geográfica como tal

—tratándose de la ayuda bilateral—, y procedente del sector público, continúa estando determinada por factores históricos, políticos y estratégicos.

En 1964 la ayuda proporcionada por el sector público de Bélgica y Portugal se dirigía casi exclusivamente hacia el continente africano. Lo mismo ocurrió con la mayor parte de la ayuda francesa y en parte también con la ayuda italiana e inglesa. El Japón, en primer lugar, y junto al Canadá la República Federal de Alemania, en segundo lugar, contando también con alguna aportación británica, se concentran en ayudar a los países asiáticos. Y como de costumbre, aparte de los países latino-americanos, los Estados Unidos siguen estando presentes también en Asia. Claro está, la distribución de la ayuda no es, precisamente, la misma desde el punto de vista bilateral, multilateral o privado.

## 6. *Perspectivas.*

El C. A. D. recoge, todos los años, datos relativos, estimando que éstos proporcionan datos más precisos sobre la política seguida por los donantes, y sus intenciones, que los datos relativos a las entregas, que traducen necesariamente operaciones emprendidas en el pasado. Es cierto —y hay que contar con ello— que el volumen de compromisos suele experimentar importantes variaciones debidas a causas de carácter muy diverso: un país puede aumentar el volumen de su ayuda repentinamente de la misma manera que otro pueda cortar la suya.

## EL NIVEL DE LA AYUDA

### 1. *Cómo valorar el esfuerzo.*

La existencia de un método y de definiciones claras, incluyendo datos estadísticos, no es, todavía, suficiente para hacer comparaciones de utilidad práctica. Al valorar el esfuerzo de la ayuda de un país u otro entran en juego elementos diversos: donativos, préstamos en condiciones favorables o en condiciones puramente especulativo-comerciales, bienes y servicios, ayuda condicionada y no condicionada, ayuda a título de proyectos o de financiación de programas. En general, no se tienen en cuenta factores cualitativos.

Las dificultades que en sí implican los datos, no representan sino un



aspecto particular de un problema más general. Dicho de otra manera, la comparación del esfuerzo de los diversos países exige que se conciba su aptitud relativa para ofrecer una ayuda. Esta aptitud no depende sino de la renta global de cada uno de ellos, pero también cuentan elementos como el nivel de vida medio, gastos militares, el paro, la no utilización de ciertos recursos productivos, la situación de las operaciones exteriores en capital, o de la balanza general de pagos. Todos estos elementos han de ser tomados en cuenta al valorar el nivel de esfuerzo de la ayuda prestada.

## 2. *La fórmula del "uno por ciento".*

En razón de estas dificultades que impiden la puesta en marcha de un sistema ideal de comparación, se ha llegado a una práctica consistente en considerar tan sólo dos elementos principales: a), el total anual neto de las aportaciones de ayuda de cualquier clase, y b), los recursos nuevos de que disponía el país que facilita ayuda en el curso del año en cuestión. La Asamblea General de la O. N. U. y la Conferencia de la O. N. U. sobre el Comercio y el Desarrollo han adoptado la fórmula de emplear la "renta nacional" como el dato más apropiado al respecto. Este último año, dicho método de comparación encontró una aprobación oficial en la Recomendación "Crecimiento y Ayuda" hecha en la Conferencia de Ginebra de la U. N. C. T. A. D.: "cada país económicamente avanzado se esforzará en facilitar... recursos financieros a los países en desarrollo en una cantidad neta mínima que sea lo más próxima posible al 1 por 100 de su renta nacional, teniendo en cuenta la posición especial de ciertos países importadores de capitales".

La cifra de "1 por 100" era arbitraria, ya que no respondía a ningún análisis de necesidades y sólo se la consideraba como un objetivo propio a promover la expansión. A pesar de ello, este criterio de comparación ha sido aceptado por los miembros del C. A. D., sin excepción.

## 3. *Determinación del objetivo a partir de las necesidades.*

Ahora bien, el objetivo del "uno por ciento" de la renta nacional propuesto por la O. N. U. no se basa en la evaluación de las necesidades de los países menos desarrollados. La idea de utilizar las evaluaciones de las necesidades no es nueva, pero se le había dado una importancia po-

lítica y psicológica nueva al presentar en la Conferencia de las Naciones Unidas de Ginebra una evaluación del Secretario de la O. N. U., según la cual el déficit de recursos del grupo de los países menos desarrollados llegaría, en 1970, a 20.000 millones de dólares.

Esta estimación consiste en una proyección de la balanza de pagos basada en la noción de las necesidades a satisfacer para que los países menos desarrollados puedan alcanzar un cierto ritmo de desarrollo. Y por supuesto, la evaluación de 20.000 millones de dólares dio paso a diversas críticas: se ha dicho que las hipótesis en que se apoya la estimación son falsas; las proyecciones engendran muchas inexactitudes; nada obliga a los países industrializados a comprometerse para con el objetivo de crecimiento considerado por los países menos desarrollados y sobre el cual se fundan los cálculos: Las previsiones económicas no pueden hacerse únicamente sobre la base de hipótesis económicas. Además, es poco probable que una proyección concerniente al conjunto de países menos desarrollados tenga una significación acertada. Lo más probable es que esta clase de evaluación general de las necesidades será un tema permanente en las discusiones internacionales. No hay que olvidar que cualquier evaluación de las necesidades es, ante todo —y necesariamente—, función de una decisión política en cuanto a los objetivos de desarrollo.

Un rasgo particular se nos ofrece desde el punto de vista de la distribución actual de la ayuda. Su tendencia es manifiestamente favorable para los países pequeños; por lo tanto, es mucho menos favorable para los países grandes. Los países con menos de dos millones de habitantes han recibido, por habitante y durante el período de 1960 a 1963, una ayuda anual de catorce dólares, cantidad que sobrepasa en mucho el promedio de seis dólares por habitante y al año, recibido por el conjunto de los países menos desarrollados. Claro está, los resultados de una ayuda dependen de la eficacia de los esfuerzos puestos en marcha por el propio país en desarrollo.

Hay que tener muy presente que los datos de base utilizados para la estimación de las necesidades de la ayuda son, siempre, un poco inciertos, incluso aunque los errores tiendan a neutralizarse en cierta medida.

#### *4. Problemas que implica un aumento de la ayuda.*

Se trata, ante todo, de los problemas con que tienen que enfrentarse los países que proporcionan la ayuda; de la cantidad o el volumen de

medios destinados al desarrollo en el exterior. Porque, por muy desarrollado que fuera un país, esto no significa que disponga de más recursos que los que puedan ser utilizados con ventaja para su propio desarrollo económico y social. Por cierto, las aportaciones del sector público han aumentado rápidamente hasta 1961; sin embargo, a partir de este momento son estacionarias, a pesar de que las rentas nacionales sean más elevadas.

El carácter estacionario de la ayuda pública neta lleva a pensar que ciertos factores pueden producir efectos limitativos en cuanto a nuevos aumentos se refiere. Individualmente, es verdad que la estabilidad es menos grande según los países.

##### 5. *Factores financieros.*

Las principales fuentes de la financiación de la ayuda exterior pública son los ingresos corrientes del Estado; pero también el mercado interior de capitales, los empréstitos hechos por el mismo Estado o por organismos públicos y semipúblicos especializados. A medida que aumentan las cantidades de la ayuda a los países menos desarrollados, crecen las dificultades para la obtención de nuevos créditos y de autorizaciones de compromisos de gastos.

Noruega es el único país que ha instituido un impuesto cuyos ingresos corresponden al programa de ayuda. Un Gobierno siempre se ve obligado a dar prioridad a sectores de importancia vital para el país: defensa nacional, educación, Seguridad Social, investigaciones, viviendas, construcción de carreteras... Al mismo tiempo, presiones inflacionistas pueden implicar una política de moderación para el conjunto de gastos públicos.

En cierto sentido, todos los países cuentan con los ingresos corrientes, pero la importancia relativa de esta fuente de financiación varía mucho de un país a otro. En general, se podría decir que las dificultades presupuestarias indican, simplemente, que la ayuda al desarrollo no ocupa un puesto prioritario. Lo que pasa es que la competencia entre las demandas de créditos es un asunto muy complicado que conocen muy bien tanto los países desarrollados como en vía de desarrollo.

##### 6. *Dificultades de la balanza de pagos.*

Otro factor limitativo que se observa periódicamente en uno u otro país es la idea de que la ayuda al exterior agrava las dificultades de la

balanza de pagos. Esta generalización implica ciertas reservas. Porque si la financiación de bienes y servicios por el país que presta ayuda se hace en forma de ventas al exterior, o bien si estos bienes y servicios son vendidos en condiciones casi comerciales, el déficit se reduciría en una cierta medida. Si su producción necesitó la importación de materias primas o de elementos constitutivos, ha contribuido al déficit, sobre todo en el caso de los países pequeños, que normalmente disponen de un volumen relativamente limitado de materias primas. Aparte de ello, la facilitación de la ayuda puede engendrar gastos, como es, por ejemplo, los gastos de las misiones de expertos.

Un punto que merece notarse es la débil medida en la cual las dificultades de las balanzas de pagos de cierto número de países parecen haber actuado sobre el volumen de la ayuda. En todo caso, es difícil apreciar la influencia de la ayuda al exterior sobre la balanza de pagos. Se están haciendo estudios en varios países miembros y quizá contribuirán un poco al esclarecimiento de la cuestión.

#### 7. *Factores limitativos de la oferta.*

Cuando se trata de bienes de equipo y otros productos, la ayuda no parece provocar problemas de importancia en la mayoría de los casos. Y si se produce algún problema, sería porque un país ofrece una ayuda condicionada sin poder facilitar los bienes demandados. En todo caso, si los recursos son inutilizados plenamente y si existe peligro de una inflación, puede ser necesario reducir la demanda. Ello puede dar lugar a que sea difícil restringir la demanda en el interior sin reducir, paralelamente, la demanda exterior.

Bien entendido, la ayuda exterior no debería ser incluida en el arsenal de las medidas que aseguran la estabilidad en el seno de las fluctuaciones económicas.

#### 8. *Ausencias de proyectos apropiados.*

Ninguna ayuda debería prestarse sin ser estudiada previamente la organización general, la comercialización y la posibilidad de realización. Hasta ahora se notaba una gran ausencia de proyectos concretos, ya que la situación interna de un país puede hacer fracasar la aplicación de los

medios disponibles para la ayuda exterior. Criterios demasiado rígidos para la aprobación de un programa de ayuda suelen surtir efectos negativos.

### 9. *Opinión pública y parlamentaria.*

En su conjunto, parece que los programas de ayuda al exterior cuentan con la aprobación de un gran sector del público, al menos en los países miembros del C. A. D. No obstante, algunas encuestas hechas al respecto revelan la existencia de grandes diferencias de opinión, diferencias que se deberían al origen mismo de los programas de ayuda: en los países en que los programas son, de alguna manera, consecuencia de relaciones particulares que existían antes con un grupo de países menos desarrollados, las razones fundamentales para otorgar una ayuda no son discutibles en la misma medida que en aquellos que hace poco que empezaron con los programas en cuestión. En ciertos países, la ayuda multilateral es defendida con un fervor particular.

En la mayoría de los casos, la ayuda al exterior cuenta con una aprobación general de la opinión pública parlamentaria, aunque las cuestiones que tocan a los objetivos fundamentales y las realizaciones suelen complicar la situación de un año a otro. Porque en los Estados Unidos, por ejemplo, el procedimiento de la apertura de créditos proporciona, todos los años, una ocasión para criticar al Gobierno. En diversos países miembros del C. A. D. se hizo necesario un programa oficial de propaganda con el fin de familiarizar al público con los objetivos conseguidos y los fines propuestos.

## LA IMPORTANCIA PRIMORDIAL DEL PROPIO ESFUERZO Y DE LAS REALIZACIONES DE LOS PAISES MENOS DESARROLLADOS

Es la ayuda financiera y la asistencia técnica la forma en que los Estados miembros del C. A. D. aportan su contribución directa al desarrollo económico de otras regiones del mundo. Esta ayuda aumenta el volumen de recursos de que disponen los países en desarrollo proporcionándoles ciertos bienes y servicios especiales para que puedan hacer frente a las necesidades específicas de su desarrollo. Sin embargo, la ayuda no puede ser más que ayuda. Dichos países financian un 80 por 100 de su formación de capital, gracias a los recursos de que disponen. En último

término, el éxito de una ayuda depende de los esfuerzos realizados por el país menos desarrollado que recibe ayuda y asistencia. Este hecho es de suma importancia.

Por esta razón, los países dispensadores de la ayuda al exterior se interesan por las condiciones reinantes en el país destinatario intentando mejorarlas progresivamente. Y los mismos países en desarrollo se interesan por ellas. Si existe, entonces, un interés común, los problemas a solucionar serán menos graves.

La ayuda al desarrollo engendra la aparición de un nuevo tipo de relaciones entre Estados soberanos. Los países que ayudan se dan cuenta de que su acto es puramente voluntario, que implica cargas reales y que, por consiguiente, tienen el derecho de participar en la elaboración de ciertas decisiones. En cuanto a los países en desarrollo, muchos de ellos independizados sólo hace poco, suelen reaccionar con sensibilidad cuando creen que se está violando su soberanía. Las dos partes se ven comprometidas.

## ENDEUDAMIENTO EXTERIOR Y PROBLEMAS FINANCIEROS

### 1. *El aumento del endeudamiento y el servicio de la deuda.*

La deuda exterior pública de 37 países menos desarrollados pasó de siete mil millones de dólares a finales de 1955 a 21,5 mil millones en 1963. Es decir, anualmente, un 15 por 100, aproximadamente, de aumento. Los datos permiten pensar que continuaría aumentando también en 1964.

Aumentaron aún más rápidamente las obligaciones impuestas por el servicio (intereses y amortización) de la misma categoría de deudas para dichos 37 países, pasando de 0,7 mil millones de dólares en 1956 a unos 2,7 mil millones en 1964, lo cual significa que la carga del servicio de la deuda llegó a aumentar un 17 por 100 al año entre 1959 y 1963. No cabe duda de que los pagos hechos a título de servicio de la deuda continuarán aumentando, aunque también es verdad que este hecho no es, necesariamente, un fenómeno inquietante, ya que una operación destinada a promover la expansión es completamente normal desde el punto de vista económico. Hay períodos favorables y desfavorables: La República Argentina se benefició, en este sentido, de tres consolidaciones (1956-1957, 1962-1963 y 1965), el Brasil de dos (1961 y 1964), Turquía

también de dos (1959 y 1961), Chile de una (1964) y últimamente es Ghana el país que está experimentando una consolidación similar.

## 2. *Donativos y condiciones normales de préstamos.*

En 1964 se procedió, en varios países miembros, a ciertas reformas de índole legislativa o institucional para dar más flexibilidad a las operaciones de préstamo en condiciones liberales. Al propio tiempo, la ayuda concedida en forma de donativos y préstamos asimilables a ellos continuó disminuyendo en relación con el volumen total de compromisos del sector público. En primer lugar, esta disminución se debía a que los tres principales países donantes, los Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, redujeron la parte correspondiente a los donativos, aunque la mayoría de los países miembros haya registrado un aumento, en cifras absolutas, de la ayuda que acordaron en 1964 en forma de donativos y préstamos asimilables a donativos.

En el curso de los últimos tres años, varios países miembros han tomado nuevas medidas legislativas sobre las actividades de los préstamos para el desarrollo. Entre las diversas técnicas aptas para reducir la carga de la deuda de los países beneficiarios, se pueden mencionar los programas de préstamo en condiciones liberales, la ampliación de los plazos de gracia para el pago de intereses y el reembolso del principal, etc... Es el caso de Canadá, Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Japón, Dinamarca, Gran Bretaña y algún otro país. Sin embargo, se necesitarán varios años para que la situación mejore sensiblemente.

## 3. *La armonización de las condiciones.*

A pesar de los progresos realizados para una dulcificación de las condiciones, las diferencias existentes entre los respectivos países son aún sensibles; la situación acusa grandes disparidades entre los prestamistas y la aplicación de condiciones rigurosas puede poner en peligro la situación de todos ellos. Sin embargo, no todos los países menos desarrollados se encuentran en una situación financiera tal que esté justificada la aplicación de condiciones liberales. Este es el círculo vicioso del cual hay que salir.

## 4. *La ayuda condicionada y la financiación de los gastos locales.*

De 1961 a 1963, ninguna tendencia ha cristalizado con claridad en

lo referente a la parte de la ayuda bilateral facilitada por los países miembros ligada o subordinada de alguna manera a obligaciones de compra. Las consecuencias que engendra la práctica de la ayuda condicionada, o mejor dicho comprometida, para los países beneficiarios, por un lado, y para los que la ofrecen, por otro, dependen de muchas circunstancias. Cuando un país beneficiario recibe ayuda procedente de varias fuentes, dispone de una posibilidad de elección más grande. Pero lo que pasa es que en la mayoría de los casos, esta práctica de ayuda restringe la libertad de los países beneficiarios en cuanto a la elección de la calidad más deseada a precios más ventajosos. Pueden, entonces, atrasarse los proyectos previstos o provocarse otros fallos en el desarrollo económico.

Es deseable que los países que facilitan ayuda hagan un esfuerzo común para reducir progresivamente, y hasta suprimir, el volumen de esta clase de ayuda, eliminando toda clase de restricciones de compra. Sin renunciar al objetivo final de la protección de la balanza de pagos.

En lo relativo a la cuestión de incorporar la financiación de los gastos locales a los programas de ayuda, la posición mantenida al respecto ha evolucionado mucho desde la época en que se creía que la ayuda no debería servir sino a la financiación del coste exterior de los proyectos. Resulta que es cada vez más indispensable el tener presente el conjunto de las necesidades de los países menos desarrollados. Hay que seguir muy de cerca los programas de desarrollo y su aplicación.

## COOPERACION TECNICA

### 1. *El volumen de la asistencia técnica.*

En 1964, los gastos de asistencia técnica continuaron aumentando: los gastos bilaterales del sector público, por este concepto, han alcanzado 922 millones de dólares, el 9 por 100 más que en 1963. Excepto los Estados Unidos, Gran Bretaña y Portugal, los demás facilitantes de ayuda preveían un aumento de los gastos de asistencia técnica para el año 1964. En términos absolutos, los más importantes progresos han sido realizados dentro de los programas de Francia (30 millones de dólares) y de la República Federal de Alemania (16 millones). Algunos países casi han duplicado sus gastos. Conviene no olvidar que estas cifras conciernen tan sólo a la "asistencia técnica". En cambio, no se incluye aquella



asistencia técnica que forma parte integrante de numerosos proyectos complementarios. Aparte de todo eso, hay otros gastos, como son las contribuciones hechas a los organismos multilaterales que sirven a la financiación de los proyectos de asistencia técnica.

Es importante que se tenga en cuenta la regular tendencia ascendente de los gastos de asistencia técnica. Esta tendencia refleja, en cierta medida, el alza de los costes de los servicios facilitados.

## 2. *La programación de la asistencia técnica.*

La asistencia técnica en sí reclama tenacidad y paciencia. Se trata de un objetivo importantísimo: hacer frente a las necesidades de los países menos desarrollados.

Actualmente, los países en vía de desarrollo disponen, cada vez más, de un personal administrativo bien preparado y experimentado, contratado en el extranjero precisamente a título de un programa de ayuda. Estos países hacen todo lo posible para reemplazar a los extranjeros con sus propios elementos. Sólo que crecen las necesidades de formación profesional de técnicos, educadores y profesores extranjeros... Es necesaria una programación de la "asistencia técnica" por parte de los países beneficiarios. Lo mismo ocurre cuando se habla de los países que facilitan la ayuda. Es, por lo tanto, imprescindible una coordinación común para evitar errores.

La fragmentación de la asistencia técnica crea problemas bastante grandes. En cambio, la integración de la misma presenta muchas ventajas. Y puesto que este hecho es algo comprobado hay que insistir en una programación común, coordinada y científicamente infalible, de la asistencia técnica. Es un asunto que incumbe tanto a los países que dan como a los que reciben. Se trata de una idea que debería ser tenida en cuenta...

## 3. *Recursos en expertos.*

Un problema muy interesante. Los Estados miembros del C. A. D. han examinado ya las posibilidades de aumentar sus recursos en expertos. En general, ninguno de ellos pretendía, y tampoco pretende, hacer de ello una carrera permanente.

Son elocuentes los ejemplos que en este sentido proporcionan Gran

Breña, los Estados Unidos de América, el Japón, la República Federal de Alemania, Noruega, etc.

#### 4. *Donativos a título de estudios y de formación.*

Hay tres tendencias principales:

A) Es necesario poner en práctica, en los países miembros del C. A. D., programas de estudios y de formación concebidos en función de las necesidades particulares de los países menos desarrollados.

B) Es imprescindible que se conceda el mayor número posible de medios para la formación de los cuadros correspondientes en los países menos desarrollados.

C) Es corriente que los países miembros promuevan un espíritu de iniciativa entre las empresas comerciales privadas que tienen filiales en ultramar para que aseguren la formación de personal técnico y de encuadramiento por encima de sus propias necesidades. Es de notar que un país menos desarrollado dispone, de repente, de unos cuadros de dirección social, económica y política formados en países extranjeros industrializados, que, también de repente, no encuentran terreno propicio para desenvolverse en su tradicional ambiente atrasado.

#### 5. *Coordinación "sur place".*

La coordinación de la asistencia técnica es, en último término, responsabilidad del país beneficiario, que tiene que tener en cuenta los cálculos que antes había hecho respecto a sus necesidades. Importa mucho que los países que ofrecen ayuda hagan todo lo posible para la creación, dentro del aparato administrativo de cada país en desarrollo, una oficina o un organismo central encargado de cuestiones de asistencia técnica. Hay que coordinar los esfuerzos de ayuda en el lugar mismo en que éste se aplica.

Es descable que los países se tengan al corriente de sus actividades. El C. A. D. puso en práctica esta iniciativa en Tailandia.

#### 6. *Organizaciones no gubernamentales.*

La importancia de las actividades desarrolladas al respecto por diferentes organismos privados ha sido comprobada en el curso de estos úl-

timos años, tal como se había resaltado en el informe de 1964. Estos organismos actúan sin fines lucrativos, despertando gran interés en algunos países: Bélgica, Países Bajos y también en Gran Bretaña.

Actualmente se está llevando a cabo una encuesta sobre dichas actividades y sus resultados serán recogidos en una publicación especial con el fin de seguir promoviéndolas en los países miembros.

## EVOLUCION DE LA ORGANIZACION DE LA AYUDA

Las prácticas de consulta e intercambio de informaciones que existen en el seno del C. A. D. han permitido a sus miembros examinar y comparar los métodos que aplican en la organización de sus respectivas actividades de ayuda. Naturalmente, eso necesita algún tiempo si es que se quiere probar la eficacia de un sistema u otro de organización. Por cierto, algunos países han ofrecido ya los resultados conseguidos para ayuda de los demás.

No se puede menospreciar el peso del pasado, la naturaleza o los fines perseguidos por el programa de ayuda. Todo cuenta; también la estructura general del aparato administrativo de un país. Hasta hace poco, las actividades de ayuda de la mayoría de los Estados tendían a dispersarse entre varios organismos. Sin embargo, todo va evolucionando: en Francia, Austria, Alemania, Japón, Italia, Portugal, Países Bajos, Gran Bretaña, etcétera...

Existe un progreso en este sentido, pero queda aún mucho por hacer, ya que no todos los países que facilitan o están dispuestos a facilitar una ayuda al exterior disponen de un representante calificado en un país menos desarrollado. Los servicios diplomáticos pueden desempeñar un papel importante al respecto, pero eso ocurre sólo en los casos en que se disponga de un personal enterado y, además, del tiempo necesario para estudiar las condiciones de aplicación de una ayuda. En todo caso, es necesario que el desarrollo económico se convierta en un terreno de actividad especializada.

## ORIENTACIONES ANTIGUAS Y RECIENTES

El informe del presidente relativo al año 1963 terminó proponiendo una serie de ideas con vista a acentuar el esfuerzo de la ayuda. Estas pro-

posiciones son siempre válidas y cada vez más agudas. Sobre todo, en lo referente al aumento del volumen de la ayuda prestada. Asimismo entran en juego otros factores: mejoramiento de las modalidades de la ayuda, aumento de la eficacia y de la coordinación en el plano internacional, ampliación de la cooperación técnica y estímulo para las actividades del sector privado.

Todo ello necesita tiempo, estudios, valoración y puesta en práctica de los resultados obtenidos. Es un continuo proceso que siguen todos los países miembros. Los trabajos hechos por el C. A. D. han puesto de relieve las dificultades con que el mundo se enfrenta al valorar, lo más exactamente posible, el nivel probable de las necesidades futuras de ayuda. Toda estimación de este carácter es función de la tasa de crecimiento escogida como objetivo para los países menos desarrollados. Además, la valoración de las necesidades depende de la apreciación de las perspectivas futuras concernientes a las exportaciones que pueden darse posteriormente, así como de las necesidades de importación por parte de los países en vía de desarrollo. Según hemos visto, no hay que olvidar el problema de la deuda, de los precios y del volumen de las exportaciones, etc...

Finalmente, es preciso volver a insistir en la organización de la ayuda. Muchos Gobiernos se decidieron a centralizar sus actividades de ayuda al exterior por tratarse de una responsabilidad demasiado grande. Ello permite integrar mucho mejor los proyectos y los programas. Por lo tanto, ha de existir un órgano central que se responsabilice ante la opinión pública. Las autoridades públicas, por su parte, deberían preocuparse bastante más por sus medios de representación en el lugar de destino de la ayuda. No cabe la menor duda de que todas las tareas por realizar exigirán, en el curso de los próximos años, un considerable esfuerzo de parte del Comité de Ayuda al Desarrollo y de sus miembros.