

Actas
de la Conferencia de las Naciones Unidas
sobre
COMERCIO Y DESARROLLO

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES

Nueva Delhi, 1.º de febrero - 29 de marzo de 1968

Volumen IV

Problemas y políticas de financiación



NACIONES UNIDAS

Nueva York, 1968

NOTA

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

* * *

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

TD/97, vol. IV

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.68. II.D. 17

Precio: 3,50 dólares de los EE.UU.

(o su equivalente en la moneda del país)

Los títulos de los cinco volúmenes de las *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, segundo período de sesiones*, son los siguientes:

- I. Informe y Anexos
- II. Problemas y políticas de productos básicos
- III. Problemas y políticas del comercio de manufacturas y semimanufacturas
- IV. Problemas y políticas de financiación
- V. Problemas especiales del comercio mundial y del desarrollo

Volumen IV

Problemas y políticas de financiación

ÍNDICE

	<i>Página</i>
CRECIMIENTO Y AYUDA	
Crecimiento, financiación del desarrollo y ayuda — Problemas y propuestas: estudio de la secretaría de la UNCTAD (TD/7).	1
CONDICIONES DE LA FINANCIACIÓN EXTERIOR DEL DESARROLLO	
Crecimiento y financiación exterior del desarrollo: estudio de la secretaría de la UNCTAD (TD/7/Supp.1)	15
Condiciones de las corrientes financieras y problemas del servicio de la deuda: nota de la secretaría de la UNCTAD (TD/7/Supp.3)	31
Las perspectivas en cuanto al servicio de la deuda: informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/7/Supp.5)	40
La vinculación de la ayuda, por Jagdish N. Bhagwati (TD/7/Supp.4)	50
El costo de la vinculación de la ayuda para los países beneficiarios: informe de la secretaría de la UNCTAD sobre la marcha de los trabajos (TD/7/Supp.8)	80
Informe sobre créditos condicionados — Chile: nota de la secretaría de la UNCTAD (TD/7/Supp.8/Add.1)	89
Estudio del costo suplementario de la ayuda económica vinculada facilitada al Irán en 1966/67, por Eprime Eshag (TD/7/Supp.8/Add.2)	98
Estudio de la ayuda económica vinculada otorgada a Túnez en 1965, por Eprime Eshag (TD/7/Supp.8/Add.3)	108
Costos y beneficios de la ayuda: análisis empírico, por John A. Pincus (TD/7/Supp.10)	123
La propuesta Horowitz: estudio de la secretaría de la UNCTAD (TD/7/Supp.11)	156
Créditos de proveedores — Facilidades de redescuento para las exportaciones de los países en desarrollo: informe del personal del BIRF (TD/7/Supp.16)	164
MOVILIZACIÓN DE LOS RECURSOS INTERNOS Y VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR LOS PAÍSES EN DESARROLLO	
Movilización de los recursos internos por los países en desarrollo: estudio de la secretaría de la UNCTAD (TD/7/Supp.2)	173
Los problemas de la gestión económica en el plano gubernamental en los países en desarrollo y la ejecución de las decisiones de la administración central: estudio preparado por el Centro de Investigaciones Afroasiáticas de la Academia de Ciencias de Hungría (TD/7/Supp.9)	194

ÍNDICE *(continuación)*

	<i>Página</i>
Estudio de la evaluación internacional independiente de las actividades nacionales de desarrollo (TD/7/Supp.15)	209
La Alianza para el Progreso y la cooperación económica multilateral: estudio preparado por el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (TD/65)	220

MEDIDAS FINANCIERAS COMPLEMENTARIAS

Declaración conjunta de los países en desarrollo miembros del Grupo Intergubernamental para la Financiación Complementaria (TD/41)	227
La función de las medidas financieras complementarias en el desarrollo de una política internacional de productos básicos: nota del Secretario General de la UNCTAD (TD/II/C.3/2)	229

CUESTIONES MONETARIAS INTERNACIONALES

Informe sobre la reforma monetaria internacional: nota de la secretaría de la UNCTAD (TD/7/Supp.7)	231
Informe sobre la marcha de los trabajos sobre financiación compensatoria de las fluctuaciones de la exportación: nota de la secretaría de la UNCTAD (TD/7/Supp.6) . . .	240

NOTAS EXPLICATIVAS

Tres puntos (...) o dos puntos (..) en un cuadro indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica en los cuadros que la cantidad es nula o despreciable.

Cuando un número va entre paréntesis, por ejemplo: (25,3), los paréntesis indican que se trata de una estimación.

Un guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo: 1950-1960, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o un ejercicio económico, por ejemplo: 1961/62.

La palabra «toneladas» indica toneladas métricas.

La palabra «dólares» indica dólares de los Estados Unidos de América.

Las tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

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

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AELI	Asociación Europea de Libre Intercambio
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional
AIF	Asociación Internacional de Fomento
ATNU	Asistencia Técnica de las Naciones Unidas
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIP	Banco Internacional de Pagos
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos)
CAEM	Consejo de Asistencia Económica Mutua
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPALO	Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente
CFI	Corporación Financiera Internacional
c.i.f.	costo, seguro y flete
CUCI	Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional
Eximbank	Banco de Exportación e Importación de Wáshington
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
f.o.b.	franco a bordo
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (República Federal de Alemania)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro
PAAT	Programa Ampliado de Asistencia Técnica
PIB	Producto interno bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNB	Producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

CRECIMIENTO Y AYUDA

DOCUMENTO TD/7

Crecimiento, financiación del desarrollo y ayuda: problemas y propuestas Estudio de la secretaría de la UNCTAD

[Texto original en inglés]

[11 de octubre de 1967]

Capítulo	ÍNDICE	Párrafos	Página
I. Recursos internos y asistencia exterior		1-30	1
II. Condiciones de la ayuda		31-39	6
III. Los problemas de la deuda		40-44	7
IV. La ayuda ligada		45-52	8
V. Dificultades en la administración de la ayuda		53-55	9
VI. Los créditos comerciales, incluidos los créditos de los proveedores		56-57	10
VII. El capital privado		58-62	10
VIII. Financiación compensatoria		63-64	10
IX. Medidas financieras complementarias		65-77	11
X. Problemas monetarios internacionales		78-80	13

Capítulo I

Recursos internos y asistencia exterior

a) Necesidad de la asistencia exterior

1. Atendiendo a la recomendación A.IV.2 del primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo¹, la secretaría ha emprendido un examen por países de las tendencias y perspectivas de los sectores interior y exterior de los países en desarrollo².

2. Los estudios realizados muestran que la escasez de divisas no sólo constituye ya para un gran número de países en desarrollo un obstáculo considerable a su crecimiento sino que con toda probabilidad seguirá siéndolo cada vez más en los años próximos.

3. Si bien se espera que crezca rápidamente la demanda de exportación de productos derivados del petróleo y de algunos tipos de manufacturas, se prevé que las exporta-

ciones de productos primarios tradicionales que representan el grueso de las exportaciones de los países en desarrollo aumentarán a una tasa media anual inferior al 4% durante el período que se extiende hasta 1975.

4. Los datos actuales señalan que para 1975 las exportaciones de productos básicos del grupo de países en desarrollo podrían oscilar entre 57.000 y 62.000 millones de dólares; la primera cifra se ha calculado a base de una tasa baja de crecimiento de los países desarrollados (4,2% al año), y la segunda a base de una tasa elevada (4,7% al año).

5. Es probable, por otra parte, que las necesidades de importación sigan creciendo conforme a una tasa aproximadamente proporcional a la tasa de crecimiento de los países en desarrollo. Con una tasa media de crecimiento del 5,2% al año para el conjunto de los países en desarrollo, las necesidades de importación de productos básicos se elevarían en 1975 a 60.000 millones de dólares, mientras que con una tasa de crecimiento de 6,1% al año, esas necesidades ascenderían a 70.000 millones de dólares. Esta estimación de las necesidades de importación se ha realizado a base de los datos de años anteriores y partiendo del supuesto de que se mantendrá aproximadamente la misma tasa de sustitución de las importaciones.

6. Se prevé que el déficit neto de las partidas del comercio invisible oscilará entre 400 y 1.900 millones de dólares

¹ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I: *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11) pág. 48.

² *Perspectivas del comercio y necesidades de capital de los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.13) (TD/34/Rev.1).

en 1975. Al propio tiempo, teniendo en cuenta la acumulación de la deuda, tanto la anterior como la prevista, y la corriente de entrada de capital privado, los desembolsos netos por concepto de ingresos de las inversiones podrían alcanzar un nivel de 12.000 a 14.000 millones de dólares en 1975.

7. Así pues, el déficit comercial de los países en desarrollo, que refleja la diferencia entre los pagos y los ingresos previstos por concepto de mercancías, servicios e ingresos de las inversiones, podría elevarse en 1975, a precios de 1960, a una cifra comprendida entre 17.000 y 26.000 millones de dólares, según las tasas de crecimiento de los países desarrollados y de los países en desarrollo en que se hayan basado los cálculos. Se observará que los ingresos de las inversiones representan casi tres cuartas parte del déficit comercial cuando se parte de una baja tasa de crecimiento y más de la mitad cuando se emplea una tasa elevada.

8. El déficit comercial así calculado supone que continuarán las tendencias de importación y exportación observadas en el pasado. Por lo tanto da una idea de la importancia de los reajustes internos y de los recursos externos adicionales que se necesitarán conjuntamente para mantener una tasa de crecimiento adecuada. Habrá que tomar medidas energéticas tanto en el frente interior como en el exterior si se quiere eliminar el desequilibrio comercial sin reducir los objetivos de crecimiento de los países en desarrollo por debajo de un nivel sostenible. Entre esas medidas podrían incluirse nuevos esfuerzos por parte de los países en desarrollo para movilizar el ahorro interno, estimular la sustitución de importaciones y desarrollar y promover las exportaciones y, por parte de los países desarrollados, para incrementar la corriente de capitales públicos y privados hacia los países en desarrollo.

9. Para que las entradas de capital oficial representaran la mitad de los fondos necesarios para anular el déficit comercial previsto, tendrían que incrementarse para alcanzar una cifra neta de 13.000 millones de dólares para 1975, en el supuesto de una tasa de crecimiento elevada. También puede adelantarse que las entradas de capital privado se elevarían a 5.000 millones de dólares en 1975. Así, la entrada neta total de los capitales públicos y privados necesarios se elevaría a 18.000 millones de dólares, cifra que se podría conseguir si los países desarrollados cumplieran el objetivo de asistencia del 1%.

10. Ahora bien, si la asistencia financiera exterior deja de aumentar en la proporción adecuada y el poder adquisitivo de los recursos externos totales (las exportaciones más entrada de capitales) sigue creciendo en menos del 4% al año, según parece probable para un número considerable de países en desarrollo aparte de los exportadores de petróleo, estos países se encontrarán con dificultades cada vez mayores para asegurar su crecimiento económico a una tasa satisfactoria, aun en el caso de que intensifiquen aún más su esfuerzo por movilizar los recursos internos, como sin duda desearán hacerlo en cualquier caso. En efecto, aun cuando sus importaciones aumentaran tan sólo al mismo ritmo que su ingreso, por término medio, los gastos de importación tenderían constantemente a rebasar los recursos en divisas. La importancia que tiene la obtención de ingresos adecuados

en divisas en el proceso del desarrollo económico queda también confirmada por la conclusión reciente del Fondo Monetario Internacional (FMI), según el cual en casi todos los países [en desarrollo] en que la producción total real aumentó rápidamente de 1960 a 1965 —es decir, del 7% a más del 10% al año— las exportaciones de bienes y servicios estaban aumentando con mucha mayor rapidez, en algunos casos en proporción tan elevada como el 15% al 20% al año o aún más³.

b) Movilización de los recursos internos

11. Por mucha que sea su importancia para acrecentar la corriente de capital a los países en desarrollo, la asistencia exterior sólo puede servir para completar la movilización efectiva de los recursos internos por los propios países en desarrollo. A este respecto, y aunque los resultados globales en cuanto al crecimiento de los países en desarrollo hayan sido poco satisfactorios en los últimos años, se desprende de un estudio de la secretaría que pese a los notables fracasos y deficiencias (especialmente en la esfera de la agricultura), los países en desarrollo en su conjunto están haciendo un uso más eficaz de sus propios recursos que hace algunos años y su capacidad para aprovechar los recursos externos de manera productiva ha progresado en la medida correspondiente⁴. Las estimaciones para 54 países en desarrollo indican que en no menos de 37 casos la formación bruta de capital interno se elevó al 15% o más del producto nacional bruto en 1963-1965. Si se toma el conjunto de los países en desarrollo, la tasa media de inversión anual aumentó desde un 15% aproximadamente del producto nacional bruto a comienzos del decenio de 1950 al 17% en los años 1963-1965. En un número elevado de países la inversión bruta real aumentó conforme a una tasa media anual del 7,5% o más durante el período de 1950-1965.

12. Para evaluar los esfuerzos que realizan los propios países en desarrollo, también debe tenerse en cuenta la tasa de ahorro interno. El ahorro interno de los países en desarrollo también ha ido aumentando, si bien ese aumento habría sido mayor si muchos de esos países no hubiesen tropezado con nuevas dificultades adversas en el sector de las exportaciones. En el período de 1963-1965 los países en desarrollo, como grupo, ahorraron en término medio aproximadamente el 14% de sus ingresos anuales brutos combinados, en comparación con el 13% a principios del decenio anterior. En el citado período, de los 54 países para los que se dispone de datos, 23 ahorraron el 15% o más de su producto interno bruto. En el período de

³ Véase FMI, *Annual Report of the Executive Directors for the Fiscal Year ended April 30, 1967* (Washington, D.C. 1967), pág. 101.

⁴ Véase, *infra*, « Movilización de los recursos internos por los países en desarrollo » (documento TD/7/Supp.2, que figura en este mismo volumen). Esta conclusión coincide con la alcanzada por el Presidente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) quien dice que los indicadores básicos de la productividad y del ingreso *per capita* señalan claramente un progreso y que, aunque sin duda su ritmo es lento, los niveles anteriores han mejorado y los resultados de diversos países muestran que es posible una aceleración [OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1967 Review* (París, 1967), pág. 32].

1950-1965 la tasa de ahorro marginal —es decir, la proporción ahorrada de los aumentos del ingreso— en los países en desarrollo considerados como un grupo, fue, en término medio, aproximadamente del 15%. En ese mismo período, de los 38 países para los que se pueden hacer cálculos estadísticamente significativos, 23 tuvieron una tasa de ahorro marginal del 15% o más.

13. En el estudio de la secretaría anteriormente mencionado se llega también a la conclusión de que un número considerable de países en desarrollo han logrado elevar la proporción de los ingresos que perciben en forma de impuestos. Pero como los gastos públicos generales se han acrecentado con la misma rapidez, en muchos casos no se ha podido realizar plenamente el potencial de ahorro público que puede suponer el aumento de los ingresos fiscales. Debe tenerse ciertamente presente que algunas partidas de gastos generales, tales como los gastos de educación y sanidad, pueden ser altamente productivas desde el punto de vista de la promoción del desarrollo económico. Además, hasta las medidas de más largo alcance encaminadas a acrecentar los ingresos fiscales pueden verse frustradas por una disminución en los ingresos provenientes de las exportaciones, que suelen constituir una gran proporción de los ingresos impositivos de los países en desarrollo.

14. Constituye un motivo de gran preocupación el hecho de que en el decenio actual la producción agrícola por habitante de los países en desarrollo en conjunto haya tendido a estabilizarse. No se sabe exactamente si las dificultades de los últimos años representan una modificación básica en las tendencias de la producción o si se deben más bien a situaciones especiales localizadas que, de todos modos, han afectado por desgracia a algunos de los países más extensos y más densamente poblados. En algunos de estos países hay indicios de que va recuperándose la producción. De todas maneras, parece evidente que el ritmo del desarrollo agrícola debe acelerarse y, a tal fin, será preciso contar tanto con los esfuerzos de los países en desarrollo (y entre esos esfuerzos se incluyen programas eficaces de reforma agraria) como con recursos externos para importar fertilizantes, equipo y otros bienes de producción.

15. Muchos factores influyen en las realizaciones económicas de un país, y no todos ellos pueden ser controlados por el gobierno. Por lo tanto, no pueden establecerse normas de ejecución que tengan sentido sin evaluar detalladamente las características estructurales, el potencial y los factores limitativos que condicionan el ritmo de desarrollo de cada país. Al parecer, una evaluación experta, imparcial y continua de los planes y las realizaciones resultaría muy útil para elaborar una política internacional eficaz en materia de desarrollo. De esa manera, los países exportadores de capital tendrían la seguridad de que los recursos que suministran se utilizan debidamente, sin tener que establecer su propio mecanismo de evaluación, labor para la que sólo están debidamente equipados unos pocos países muy adelantados. Al mismo tiempo, se difundiría la idea de que el único objeto de la ayuda económica debe ser la promoción del desarrollo económico. Si se aceptase el principio que entraña esta propuesta podrían elaborarse los arreglos institucionales adecuados.

c) Prestación de asistencia exterior

16. Por desgracia, la intensificación de los esfuerzos realizados por los países en desarrollo para movilizar sus propios recursos no se ha visto compensada por un aumento adecuado en la corriente total de asistencia exterior, no obstante el hecho de que durante el Decenio de la Naciones Unidas para el Desarrollo, merced al índice de crecimiento muy favorable de los países industrializados en los últimos años, la capacidad de estos países para proporcionar recursos financieros para el desarrollo ha aumentado considerablemente. Por este motivo, los delegados de 45 gobiernos, que representaban a países con economía de mercado, a países socialistas y a países en desarrollo, convinieron, en fecha reciente y unánimemente, en que:

«Es motivo de preocupación que la corriente de recursos financieros de los países avanzados en apoyo de los esfuerzos de los países en desarrollo no haya conseguido en los últimos años mantenerse a la par del crecimiento del ingreso nacional de los países desarrollados, aun cuando la mayor parte de los países en desarrollo podrían utilizar inmediata y efectivamente un mayor volumen de asistencia exterior.»⁵

17. En 1966 disminuyó la corriente total de recursos financieros (deducción hecha de la amortización y la repatriación de capital) que reciben los organismos multilaterales y los países en desarrollo. Desde 1961 ha venido declinando constantemente la corriente neta de capital hacia los países en desarrollo en relación con el producto nacional bruto (PNB) combinado de los países desarrollados con economía de mercado. Después de un ligero aumento en 1965, se registró en 1966 un descenso aún más pronunciado, de modo que el porcentaje medio de la asistencia para el desarrollo en comparación con el PNB de los países desarrollados con economía de mercado, en conjunto, sólo alcanzó en 1966 un 0,62% aproximadamente⁶. En otras palabras, los países desarrollados con economía de mercado se han ido alejando paulatinamente del objetivo fijado en 1960 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y reafirmado en 1964 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su primer período de sesiones. En los países socialistas, el incremento medio anual de los compromisos de asistencia también ha sido inferior al 1% de sus ingresos brutos durante el decenio en curso.

18. La disminución de la corriente de asistencia contrasta con el crecimiento continuo del PNB y de los

⁵ «Declaración acordada sobre los problemas del desarrollo», aprobada por la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio el 19 de abril de 1967 (véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, quinto período de sesiones, Suplemento N.º 3* [TD/B/118/Rev.1], anexo II, sección A, párr. 1.

⁶ Este porcentaje se refiere a la corriente neta de capital, público y privado, hacia los países en desarrollo de África, Asia y América Latina, e incluye el cambio neto en los créditos de exportación privados garantizados. Si se incluyen los beneficiarios europeos, la relación se eleva al 0,69%. Si se excluyen los créditos de exportación privados, disminuye al 0,56% respecto de los países en desarrollo de África, Asia y América Latina, y al 0,60% respecto de todos los países en desarrollo. Véase, *infra*, «Crecimiento y financiación exterior del desarrollo» (documento TD/7/Supp.1, que figura en este mismo volumen).

presupuestos de los gobiernos de los países desarrollados. En 1966 el ingreso bruto de todos los países desarrollados fue superior al de 1961 en casi 400.000 millones de dólares, en tanto que el aumento total del volumen de asistencia alcanzó unos 400 millones de dólares.

19. En vista de la naturaleza y de las motivaciones muy diferentes de las corrientes de capital público y privado, parece necesario estudiar por separado cada una de ellas. La inversión extranjera privada es el resultado de decisiones privadas y responde a las oportunidades normales de obtener utilidades. En consecuencia, si bien las corrientes de capital privado, en condiciones adecuadas, pueden desempeñar un papel importante en el proceso de desarrollo, no constituyen una « ayuda » en el sentido de recursos suministrados sin ganancias correspondientes. Además, no responden tan directamente a la política de los gobiernos como las corrientes oficiales. Parece, pues, que sin perjuicio del objetivo del 1%, convendría tener un objetivo para la ayuda oficial para el desarrollo que refleje los compromisos contraídos por los gobiernos en relación con el desarrollo internacional.

20. Los desembolsos oficiales netos para la asistencia sólo suelen constituir aproximadamente un 3% o menos de los gastos totales del gobierno. Sin embargo, en los países desarrollados los gastos de asistencia, en conjunto, han disminuido aún más en relación con los gastos totales del gobierno que en relación con el PNB. De ese modo, aun cuando los gastos de los gobiernos vayan aumentando, la ayuda exterior no obtiene siquiera una parte proporcional del aumento.

21. Desde un punto de vista ideal, sería de desear que los países desarrollados estableciesen presupuestos de asistencia adecuados y los mantuviesen sin tener en cuenta los cambios de las condiciones económicas. La asistencia debería considerarse como una de las partidas prioritarias en los presupuestos nacionales. Si bien no cabe esperar que la corriente de asistencia quede completamente aislada de las fluctuaciones de las condiciones económicas, parece necesario garantizar que la asistencia no soportará más que la parte que le corresponde en los ajustes que deban hacerse.

22. Sin perjuicio del objetivo del 1% y en conformidad con tal objetivo, convendría que, como mínimo, la tasa de crecimiento de las corrientes oficiales netas de cada país desarrollado no descendiesen por debajo de la tasa de crecimiento de su PNB. Los países cuya asistencia oficial neta es actualmente inferior al 0,75% de su PNB deberían tratar de elevarlo a ese nivel para 1971, por ejemplo.

23. Un objetivo suplementario, más directamente relacionado con el control que ejercen los gobiernos sobre las asignaciones oficiales de ayuda, consistiría en asignar a la corriente oficial neta proveniente de cada país desarrollado por lo menos una proporción invariable de los gastos del gobierno. En el cuadro 1 pueden verse en detalle las corrientes oficiales netas en relación con el producto nacional bruto y con los gastos presupuestarios.

24. Al considerar la corriente de ayuda oficial, es especialmente importante que las administraciones y los órganos legislativos tengan en cuenta tanto la corriente neta como la corriente bruta. En los últimos años, la

corriente inversa correspondiente a los intereses y a la amortización de préstamos anteriores ha llegado a absorber una proporción creciente de las corrientes brutas de asistencia hacia los países en desarrollo. Sin embargo, en muchos países suelen considerarse los gastos presupuestarios brutos, sin tener en cuenta la corriente inversa correspondiente a los pagos de los préstamos anteriores. Por ello, los parlamentos no siempre ven claramente las consecuencias fiscales de los desembolsos correspondientes a la asistencia oficial, de suerte que suele exagerarse mucho la cuantía de la carga que supone la asistencia. Quizá convenga hacer hincapié en la relación existente entre las corrientes neta y bruta y hasta ejecutar los programas de asistencia a base de un fondo rotatorio; mediante un sistema de fondo rotatorio, las sumas provenientes del pago de intereses y amortizaciones de préstamos anteriores podrían ampliarse para proporcionar nueva asistencia a los países en desarrollo.

25. Por último, hay muchas oportunidades de ampliar los acuerdos entre los países socialistas y los países en desarrollo merced a los cuales los países en desarrollo

CUADRO 1

Dieciséis países desarrollados con economía de mercado:
corrientes oficiales netas^a como porcentaje del PNB
y de los gastos presupuestarios totales, 1965

<i>País</i>	<i>PNB^b</i>	<i>Gastos presupuestarios totales^c</i>
Australia	0,52	2,87
Austria	0,40	1,44
Bélgica	0,70	2,79
Canadá	0,26	1,59
Dinamarca	0,08	0,47
Estados Unidos	0,50	2,84
Francia	0,81	1,69
Italia	0,14	0,65
Japón	0,28	2,17
Noruega	0,14	0,64
Países Bajos	0,36	1,53
Portugal	0,49	...
Reino Unido	0,45	1,43
República Federal de Alemania . .	0,38	3,74
Suecia	0,19	0,75
Suiza	0,02	0,26

Fuentes: Secretaría de la UNCTAD, a base de los datos siguientes: corrientes oficiales netas, véase *infra*, documento TD/7/Supp.1, cuadro 2; PNB, Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts Statistics, 1965* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 66.XVII.2); corrientes oficiales netas como porcentaje de los gastos presupuestarios totales: Naciones Unidas, « Factores que afectan a la capacidad de los países desarrollados para proporcionar recursos a los países en desarrollo » (*Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social*, 43.º período de sesiones, Anexos, tema 5 del programa, documento E/4375, cuadro 8).

^a Corrientes oficiales netas a los países beneficiarios de África, Asia y América Latina y a los organismos multilaterales.

^b A precios de mercado.

^c Las cifras de los gastos presupuestarios utilizadas para calcular la relación se refieren a los gastos del gobierno central más los resultados netos de las operaciones en curso de las empresas comerciales del gobierno; en ellas se incluyen las transacciones en bienes y servicios y las transferencias y transacciones de activos financieros, pero no las transacciones relativas a pasivos financieros. Las cifras presupuestarias para Australia, los Estados Unidos y Suecia se refieren a ejercicios económicos que terminan el 30 de junio, y para Dinamarca y el Japón, a ejercicios económicos que terminan el 31 de marzo. Los datos sobre gastos presupuestarios totales expresados en monedas nacionales se han convertido en dólares de los Estados Unidos al tipo de cambio medio anual.

pueden pagar en especie los bienes de capital y de otra índole suministrados por los países socialistas mediante créditos a largo plazo. Los estudios preliminares de la UNCTAD han mostrado que esta forma de cooperación se ha desarrollado considerablemente en los últimos años y se están efectuando estudios de casos concretos a fin de elucidar el carácter de estos acuerdos y las perspectivas que ofrecen, incluida la forma en que se resuelven o pueden resolverse algunos problemas, tales como los de la política de precios y la adicionalidad de las exportaciones por los países en desarrollo.

d) *Asistencia exterior por medio de instituciones multilaterales*

26. Es preciso dedicar especial atención a la corriente de ayuda proporcionada por conducto de instituciones multilaterales. Por lo general, se reconoce que esos organismos pueden ser especialmente eficaces para prestar apoyo a programas de desarrollo sólidos porque están en condiciones de estudiarlos objetivamente y de adoptar decisiones basadas exclusivamente en las necesidades del desarrollo. Si se lograra acrecentar la corriente de asistencia por medio de las instituciones multilaterales, se reduciría la proliferación de administraciones de asistencia nacionales separadas, con todas las superposiciones, duplicaciones y hasta conflictos internacionales que implican.

27. De todos modos, la situación respecto de la ayuda multilateral es motivo de hondas preocupaciones. El retraso excesivo en la reposición de los fondos a la Asociación Internacional de Fomento (AIF) se ha combinado con la incapacidad del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para asegurar un acceso adecuado a los mercados de capital. Según una declaración que hizo recientemente el representante del Banco en el quinto período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo, «... en los últimos tiempos, los gobiernos se han mostrado cada vez más vacilantes en permitir que el Banco emita obligaciones en sus mercados»⁷. Como resultado de ello, el Banco no confía en poder allegar con la venta de sus obligaciones los fondos que necesitará en los próximos años. A fin de que el BIRF recurra menos a la emisión de nuevas obligaciones, en 1967 los gobernadores del Banco decidieron asignar a las reservas suplementarias casi todo el ingreso corriente para ese año, de tal modo que incluso la pequeña transferencia anual que hasta entonces se hacía a la AIF con cargo al ingreso neto del Banco se redujo apreciablemente. Por lo tanto, deben reponerse urgentemente los fondos de la AIF y deben mitigarse, con igual urgencia, las restricciones impuestas a la emisión de obligaciones del BIRF.

28. También es necesario aumentar los recursos de los bancos regionales de desarrollo. Estos bancos podrían tener especial importancia y ejercer una influencia preponderante a fin de movilizar los esfuerzos que los países

beneficiarios, como grupo, realicen para el desarrollo, y de proporcionar a esos países incentivos materiales para cooperar en planes de integración y desarrollo regionales. No cabe duda de que el apoyo financiero para la cooperación regional proporcionado por conducto de los bancos regionales de desarrollo facilitaría una utilización más económica y eficaz de los recursos internos de los propios países en desarrollo, y los alentaría a elaborar programas de desarrollo compatibles y complementarios entre sí.

29. Deben preverse nuevos medios para lograr que los mercados de capital destinen una mayor corriente de recursos a los países en desarrollo por conducto de las instituciones multilaterales. No se trata solamente de que las instituciones multilaterales puedan tener mejor acceso a los mercados nacionales de capital, sino de utilizar las facilidades rápidamente crecientes del mercado internacional de obligaciones en el que en 1966 se obtuvo un total de más de 1.000 millones de dólares. Los cálculos preliminares para el primer semestre de 1967 indican otra expansión notable del mercado internacional de obligaciones, de modo que en 1967 las nuevas emisiones probablemente se acercarán a los 2.000 millones de dólares⁸.

30. En este contexto, es preciso examinar más a fondo la propuesta Horowitz. Se recordará que en esta propuesta se prevé la creación de una institución internacional que consiga préstamos en los mercados financieros del mundo en las condiciones que rigen habitualmente en el comercio, y que, por conducto de la AIF, preste a su vez esos fondos a los países en desarrollo, a bajo interés, por un período sugerido de 30 años. La diferencia entre el costo del préstamo que la institución recibiría y el bajo tipo de interés que cobraría a los países beneficiarios se cubriría mediante un «fondo de nivelación de intereses» que se establecería mediante asignaciones presupuestarias de los países desarrollados y la asignación de una parte del ingreso neto del BIRF. Tanto el personal del Banco⁹ como un grupo de destacados expertos en banca y finanzas designados con los auspicios de la UNCTAD¹⁰ han considerado que la propuesta es técnicamente viable siempre que se cree un sistema separado de garantías solidarias y mancomunadas de los gobiernos a la AIF. Una de las principales dificultades con que se ha tropezado hasta ahora para obtener el apoyo necesario para este plan se debe a que algunos de los mercados de capital más desarrollados se encuentran en países cuya balanza de pagos se halla sometida actualmente a muy fuertes presiones. De todos modos, considerado con una perspectiva más prolongada, el plan parece muy apropiado como medio de salvar los obstáculos que se oponen a la ampliación de la ayuda.

⁸ Cabe señalar que en 1966 el Banco Europeo de Inversiones (BEI) recibió 40 millones de dólares provenientes de las inversiones públicas en ese mercado, y que en septiembre de 1967 se hicieron arreglos para otra emisión por valor de 25 millones de dólares.

⁹ BIRF, «La propuesta Horowitz: informe presentado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y nota del Secretario General de la Conferencia» (documento de la Junta de Comercio y Desarrollo TD/B/C. 3/1).

¹⁰ «La propuesta Horowitz: informe del Grupo de Expertos» (documento de la Junta de Comercio y Desarrollo TD/B/C. 3/23 y Corr.1 y 2).

⁷ «Declaración del representante del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en la 13.ª sesión del Comité del período de sesiones: transferencias del BIRF a la Asociación Internacional de Fomento» (documento de la Junta de Comercio y Desarrollo TD/B/SC. 7/L.4).

Capítulo II

Condiciones de la ayuda

31. Los estudios efectuados por la secretaría de la UNCTAD¹¹ muestran que, si se mantienen las actuales condiciones y modalidades de las corrientes brutas de ayuda, la corriente neta disminuirá notablemente durante los próximos años y que, aun si se tratara tan sólo de mantener la actual entrada neta, las corrientes brutas tendrían que aumentar acusadamente para alcanzar ese objetivo.

32. En particular, se ha demostrado que si las entradas brutas de donaciones y préstamos en los países en desarrollo continuaran a los niveles de 1965 y persistieran las condiciones y modalidades medias aplicadas ese año, el total de la entrada neta de donaciones y préstamos (deducidos los intereses y la amortización) disminuiría de 5.900 millones de dólares en 1966 a 3.600 millones en 1975. Basándose en estos mismos supuestos, los préstamos netos concedidos a todos los países en desarrollo llegarían a ser negativos hacia 1970, año en que comenzarían a neutralizar la corriente de donaciones.

33. Sin embargo, si ha de mantenerse la entrada neta de donaciones y préstamos al nivel de 1965, y suponiendo que los créditos de exportación aumentarán a una tasa anual del 5%, la entrada bruta de donaciones y préstamos tendría que aumentar de 12.200 millones de dólares en 1966 a 17.500 millones en 1975, en el supuesto de que persistiesen las condiciones y modalidades de préstamos de 1965. En tal caso, el total del servicio de la deuda aumentaría de 5.100 millones de dólares en 1966 a 10.400 millones en 1975. A fines de este período, los pagos de intereses y amortizaciones efectuados por los países en desarrollo, con excepción de los exportadores de petróleo, absorberían en promedio un 23 % del total de sus ingresos de exportación,

¹¹ Véase en especial «Las perspectivas en cuanto al servicio de la deuda» (documento TD/7/Supp.5), así como «Condiciones de las corrientes financieras y problemas del servicio de la deuda» (documento TD/7/Supp.3), que figuran en este mismo volumen.

aun suponiendo que las exportaciones aumenten a una tasa media anual del 4%¹². Además, si continuaran aplicándose a los préstamos las mismas condiciones, para 1975 el 60 % de la entrada neta de donaciones y préstamos quedaría anulado por el servicio de la deuda, en comparación con un 42 % en 1966 (véase el cuadro 2).

34. Las perspectivas mejorarían considerablemente si todos los préstamos oficiales se realizasen en condiciones liberales, semejantes a las concedidas por la AIF. En ese caso la entrada neta de capital requerida tendría que aumentar tan sólo a 14.000 millones de dólares para 1975 a fin de mantener la entrada neta de 1965; el servicio de la deuda tendría que aumentar a 6.900 millones de dólares. Para obtener nuevas mejoras habría que aumentar la proporción de donaciones en la corriente bruta total.

35. Estas conclusiones ponen de relieve la necesidad de liberalizar en forma considerable las condiciones de los préstamos así como de aumentar la proporción de donaciones en la corriente total de asistencia. En su resolución 2170 (XXI) la Asamblea General de las Naciones Unidas encareció que «a más tardar en 1968», el 80 % como mínimo de la asistencia se prestase en forma de donaciones y de préstamos a un interés máximo del 3 %, con plazos de reembolso de 25 años como mínimo, salvo en lo que se refería a aquellos países que ya proporcionaban el 70 % o más de su ayuda oficial total en forma de donaciones o de contribuciones de análoga índole, lo cual ya debería considerarse como pleno cumplimiento de ese objetivo. El Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE formuló recomendaciones semejantes en su recomendación de 1965 sobre las condiciones de la asistencia¹³.

¹² Se prevé que en el período que va hasta 1975, las exportaciones de productos que no sean petróleo y de manufacturas, efectuadas por los países en desarrollo, aumentarán a una tasa media de menos del 4 % anual (*Perspectivas del comercio y necesidades de capital de los países en desarrollo*, op. cit.).

¹³ Véase OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies — 1965 Review* (París, 1965), anexo B.

CUADRO 2

Regiones en desarrollo ^a: proyecciones de la entrada bruta de capital y del servicio de la deuda, correspondientes a una constante entrada neta de recursos ^b, 1966-1975
(Miles de millones de dólares de los Estados Unidos)

	Africa			Asia y Oriente Medio			América Latina			Total ^a		
	1966	1970	1975	1966	1970	1975	1966	1970	1975	1966	1970	1975
1. Entrada neta de capital ^c	2,3	2,3	2,3	3,5	3,5	3,5	0,8	0,8	0,8	7,1	7,1	7,1
2. Entrada bruta de capital	3,1	4,1	4,9	4,9	6,0	6,7	3,0	3,3	4,0	12,2	14,9	17,5
3. Total del servicio de la deuda	0,8	1,7	2,6	1,4	2,5	3,2	2,3	2,5	3,2	5,1	7,8	10,4
4. Servicio de la deuda en porcentaje de la entrada bruta de capital	26	43	53	29	41	48	75	77	81	42	52	60
5. Servicio de la deuda en porcentaje de las exportaciones, suponiendo que las exportaciones aumenten en un 4 % anual ^e	11	20	25	12	18	19	23	21	22	16	21	23

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, «Las perspectivas en cuanto al servicio de la deuda» (documento TD/7/Supp. 5, que figura en este mismo volumen).

^a Los países incluidos en las diversas regiones se enumeran en el documento TD/7/Supp. 5, cuadro 1.

^b Se supone que la entrada neta de recursos se mantiene al nivel de 1965 y que la composición y las condiciones de la entrada neta son también iguales que en 1965,

con excepción de los créditos de proveedores que se supone aumentarán a una tasa anual del 5 %.

^c Donaciones y préstamos, deducción hecha de los pagos en concepto de amortización e intereses.

^d Se incluyen los países europeos en desarrollo.

^e Se excluyen los exportadores de petróleo.

36. Si bien varios países desarrollados se esfuerzan por lograr ahora algunos o todos los objetivos fijados en esas recomendaciones, la situación general que permiten comprobar las estadísticas sigue siendo muy poco satisfactoria. En muchos aspectos, las condiciones de la asistencia en 1966 son menos favorables que las que se aplicaban a comienzos del decenio actual. El porcentaje de donaciones en el total bruto de desembolsos oficiales ha continuado disminuyendo, y ha descendido continuamente de un máximo del 80% en 1960 al 58% en 1966. Los tipos de interés, los vencimientos y los periodos de gracia de los préstamos bilaterales oficiales, después de volverse mucho más rigurosos en 1965, se liberalizaron un tanto en 1966, pero esta mejora quedó probablemente neutralizada al hacerse más severas las condiciones para los préstamos de fuentes privadas. Por otra parte, el reembolso efectuado por los países en desarrollo por concepto de intereses y amortización continúa absorbiendo el 45% de los préstamos bilaterales oficiales.

37. Por lo tanto urge alcanzar, a más tardar en 1968, como se ha señalado, los objetivos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas y por el CAD respecto de la liberalización de las condiciones. También es importante estudiar una nueva liberalización de las condiciones más allá del objetivo de las Naciones Unidas y del CAD, puesto que, aunque se alcanzase éste, no se evitaría probablemente que, en un futuro relativamente próximo, se produjese una situación crítica en cierto número de países. Esto podría lograrse mediante un acuerdo sobre un nuevo objetivo que iría más allá del establecido por las Naciones Unidas y el CAD. En este nuevo objetivo se podría indicar, para todos los países desarrollados:

a) El porcentaje mínimo de la asistencia oficial que debe prestarse en forma de donaciones; y

b) Un porcentaje mínimo, fijado por separado, de los préstamos que deben otorgarse en condiciones liberales, es decir, a tipos de interés del 3%, como máximo, con vencimientos de 25 años o más y periodos de gracia de siete años como mínimo.

Sólo hay otra solución, que consistiría en aumentar las corrientes brutas, para lo cual no parecen estar preparados por ahora muchos países desarrollados. Además de aumentar la proporción de donaciones en la corriente total de asistencia y de hacer todavía más ventajosas las condiciones de los préstamos, los países desarrollados y las organizaciones multilaterales ayudarían a los países en desarrollo si no exigiesen que los pagos del servicio de la deuda comenzasen hasta después de haberse completado los proyectos.

38. Independientemente de que la propuesta Horowitz resulte o no aceptable, cabe pensar en diversas formas de subvenciones para los intereses. Evidentemente, los fondos presupuestarios pueden proporcionarse a un tipo de interés inferior al tipo del mercado, o bien sin intereses, o incluso sin obligación de reembolso, como lo demuestran las diversas formas de subvenciones para los intereses que han sido ampliamente utilizadas anteriormente tanto por instituciones nacionales como internacionales. Por ejemplo, algunos países desarrollados han subvencionado los intereses fijados en los créditos que conceden a la exportación y en los préstamos para el desarrollo. Algunos países

han ido todavía más lejos al iniciar la práctica de otorgar préstamos sin intereses. También existe cierta forma de subvención para los intereses en la práctica de algunos organismos internacionales de préstamo. Por ejemplo, el BEI, que utiliza en parte fondos del mercado de capitales, está facultado para conceder a los Estados asociados a la Comunidad Económica Europea (CEE) rebajas en los intereses sobre los préstamos. La cantidad requerida con tal fin contabiliza con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que a su vez está facultado para hacer préstamos en condiciones de favor a los Estados asociados.

39. Es casi tan importante armonizar las condiciones y modalidades de la asistencia prestada por los países desarrollados como liberalizar esas condiciones. Esto se debe a que, tal como ocurre con la ayuda ligada, la política menos liberal de algunos países desarrollados ejerce presión sobre las normas más liberales de otros. Por lo tanto es de importancia vital reducir la gama de los tipos de interés y plazos de vencimiento, en particular mejorando la actuación de los países menos liberales.

Capítulo III

Los problemas de la deuda

40. El análisis efectuado en el capítulo II anterior indica que es probable que el problema de la deuda, que ya asume proporciones críticas en varios países en desarrollo, se extienda a muchos otros dentro de un lapso relativamente corto si se mantienen a los niveles actuales el volumen y las condiciones de la ayuda. Muchos tienen la impresión de que el problema del endeudamiento se halla altamente concentrado en un número relativamente reducido de países en desarrollo, que hacen frente a dificultades debido a una acumulación excesiva de la deuda (en particular deudas a corto plazo en condiciones rigurosas) o bien a una repentina reducción de su capacidad de pago del servicio de la deuda como consecuencia de una evolución desfavorable en sus ingresos de divisas. Sin embargo, cada vez hay más indicios de que la experiencia adquirida hasta ahora puede servir tan sólo para advertir la existencia de un problema mucho más amplio y más difundido que es consecuencia de las condiciones inadecuadas de la ayuda, así como de la presión a que se ven sometidos los países en desarrollo para obtener créditos de los proveedores con objeto de compensar la disminución en el volumen de la asistencia.

41. Si bien es indudable que en algunos casos la mala administración económica de algunos países en desarrollo ha sido causa principal o accesoria de los problemas, también parecen intervenir otros factores básicos. Evidentemente, todas las entradas de capital deberían, en última instancia, generar los ingresos o ahorros de divisas necesarios para el servicio de la deuda. Pero la capacidad de atender al servicio de la deuda no crece necesariamente al mismo ritmo al que vencen los plazos, especialmente cuando no se ha hecho de antemano un esfuerzo especial para lograr una correspondencia entre las condiciones de los préstamos y la capacidad de pago del país. Sin embargo, debido a la interdependencia de los proyectos, las nuevas inversiones pueden intensificar a corto plazo la presión que ejercen las necesidades de desarrollo sobre la balanza de pagos, en vez de disminuirla. Por lo tanto,

existe el peligro de que los intereses y las obligaciones de reembolso aumenten, a plazo corto y medio, con más rapidez que la capacidad de destinar divisas al pago de esas obligaciones. Como ya se ha señalado, se calcula que los pagos de intereses y amortización efectuados por los países en desarrollo, aparte de los exportadores de petróleo, absorberán en promedio un 23% del total de los ingresos de exportación en 1975, aun suponiendo que la tasa media de crecimiento de las exportaciones sea del 4% al año (véase el cuadro 2). Por lo tanto, es muy posible que un número importante de países tengan que destinar para entonces una tercera parte o más de sus ingresos de importación al servicio de la deuda. Es evidente la vulnerabilidad de dichos países a las bajas en los precios o en los ingresos de exportación. Además, las necesidades de importación aumentarán seguramente a medida que avance el proceso de desarrollo. Por lo tanto, es muy probable que muchos países en desarrollo se vean ante una situación en la que una proporción cada vez mayor de sus ingresos de exportación se destine al servicio de la deuda en tanto que sus necesidades de importación aumentan constantemente.

42. Si bien al liberalizarse las condiciones se puede llegar, a la larga, a un mejoramiento gradual de la situación, esto no puede evitar que se produzca, durante los próximos años, una acumulación masiva de las obligaciones de servicio de la deuda en cierto número de países; en estos casos, sólo podrán evitarse las crisis de la deuda mediante una fijación de nuevos plazos de vencimiento debidamente planificados.

43. Actualmente el proceso de fijar nuevos plazos es muy complicado, lleva mucho tiempo y provoca gran incertidumbre, pues tiende a alterar no sólo el comercio y los pagos, sino también la entrada de capital e incluso todo el proceso de desarrollo. Las operaciones actuales de fijación de nuevos plazos son deliberadamente oficiosas debido al comprensible deseo de los países acreedores de evitar que se recurra exclusivamente a este tipo de operaciones. Además, conforme a los procedimientos actuales, el resultado final es tan sólo un acuerdo general entre los acreedores y el país deudor que solicita ayuda, en tanto que la aplicación concreta del acuerdo general debe efectuarse mediante complicados arreglos bilaterales entre cada acreedor y su respectivo deudor. Por último, los arreglos de esta clase han tendido hasta ahora a dar tan sólo un respiro al país deudor interesado, de manera que la crisis se aplaza pero no se disipa, y el país deudor continúa bajo la constante amenaza de la presión en su balanza de pagos.

44. Por lo tanto, la experiencia parece indicar que es necesario prever con mayor anticipación las crisis. La adopción de un sistema de detección anticipada dentro de un marco institucional adecuado haría posible tomar las medidas apropiadas antes de que las crisis de la deuda obligasen a recurrir a medidas innecesariamente severas. Más aún, los criterios y procedimientos que rigen la fijación de nuevos plazos no deben interferir el proceso ordenado de planificación para el desarrollo en los países deudores, y deben tener por objeto evitar una interrupción de los planes a más largo plazo. En el caso de los países deudores cuyos problemas de deuda no sean estrictamente a corto plazo sino que reflejen un desequilibrio estructural,

los períodos de gracia aplicados a los pagos de amortización e intereses en las deudas para las que se han fijado nuevos plazos no deben ser menores de siete años, por ejemplo.

Capítulo IV

La ayuda ligada

45. Además de los efectos adversos de los hechos examinados anteriormente relativos al volumen y condiciones de la ayuda exterior, la reciente intensificación de la práctica de condicionar la ayuda a compras en el país exportador de capital ha hecho que se reduzca la eficacia de la ayuda y su provechosa influencia en el crecimiento económico de los países beneficiarios. El número de países desarrollados que actualmente imponen restricciones a las compras es mayor que a comienzos del decenio, así como mayor es la proporción de su ayuda a la que éstas se aplican. Entre las razones de este aumento de las restricciones a las compras se destacan las dificultades de algunos países desarrollados en materia de balanza de pagos. No obstante, las prácticas de ayuda ligada no han quedado limitadas a los países que tienen déficit en su balanza de pagos, puesto que otros países han vinculado cada vez más su asistencia como reacción de tipo competitivo dirigida a proteger su propia situación favorable en materia de pagos.

46. Aunque en las circunstancias actuales la vinculación de la ayuda puede hacer que el volumen total de ésta exceda del nivel que alcanzaría en otro caso, un volumen determinado de ayuda ligada es menos útil y eficaz que un volumen equivalente de ayuda no ligada. En especial, la vinculación de la ayuda restringe la libertad de acción del país beneficiario en cuanto a las fuentes de abastecimiento más adecuadas y menos costosas. En la medida en que la ayuda ligada debe reembolsarse en moneda convertible, el valor del reembolso es superior al valor recibido y el tipo de interés real es, por tanto, considerablemente más elevado que el tipo nominal. Por otra parte, si bien la vinculación de la ayuda crea una presión favorable a un aumento de las exportaciones del país que ha concedido el préstamo, no por ello se crea una presión equivalente en el país que efectúa el reembolso. Finalmente, la vinculación de la ayuda entraña unos costos indirectos que, por difícil que resulte establecerlos en términos cuantitativos, no son menos reales.

47. La secretaría está llevando a cabo una serie de estudios por casos sobre la ayuda ligada con objeto de evaluar sus efectos. Aunque no se dispone todavía de los resultados completos de dichos estudios, se desprende ya claramente de las conclusiones preliminares que la vinculación reduce de modo harto considerable el valor de la ayuda a los beneficiarios y sólo tiene una repercusión ligeramente favorable en la balanza de pagos del país que concede la ayuda. Puede afirmarse que por sí solos los costos directos representan por lo menos una sexta parte (según un cálculo muy moderado)¹⁴ del monto

¹⁴ Hay razones para estimar que el exceso de los costos directos de la vinculación es en realidad considerablemente más elevado. En una muestra de licitaciones internacionales confeccionada con datos procedentes del BIRF y la AIF, el porcentaje medio del exceso de

de la ayuda ligada; por lo tanto, partiendo del supuesto razonable de que en 1965 alrededor de las tres cuartas partes de la ayuda bilateral total estaba ligada de una forma u otra, los costos directos reales de esa vinculación ascendieron probablemente a unos 1.000 millones de dólares¹⁵.

48. Debería estudiarse el modo de detener e invertir la tendencia hacia una mayor vinculación de la ayuda, sobre todo dado que resulta evidente que la vinculación constituye un proceso acumulativo y recíprocamente contraproducente en el que cualquier medida adoptada por uno de los países dispensadores de ayuda puede provocar una reacción equivalente en los demás. Aunque hay que reconocer que en la situación actual una decisión encaminada a desligar toda la ayuda plantearía dificultades para algunos países desarrollados, quizás fuera posible prever la consecución gradual de este objetivo mediante un proceso de liberalización análogo al emprendido por los países miembros de la ex Organización Europea de Cooperación Económica al liberalizar su comercio recíproco. Con este fin podrían fijarse como objetivo ciertos porcentajes de liberalización que todos los países que prestan ayuda deberían alcanzar simultáneamente en una fecha determinada. Sin embargo, a los países con dificultades de balanza de pagos se les podría permitir que disminuyesen su ritmo de liberalización durante el período en que subsistieran esas dificultades.

49. Por otra parte, según el acuerdo concertado en 1965 entre los Estados miembros del CAD, todos los países desarrollados deberían permitir que se utilizaran libremente los fondos de ayuda para pagar importaciones procedentes de países en desarrollo.

50. Los costos de la vinculación de la ayuda a una fuente de abastecimiento determinada son tanto mayores cuanto menos competitivo es el país que presta la ayuda en la producción de los artículos que, a su juicio, reúnen las condiciones requeridas para ser adquiridos con arreglo a su programa de ayuda. Por consiguiente, la ayuda sólo debería condicionarse en los casos en que no sea excesiva la diferencia entre el precio de entrega del país que presta la ayuda y el precio de entrega más bajo que pueda obtenerse de terceros países. Debería preverse que el margen de los precios no excediera del 10%, por ejemplo. En los casos en que el margen fuera superior al 10%, el país que presta la ayuda debería o bien ampliar la lista de los productos susceptibles de adquisición que necesita el beneficiario y que el país donante puede ofrecer a un

precio que no sea superior en un 10% a los precios del mercado, o bien permitir la compra a un proveedor competitivo de otro país.

51. De este modo, las desventajas de la ayuda ligada podrían mitigarse si se concediera a los países beneficiarios la posibilidad de elegir entre una amplia gama de bienes y servicios procedentes de una fuente determinada. En ningún caso debería condicionarse la ayuda simultáneamente en cuanto a la fuente y al producto, pues ésta es la forma de vinculación que resulta más costosa para los países beneficiarios.

52. En la medida en que los países continúen vinculando su ayuda, deberían asumir la responsabilidad de controlar los precios de los bienes suministrados, a fin de evitar a los países beneficiarios unos costos excesivos, y deberían encargarse de compensar los costos que excedan de los que rigen en el mercado mundial, sobre todo dado que esos pagos compensatorios a los proveedores locales en moneda nacional no ejercerían presión alguna sobre la balanza de pagos¹⁶.

Capítulo V

Dificultades en la administración de la ayuda

53. La secretaría está estudiando los problemas que se plantean en la administración de los programas de ayuda, que dan lugar a graves retrasos e incertidumbres. Resulta ya evidente que surgen graves dificultades debido al hecho de que los requisitos fijados por los países y organismos multilaterales que prestan ayuda varían considerablemente de uno a otro. Se han dado así casos en que ciertos países en desarrollo, tras salvar grandes obstáculos e incurrir en gastos considerables para preparar proyectos en forma aceptable para un país que concede ayuda, se encuentran con que deben rehacer completamente el proyecto antes de presentarlo, en caso necesario, a otro país. Por consiguiente, así como los países aportantes no están dispuestos a asignar fondos si no es para proyectos completamente elaborados, los beneficiarios se muestran reacios a incurrir en los elevados gastos que requiere la preparación completa de un proyecto si no existe alguna indicación de que se dispondrá de fondos.

54. Por otra parte, los países que conceden ayuda tropiezan con dificultades originadas por la falta de una preparación adecuada de las solicitudes de asistencia en función de la prioridad económica, la posibilidad técnica y la viabilidad financiera de los proyectos y de la falta de la capacidad institucional necesaria para administrarlos. En consecuencia, pueden producirse importantes retrasos debidos a las deficiencias administrativas de los propios países beneficiarios.

55. Parece que podrían lograrse progresos apreciables si pudieran unificarse los requisitos fijados por los países y organismos que prestan ayuda y si pudiera prestarse asistencia técnica a los países en desarrollo a fin de mejorar la elaboración de las solicitudes de ayuda. La secretaría ha publicado un cuestionario destinado a elucidar la natu-

los costos potenciales (calculado como la razón entre las ofertas altas menos las ofertas aceptadas y las ofertas aceptadas) fue del 49,3% y en más del 60% del valor de los contratos adjudicados el exceso del costo potencial fue superior al 30%. Véase J. Bhagwati, «La vinculación de la ayuda» (documento TD/7/Supp. 4, que figura en este mismo volumen).

¹⁵ En una declaración reciente (discurso sobre la ayuda multilateral y bilateral pronunciado ante la conferencia parlamentaria internacional sobre ayuda al desarrollo, Bonn, 7 de abril de 1967), el Sr. George Woods, Presidente del BIRF, evaluó el exceso de los costos de la ayuda ligada en los desembolsos oficiales bilaterales brutos de los países miembros del CAD en mil millones de dólares, aproximadamente, cantidad de una importancia similar a la indicada. Según el Sr. Woods, esa cantidad hubiera sido suficiente para sufragar la totalidad de los reembolsos de capital pagaderos por los países en desarrollo por concepto de deuda oficial a los países acreedores del CAD en 1965.

¹⁶ Puede considerarse como un precedente la compensación otorgada por los Estados Unidos por el exceso de los gastos de flete originado por el uso obligatorio de buques de ese país para los envíos realizados, en virtud de la *Public Law 480*.

raleza de las diferencias entre los requisitos de los diversos países desarrollados y se confía en que el análisis de las respuestas arrojará alguna luz sobre las medidas que podrían adoptarse.

Capítulo VI

Los créditos comerciales, incluidos los créditos de los proveedores

56. Unos estudios realizados por el BIRF y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas¹⁷ han puesto de manifiesto que, si bien los créditos comerciales desempeñan una función importante y útil en el comercio mundial, el depender excesivamente de esos créditos puede conducir, y en algunos casos ha conducido ya, a crisis en relación con el servicio de la deuda. Existen muchos casos en que países en desarrollo han aceptado créditos de proveedores que se caracterizaban, no sólo por plazos de vencimiento muy breves y tipos de interés nominal elevados, sino también por un importante recargo del precio de los bienes suministrados, de forma que en realidad se debían pagar tipos de interés efectivo sumamente altos. Se ha indicado, por una parte, que los países en desarrollo no deben aceptar créditos de proveedores en tales condiciones, pese a las importantes presiones a que están sometidos en ese sentido cuando no reciben ayuda oficial en cantidad suficiente. También se ha sostenido, por otra parte, que los países desarrollados no pueden eludir legítimamente la responsabilidad de evitar los peores excesos que entraña el sistema de créditos comerciales, sobre todo habida cuenta de que el objetivo primordial de esos créditos no es ayudar a los países en desarrollo sino conseguir mercados para las exportaciones.

57. Los países desarrollados deberían estudiar un método más eficaz de fiscalización de las condiciones en que se conceden los créditos comerciales y de los precios a que se suministran los bienes, así como la posibilidad de conceder facilidades en relación con el pago de intereses; los países en desarrollo deberían estudiar la posibilidad de controlar de modo más cuidadoso las ofertas de crédito comercial y comparar las procedentes de diversas fuentes; los organismos multilaterales de préstamo deberían estudiar la conveniencia de prestar asistencia técnica con objeto de evitar las características desventajosas de los créditos comerciales. Los organismos nacionales e internacionales deberían asimismo cooperar activamente en la recopilación, elaboración y difusión de datos acerca de las condiciones y modalidades de los créditos comerciales.

Capítulo VII

El capital privado

58. Los estudios sobre las corrientes de capital privado hacia los países en desarrollo¹⁸ han puesto de manifiesto que la inversión privada puede desempeñar una función

importante en la promoción del crecimiento de los países en desarrollo, tanto incrementando los recursos disponibles para la expansión de la capacidad de producción de esos países como facilitando la transferencia de técnicas y conocimientos.

59. Los posibles beneficiarios han tratado a menudo de regular las condiciones de entrada del capital privado extranjero por diversas razones. Entre ellas figura el deseo de conservar el control de los sectores estratégicos de la economía, así como de limitar las presiones ejercidas sobre la balanza de pagos a consecuencia de importantes transferencias de utilidades o repatriación de capitales que pueden dar lugar a problemas análogos a los que se plantean cuando se fijan condiciones excesivamente rigurosas al suministro de capital público. Se trata de elaborar el tipo de política adecuado para alcanzar los objetivos de los países en desarrollo sin crear por ello obstáculos tan grandes que destruyan los incentivos que se ofrecen al inversionista extranjero.

60. Aunque no existe ninguna fórmula sencilla para efectuar esta conciliación de objetivos, ciertos tipos de medidas han dado resultados prometedores. Es particularmente importante prever la mayor participación posible tanto de capital nacional como de mano de obra y personal de dirección nacionales. Quizás convenga también, siempre que resulte posible, lograr gradualmente que la propiedad y el control de las empresas sean predominantemente nacionales, y no de predominio extranjero.

61. En lo que concierne a las medidas internacionales encaminadas a promover las inversiones privadas en las regiones en desarrollo, la OCDE ha preparado y presentado al BIRF un proyecto de plan de seguro multilateral de las inversiones. Con él se pretende facilitar la corriente de capital privado a los países en desarrollo mediante garantías contra los riesgos de carácter no comercial. Al distribuir el riesgo entre un amplio grupo de países, el plan probablemente fomentaría la corriente de capital privado procedente de países que en la actualidad no desempeñan un papel importante en esta esfera. El plan merece, pues, un estudio cuidadoso por parte de los gobiernos.

62. Por otra parte, el 14 de octubre de 1966 entró en vigor, con los auspicios del BIRF, el Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados, por el que se establece, como entidad autónoma, un Centro Internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones, que se ocupará de la conciliación o el arbitraje de diferencias directamente entre los inversionistas extranjeros y los gobiernos de los países que reciben inversiones. El Convenio prevé el recurso voluntario al Centro y el arbitraje con arreglo a normas convenidas.

Capítulo VIII

Financiación compensatoria

63. El FMI, de conformidad con la recomendación A. IV. 17 de la Conferencia en su primer período de sesiones¹⁹, ha liberalizado recientemente sus sistemas de

¹⁷ BIRF, *Créditos de proveedores de los países industrializados a los países en desarrollo* (Washington, D.C., 1967), y Naciones Unidas, *Créditos de exportación y financiación del desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.II.D.1).

¹⁸ Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, *Las inversiones extranjeras en los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.2).

¹⁹ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), pág. 58.

financiación compensatoria, ampliando su alcance y aumentando su flexibilidad²⁰. Debido en parte a esta medida y en parte también a las tendencias menos favorables de los precios de los productos básicos, en 1967 el número de los países en desarrollo que recurrieron al sistema del FMI fue mayor que en los años anteriores.

64. Subsisten importantes limitaciones al alcance del sistema. Aunque el monto de los derechos de giro disponibles ha sido ahora incrementado del 25 % al 50 % de la cuota, normalmente no puede girarse contra más de un 25 % de la cuota en un año determinado y los giros superiores al 25 % de la cuota están sometidos a condiciones más rigurosas que los que entran en el primer 25 %. Se ha mantenido el periodo de reembolso de tres a cinco años, independientemente de la situación de los ingresos de exportación, aunque una vez realizados los reembolsos los países vuelven a tener derecho a efectuar nuevos giros. Finalmente, no fue posible seguir el párrafo 2 de la recomendación A.IV.17 del primer periodo de sesiones de la Conferencia en el sentido de que al determinar el déficit de los ingresos de exportación se concediera mayor importancia a la experiencia efectivamente recogida en los tres años precedentes.

Capítulo IX

Medidas financieras complementarias

65. El plan de financiación complementaria elaborado por la secretaría del BIRF fue preparado de conformidad con la recomendación A.IV.18 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su primer periodo de sesiones²¹. El propósito del mismo es ofrecer asistencia a plazo más largo a los países en desarrollo, para ayudarlos a evitar el trastorno de sus programas de desarrollo sólidamente concebidos como consecuencia de movimientos desfavorables de los ingresos de exportación que por su carácter y duración no puedan ser neutralizados adecuadamente mediante la ayuda a corto plazo para sostener la balanza de pagos.

66. En el plan del BIRF se prevé un acuerdo previo entre un país miembro y el organismo encargado de administrar el plan, en cuanto a proyecciones de exportación, programas y política de desarrollo y ajustes internos factibles para compensar las deficiencias de exportación. Si el organismo determina que un país actúa dentro del marco de tal acuerdo (denominado « conjunto de medidas de política ») y si las exportaciones reales son inferiores a las proyecciones acordadas previamente, se considerará que hay motivo fundado para recibir asistencia en virtud del plan.

67. Un grupo intergubernamental de la UNCTAD ha venido examinando activamente este plan. Durante su examen, el Grupo ha identificado algunas de las principales cuestiones que plantea la propuesta y acerca de las

cuales se requieren decisiones²². El plan del BIRF se basa en la hipótesis de que la financiación necesaria ha de ser exclusivamente complementaria de los programas de ayuda existentes y no un sustituto de los mismos; por consiguiente, para que el plan pueda servir su finalidad básica, los recursos financieros necesarios para su funcionamiento tendrán que ser auténticamente adicionales. Otra de las cuestiones fundamentales es la relacionada con el grado de autonomía que ha de darse al organismo administrador del plan. No se pretende que el plan del Banco sea de funcionamiento automático. Por el contrario, se ha previsto en el mismo una considerable flexibilidad, pero la libertad de acción del organismo administrador ha de establecerse con arreglo a criterios objetivos y bien definidos. La cuestión fundamental consiste, por lo tanto, en determinar si es posible definir los criterios de modo tal que permitan una adecuada flexibilidad en las operaciones del organismo administrador, satisfaciendo al mismo tiempo la necesidad de asegurar que se proporcione una asistencia rápida y segura, una vez cumplidas las condiciones.

68. Otras cuestiones importantes acerca de las cuales debe adoptarse una decisión son las siguientes:

- a) Elementos del « conjunto de medidas de política »;
- b) Validez de la compensación financiera basada en proyecciones de exportación;
- c) Método de cálculo de las deficiencias de exportación;
- d) Utilización de los excedentes (cifra en que el valor real de las exportaciones excede del proyecto) para compensar futuras deficiencias de exportación en un determinado periodo del plan;
- e) Relación entre el plan del BIRF y el FMI;
- f) Características y condiciones de la ayuda;
- g) Costo del plan y naturaleza y alcance de los compromisos de los países donantes.

69. En relación con el conjunto de medidas de política, la cuestión principal es la que se refiere a su alcance. En el plan preparado por la secretaría del Banco se prevé un conjunto de medidas de política que abarque la totalidad del programa y de la política de desarrollo, incluso la política comercial exterior de los países miembros. Muchos países en desarrollo consideran que ese « conjunto de medidas de política » es demasiado complejo. Se reconoce que las proyecciones y las medidas de política en materia de exportación deben formar parte esencial del acuerdo inicial. No obstante, puesto que el programa de desarrollo de un país miembro y su política conexa ejercen una importante influencia en las exportaciones, no debería haber ninguna objeción a que se los incluya dentro del conjunto de medidas de política. Sin embargo, quedaría sobreentendido que el conjunto de medidas de política comprendería, a lo sumo, las encuestas y los arreglos que se utilizan habitualmente en los consorcios y grupos consultivos.

70. En lo concerniente a la cuestión de la conveniencia de basar la compensación financiera en las proyecciones de exportación, la incertidumbre inherente a la evolución futura hará que, probablemente, los valores proyectados

²⁰ Véase FMI, *Financiamiento compensatorio de las fluctuaciones de las exportaciones: evolución del sistema establecido por el Fondo* (segunda edición, Washington, D.C., 1967).

²¹ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), págs. 58 y 59.

²² Véase « Grupo Intergubernamental para la Financiación Complementaria: informe sobre su segundo periodo de sesiones » (documento de la Junta de Comercio y Desarrollo TD/B/C.3/44).

de las exportaciones sean muchas veces distintos de los reales. Sin embargo, cabe señalar también que las proyecciones de exportación constituyen un elemento fundamental de todo plan de desarrollo y que la propia incertidumbre de las perspectivas de exportación es lo que justifica el plan.

71. La cuestión de saber con qué frecuencia y en qué medida han de revisarse las proyecciones de exportación y el programa de desarrollo es también importante. A los países en desarrollo les conviene no oponerse a los ajustes necesarios como consecuencia de los cambios en las tendencias fundamentales. No obstante, unos cambios frecuentes en las proyecciones de exportación y en el programa de desarrollo se oponen a la propia finalidad del plan. Si bien no hay inconveniente en que se modifique el orden de prioridad de las inversiones si así fuera aconsejable por consideraciones de ventajas relativas básicas, las dimensiones del propio programa de desarrollo no deberían someterse a revisión, salvo en circunstancias muy excepcionales. Las revisiones deberían ser realizadas por acuerdo entre el organismo y el gobierno miembro, a propuesta de cualquiera de las partes, cuando las dos estén de acuerdo en que tal revisión es necesaria debido a circunstancias imprevistas.

72. En la medida de lo posible, y siempre que se disponga de datos fidedignos, las deficiencias de exportación deben calcularse en términos reales, es decir, después de introducir los ajustes necesarios por los efectos de un aumento inesperado en los precios de importación.

73. En el plan preparado por la secretaría del Banco se prevé que en el caso de que un país tenga un excedente (cuando las exportaciones reales excedan de las proyectadas) en un año o en varios años, el organismo administrador podrá exigir que toda deficiencia que se produzca en un año subsiguiente en el período de proyección sea reducida en la cuantía de tal excedente o excedentes, siempre que los excedentes netos de un período de proyección, si los hubiera, no se transfieran al siguiente período. No obstante, es posible también concebir otros usos legítimos de los excedentes; por ejemplo, para financiar un aumento inesperado en las importaciones esenciales, o para financiar proyectos previstos inicialmente para una fecha posterior. En tales circunstancias, el organismo deberá estar dispuesto a aceptar solicitudes de gobiernos miembros para que no se tengan en cuenta los excedentes en aquellos casos en que éstos hayan sido utilizados para reconstituir las reservas de oro o de divisas a un nivel adecuado, para acelerar o expandir programas de inversión sólidamente concebidos, o para otras finalidades compatibles con el programa de desarrollo acordado previamente.

74. Al parecer, el punto de vista de la secretaría del FMI es que, si se garantiza un cierto nivel de ingresos de exportación sobre la base de las proyecciones de exportación preparadas con una anticipación de hasta cinco años, el plan del BIRF podría obstaculizar o demorar excesivamente el proceso normal de adaptación a los factores externos adversos. Por lo tanto, en el plan del Banco se podría apreciar quizás una actitud respecto al ajuste de la balanza de pagos que sería diferente de la del Fondo. Por consiguiente, a la secretaría del Fondo le preocupa la posibilidad de que un país pueda recibir del Fondo un asesoramiento diferente del que le dé el organismo que administra

el plan del Banco. Se teme también que la autoridad con que cuenta el Fondo por el hecho de constituir la única fuente residual de financiación resulte menoscabada al tener que compartir esa función con un organismo de financiación complementaria. Parece, sin embargo, que los puntos de vista de la secretaría del FMI y de la secretaría del BIRF no son, en modo alguno, tan incompatibles como parecerían indicar estas observaciones. En el plan del Banco no se descarta la necesidad de efectuar ajustes ante circunstancias externas durante el período de planificación: por ejemplo, en el plan se mencionan específicamente las reducciones factibles en el consumo y en las importaciones de artículos no esenciales como primer medio de compensar una deficiencia de exportación. Al enfocar el mecanismo de ajuste en el consumo y las importaciones de artículos no esenciales, el plan del Banco tiene el mérito de evitar que el país se vea obligado a efectuar reducciones en las importaciones necesarias para el desarrollo y en las inversiones previstas. Además, la posibilidad de que un país pueda recibir distinto asesoramiento del FMI y del organismo administrador podría evitarse incluyendo en el convenio que instituya el plan propuesto una disposición en que se prevea que han de celebrarse consultas efectivas, por anticipado, con el FMI, acerca de todas las cuestiones que entren en la jurisdicción de esta entidad. Además de las consultas que han de celebrarse cuando se determine el conjunto de medidas de política, podría exigirse también al organismo administrador que celebre consultas con el Fondo con respecto al grado en que podrían compensarse las deficiencias en las exportaciones reales recurriendo a otras fuentes de financiación, incluso al uso de las reservas de oro y de divisas del país, así como al actual sistema de financiación compensatoria del Fondo.

75. De conformidad con las disposiciones de la recomendación A.IV.18 aprobada por la Conferencia en su primer período de sesiones, las condiciones de los préstamos concedidos por el organismo deberían ajustarse a la situación y perspectivas económicas del respectivo país miembro, incluida su capacidad para satisfacer el servicio de la deuda.

76. No puede esperarse que los países desarrollados acepten un compromiso ilimitado en relación con el plan del Banco. Por lo tanto, sería necesario limitar desde un comienzo el alcance del plan a aquellas cantidades que los países donantes acepten proporcionar. No obstante, debe señalarse que la cantidad de recursos disponibles para el plan debe guardar cierta relación con la finalidad básica del mismo. Teniendo en cuenta todos los factores pertinentes, la secretaría del Banco considera que una suma de 300 a 400 millones de dólares al año sería suficiente para poner en marcha el plan. Debería preverse el establecimiento de un sistema equitativo para racionar los recursos del organismo administrador, para el caso de que éste se enfrente con una situación en que, en su opinión, el nivel global de las deficiencias de exportación que reúnen las condiciones necesarias para ser financiadas durante un determinado año vaya a exceder, probablemente, de los recursos financieros de que dispone el organismo.

77. El plan del BIRF trata de colmar una falla real e importante en el actual sistema financiero internacional

que, en la actualidad, no incluye ningún mecanismo destinado a eliminar los efectos desfavorables de inesperadas deficiencias de exportación. Siempre que los recursos asignados al plan sean verdaderamente adicionales, éste sería un valioso complemento del actual sistema de cooperación económica internacional.

Capítulo X

Problemas monetarios internacionales

78. En la actualidad, se reconoce por lo general que los medios tradicionales de incrementar las reservas mundiales con arreglo al sistema vigente no pueden proporcionar por sí mismos el incremento adecuado de las reservas necesarias en una economía mundial en expansión. Los países en desarrollo tienen enorme interés en una reforma monetaria internacional basada en el principio de universalidad²³, no solamente por la apremiante necesidad de liquidez que experimentan esos países, sino también porque el enorme desequilibrio comercial, que ha motivado tanta preocupación en la UNCTAD y en otros órganos, sólo puede eliminarse merced a una vigorosa expansión de la economía mundial. Esa expansión depende, a su vez, en gran medida de una adecuada liquidez internacional. Un mundo en que la competencia por las reservas es tan grande que obstaculiza tanto la plena utilización de los recursos productivos mundiales como la liberalización del comercio y de los pagos, no ofrece un medio propicio al crecimiento satisfactorio de los países en desarrollo. Por consiguiente, cabe atribuir gran importancia a las negociaciones que se celebran actualmente en el Fondo, pues en ellas se ha llegado a un acuerdo sobre la estructura general de un plan de emergencia para la creación deliberada de reservas. Puesto que la economía mundial muestra en la actualidad muchos

síntomas de una liquidez insuficiente, es de esperar que no se demore demasiado la aplicación de ese plan.

79. Ahora que se ha llegado a un acuerdo acerca de un plan para la creación de una nueva forma de reservas monetarias internacionales, debería prestarse una renovada atención a las consecuencias de esa decisión sobre la corriente de ayuda hacia los países en desarrollo. En algunos de los principales países que proporcionan ayuda se han mencionado las dificultades de balanza de pagos como principal obstáculo para la ampliación de esa ayuda. Incluso los países con balanza favorable se han mostrado poco dispuestos a incrementar sus compromisos de asistencia, algunos por considerar que sus excedentes constituyen un fenómeno temporal, otros por el deseo de aumentar sus reservas de divisas o proteger el nivel alcanzado por las mismas.

80. En la medida en que la creación de nuevas reservas facilita el proceso de ajuste de la balanza de pagos internacional, cabe suponer que la corriente de asistencia podría aumentar paralelamente. Esa suposición sería válida independientemente de que tal aumento en la corriente de ayuda estuviera o no vinculado orgánicamente al proceso de creación de reservas. Si bien la existencia de un vínculo orgánico presenta considerables ventajas, las exigencias de la situación podrían satisfacerse igualmente si se adoptara una convención en virtud de la cual la aplicación del plan de emergencia y las sucesivas medidas de creación de liquidez internacional irían acompañadas de contribuciones voluntarias a la AIF de todos los Estados miembros comprendidos en la parte I, cuya cuantía representaría cierta proporción uniforme de la participación de cada uno de esos países, en la creación de liquidez internacional. De esa manera, sería posible asegurar periódicamente una generosa reposición de los fondos de la AIF, sin el temor de que algunos países puedan tener que perder parte de sus reservas como resultado de sus contribuciones a la AIF, temor que ha desempeñado un papel importante en la demora que se experimenta actualmente en la reposición de las reservas de la Asociación.

²³ Este principio fue aceptado por unanimidad en la resolución 2208 (XXI) del 17 de diciembre de 1966 de la Asamblea General.

CONDICIONES DE LA FINANCIACIÓN EXTERIOR DEL DESARROLLO

DOCUMENTO TD/7/SUPP.1

Crecimiento y financiación exterior del desarrollo Estudio de la secretaría de la UNCTAD

[*Texto original en inglés*]
[17 de octubre de 1967]

Resumen y propuestas

1. En lo que va del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo no solamente no se ha advertido mejora alguna en la tasa global de crecimiento de los países en desarrollo, sino que se ha registrado una disminución del incremento de los ingresos por habitante. Por consiguiente, para aproximarse a una tasa de crecimiento del 5% fijada como objetivo del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, será necesario acelerar marcadamente el ritmo de desarrollo económico. Esto exigirá que los países en desarrollo traten con mayor empeño de movilizar sus propios recursos y que se incremente en forma considerable la entrada de recursos externos.

2. No son halagüeñas las perspectivas de un aumento constante y considerable de la corriente neta de recursos financieros durante el resto del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Sólo es posible un incremento significativo de la corriente neta de financiación exterior del desarrollo si aumenta considerablemente el volumen de los programas de asistencia para el desarrollo de los principales países y si tienen éxito los esfuerzos encaminados a ampliar considerablemente las operaciones de los organismos multilaterales.

3. Durante 1960 a 1966, la corriente total de recursos financieros (deducidos los intereses y los gastos de amortización) de los países desarrollados con economía de mercado hacia los países beneficiarios de África, Asia y América Latina y hacia los organismos multilaterales, osciló en torno a un promedio de aproximadamente 8.500 millones de dólares, cantidad que ascendió a 9.700 millones de dólares en 1965 y que volvió a descender a cerca de 9.000 millones de dólares en 1966. Durante el mismo período aumentaron rápidamente las operaciones de los organismos multilaterales. Sus crecientes desembolsos de fondos para el desarrollo compensaron hasta cierto punto las fluctuaciones que experimentaron las corrientes bilaterales oficiales y las privadas hacia los países beneficiarios.

4. Durante el decenio de 1960, la ayuda económica oficial (deducidos los gastos de amortización) prestada por los países desarrollados con economía de mercado a los países beneficiarios y a los organismos multilaterales ha alcanzado un promedio de 5.600 millones de dólares

al año. El promedio correspondiente a los dos primeros años que siguieron al primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo fue de 6.000 millones de dólares al año.

5. En función de criterios económicos, resulta difícil distinguir un sistema claro de distribución de las corrientes de capitales entre los países beneficiarios. A menudo los gobiernos concentran su ayuda en aquellos países a los que están ligados de un modo u otro. El capital privado afluye fundamentalmente a los países que son exportadores, o exportadores potenciales, de petróleo y, en menor medida, de otros minerales. El resultado de esta concentración es una distribución un tanto fortuita de los recursos totales disponibles y una tendencia a que las entradas *per capita* en los países de ingresos bajos se sitúen por debajo del promedio.

6. Los crecientes desembolsos por concepto de servicio de la deuda y de utilidades de las inversiones y los movimientos de precios desfavorables tienden a reducir la transferencia de recursos hacia los países en desarrollo. En 1965-1966, por ejemplo, los pagos de intereses y los gastos por concepto de amortización a cargo de estos países absorbieron alrededor del 45% de los préstamos brutos otorgados por los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

7. Las corrientes de capital privado (deducidos los gastos de amortización y la repatriación de capitales) hacia los países en desarrollo y los organismos multilaterales experimentaron marcadas fluctuaciones en el período comprendido entre 1956 y 1966. En 1966, las corrientes netas de capital privado eran aproximadamente un 20% más reducidas que en 1965 y alcanzaban aproximadamente el promedio correspondiente a 1960-1964.

8. Las obligaciones contraídas por los países socialistas de Europa oriental y de Asia con los países en desarrollo fluctuaron considerablemente en el presente decenio. El promedio de 1965-1966 fue superior al del período de 1960-1964 aproximadamente en un 41%. Según los cálculos realizados, los desembolsos brutos efectuados por los países socialistas con destino a los países en desarrollo ascendieron aproximadamente a 300-500 millones de dólares anuales durante los años que van de este decenio.

9. La capacidad de los países desarrollados para proporcionar recursos financieros a los países en desarrollo y a los organismos multilaterales ha aumentado considerablemente durante el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pero sólo una proporción muy pequeña de los aumentos considerables del producto bruto de tales países se ha destinado a ayudar a los países en desarrollo. En 1965-1966 el promedio de la salida total de capitales (deducidos los gastos de amortización y la repatriación de capitales) de los países desarrollados con economía de mercado constituyó sólo el 0,68 % de su producto nacional bruto (PNB) global, frente al 0,87 % del PNB alcanzado en 1961. En los países socialistas los nuevos compromisos de asistencia se han mantenido, por término medio, por debajo del 1 % de su producto bruto durante los años posteriores a 1960.

10. Por consiguiente, la consecución del objetivo del 1 % en la corriente de recursos financieros, aprobado por la Asamblea General y reiterado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su primer período de sesiones, es más remota ahora que al comienzo del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Aunque algunos países desarrollados se han acercado considerablemente a este objetivo, es evidente que no todos los países han hecho un esfuerzo continuo por alcanzar el objetivo antes de que termine el Decenio.

11. El hecho de que las actuales corrientes de ayuda sean insuficientes se atribuye con frecuencia a los problemas relacionados con la balanza de pagos y a las dificultades presupuestarias con que se enfrentan algunos de los países principales. Sin embargo, la alusión a la balanza de pagos para justificar la reducción de los programas de ayuda ha perdido su validez debido a que la vinculación de la ayuda está muy extendida, particularmente en los países deficitarios, y el problema consiste esencialmente en el grado de prioridad que los países económicamente adelantados concedan a los programas de ayuda. Debido a que las autoridades públicas no aprecian debidamente la importancia de la asistencia para el desarrollo, a menudo se ha considerado que la ayuda es un elemento residual de los desembolsos gubernamentales. Por consiguiente, hay que tratar por todos los medios de hacer comprender a los organismos legislativos y gubernamentales la importancia que tienen los programas de asistencia para el desarrollo.

12. Por lo general, las actividades totales de un país desarrollado en materia de ayuda al desarrollo se evalúan en términos de relación entre las salidas oficiales y privadas y su PNB, pero no todos los componentes de estas salidas reaccionan igualmente frente a la acción gubernamental.

13. Existen límites a la eficacia de los esfuerzos gubernamentales por influir en el volumen y la dirección del capital privado. Es aconsejable que se establezcan procedimientos para evaluar los programas oficiales de asistencia para el desarrollo independientemente de la actuación del sector privado y sin perjuicio del objetivo del 1 % aplicable a todas las corrientes privadas y oficiales, deducidos los gastos de amortización y la repatriación de capital.

14. Al parecer, un objetivo viable de los programas oficiales de asistencia para el desarrollo es que la tasa de aumento de las corrientes oficiales, deducidos los gastos

de amortización, de cada país desarrollado hacia los países beneficiarios y los organismos multilaterales no debe ser, como mínimo, inferior a la tasa de incremento de su PNB. Esto no bastaría para asegurar una mayor armonización de las contribuciones relativas de diversos países. Para lograr tal armonización podría también recomendarse que la corriente oficial neta de un país desarrollado hacia los países en desarrollo y los organismos multilaterales aumentara más rápidamente que su PNB en aquellos casos en que la relación entre las corrientes netas y el PNB fuese inferior al 0,75 %. Se estimularía la armonización si se estableciera un plazo para alcanzar el objetivo, por ejemplo, 1971.

15. Sin perjuicio del objetivo del 1 % o del objetivo de las corrientes oficiales netas a que se alude anteriormente, podría fijarse a esas corrientes oficiales netas otro objetivo, que podría ser el relativo a la asistencia oficial en función de los gastos públicos de cada país desarrollado, estipulando, por ejemplo, que los gastos de la ayuda deberían aumentar por lo menos tan rápidamente como el total de los gastos públicos.

16. Una manera de hacer frente a las dificultades que se plantean actualmente al aumentar el volumen de las asignaciones presupuestarias para la ayuda al desarrollo consistiría en aplicar programas de ayuda con arreglo a un fondo rotatorio, de suerte que se dispondría que los pagos de intereses y por concepto de amortización se dedicarían a efectuar nuevas transferencias a los países en desarrollo.

17. El establecimiento de organismos multilaterales o el fomento de sus actividades ha exigido mayores esfuerzos por parte de los países económicamente avanzados. Es de suma importancia ampliar los recursos de tales organismos, en particular de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y de las instituciones financieras regionales. La demora en la reposición de los recursos de la AIF tendrá forzosamente serias repercusiones en la corriente de financiación hacia los países en desarrollo, así como en las condiciones medias en que se presta la asistencia; por consiguiente, es de importancia fundamental adoptar sin dilación medidas sobre el particular. También merecen un sólido apoyo las instituciones financieras regionales, puesto que pueden ser de gran eficacia para movilizar los esfuerzos constructivos de los grupos de países beneficiarios en materia de desarrollo y fomentar la cooperación regional.

18. Últimamente ha mermado la contribución del sector privado a los organismos multilaterales porque los gobiernos se muestran reacios a permitir que dichos organismos tengan acceso a los mercados de capital privado para hacer emisiones de bonos. La disminución de los obstáculos a las emisiones de bonos, así como el acceso preferencial de las instituciones financieras multilaterales a los mercados de capital privado, constituiría una valiosa aportación a la expansión de las actividades de dichos organismos.

Capítulo I

Crecimiento y recursos externos

19. Ha transcurrido ya más de la mitad del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y no se ha producido virtualmente mejora alguna en la tasa de creci-

CUADRO 1

Crecimiento del producto bruto real de los países en desarrollo, por regiones, y de los países desarrollados, 1950-1966

	Tasas de crecimiento compuestas anuales (porcentaje)		
	1950-1955	1955-1960	1960-1966 ^a
<i>Países en desarrollo^b</i>	4,7	4,6	4,5
<i>Per capita</i>	2,8	2,2	2,0
Asia	4,0	3,9	4,4
<i>Per capita</i>	2,4	1,4	1,9
América Latina	5,1	4,8	4,8
<i>Per capita</i>	2,3	2,1	1,9
<i>Países desarrollados con economía de mercado</i>	4,6	3,2	5,0
<i>Per capita</i>	3,6	2,0	3,6
<i>Países socialistas de Europa oriental^c</i>	9,7	8,1	6,8 ^d
<i>Per capita</i>	8,0	6,7	5,5 ^d

Fuentes: Secretaría de la UNCTAD, sobre la base de datos proporcionados por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas; Naciones Unidas, *Statistical Yearbook*, diversos números; OCDE, *National Accounts of Less-Developed Countries, 1950-1966* (París, 1968); United States Agency for International Development (AID), *Gross National Product* (RC-W-138, 31 de marzo de 1967); fuentes nacionales.

^a Datos preliminares.

^b Incluye los siguientes países africanos y del Oriente Medio: Alto Volta, Argelia, Congo (Kinshasa), la antigua Federación de Rhodesia y Niasalandia, Ghana, Kenia, Malawi, Marruecos, Nigeria, República Árabe Unida, Sudán, Tanzania (Tanganyika únicamente), Túnez, Uganda; e Irak, Israel, Líbano, Siria.

^c Producto material bruto.

^d 1960-1965.

miento económico de los países en desarrollo en su conjunto. En 1960-1966, la tasa de aumento de la producción fue más o menos igual a la alcanzada en el decenio de 1950-1960 e inferior a la tasa del 5% fijada como objetivo del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (véase cuadro 1). La tasa de aumento del ingreso *per capita*, que era aproximadamente del 2% en 1960-1966, fue inferior a la del decenio precedente debido a una aceleración de la tasa de crecimiento demográfico. Desde el decenio de 1950-1960 hasta mediados del decenio de 1960, aumentó considerablemente la tasa de crecimiento de los países desarrollados con economía de mercado. La tasa de crecimiento de los países socialistas disminuyó durante dicho período, pero se mantuvo en un nivel relativamente elevado. Por consiguiente, si bien el progreso de los países en desarrollo no ha sido desdeñable, tampoco ha sido suficiente para cubrir la diferencia entre los ingresos *per capita* de dichos países y los de los países avanzados.

20. Los recursos financieros externos no están destinados a desempeñar una función predominante en el proceso de desarrollo, y la contribución principal al desarrollo de un país debe proceder de sus propios recursos. Actualmente, más del 80% de las inversiones en los países en desarrollo se financia con el ahorro interno, y las exportaciones son casi siempre una fuente más importante de divisas que las entradas de capital. Sin embargo, la financiación exterior del desarrollo puede actuar como un agente catalizador esencial, tanto al aumentar la inversión y el producto potenciales de un país en desarrollo como al ampliar su acceso a la tecnología importada.

21. En su 1966 *Review*, el Presidente del CAD declaró que, dado el bajo nivel y la lenta tasa de incremento de la productividad económica en los países en desarrollo, no cabe ninguna duda de que es necesario ampliar aún más las contribuciones de la ayuda exterior. El nuevo nivel alcanzado en 1965 está aún muy por debajo de los actuales cálculos del volumen de capital y asistencia técnica que los países menos desarrollados pueden utilizar con provecho¹. La Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio expresó un punto de vista similar al convenir unánimemente a principios de 1967 en que:

«... la mayor parte de los países en desarrollo podrían utilizar inmediata y efectivamente un mayor volumen de asistencia exterior.»²

22. Aunque una buena actuación en materia de crecimiento es el resultado de muchos factores, es aleccionador comprobar que la mayor parte de los países en desarrollo que de 1960 a 1965 lograron un incremento bastante rápido de la producción son precisamente aquellos en los que tuvo lugar un aumento particularmente elevado de los ingresos en divisas. Como se indica en la pág. 101 del 1967 *Annual Report* del Fondo Monetario Internacional (FMI), en casi todos los países en los que la producción total real aumentaba rápidamente de 1960 a 1965 —es decir, a un ritmo del 7% a más del 10% anual— las exportaciones de productos y servicios aumentaban a un ritmo bastante más rápido, en algunos casos del 15% al 20% anual, e incluso más elevado. En el informe se señala asimismo que en un número considerable de países, el hecho de que no se haya logrado un incremento suficiente de los ingresos en divisas ha constituido un freno a la tasa de desarrollo económico y en algunos casos ha planteado serias dificultades a los órganos directivos de la economía de los respectivos países o ha ocasionado graves dificultades en la balanza de pagos.

23. Existe una cierta desproporción entre la importancia que la financiación del desarrollo reviste para los países desarrollados, por una parte, y para los países beneficiarios, por la otra. En los primeros, la ayuda al desarrollo no siempre forma parte integrante de los gastos gubernamentales y no es tratada de igual manera que otras partidas del presupuesto. Con frecuencia se la considera sólo una partida residual y puede verse muy influida por factores ajenos a los objetivos internacionales del desarrollo económico³. En cambio, en los países beneficiarios la ayuda exterior o el aumento de los ingresos derivados del comercio pueden ser componentes de los programas de desarrollo; de no existir esos componentes, la eficacia de los esfuerzos internos complementarios se vería muy

¹ Véase OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1966 Review* (París, 1966), pág. 11.

² Véase «Declaración acordada sobre los problemas del desarrollo» (*Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, quinto período de sesiones, Suplemento N.º 3* (TD/B/118/Rev. 1) anexo II), sección A, párr. 1.

³ Véase Naciones Unidas, «Factores que afectan a la capacidad de los países desarrollados para proporcionar recursos a los países en desarrollo: informe del Secretario General» (*Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 43.º período de sesiones, Anexos, tema 5 del programa, documento E/4375*).

CUADRO 2

La corriente neta de recursos financieros^a procedentes de los países desarrollados con economía de mercado^b, 1960-1966
(En millones de dólares de los EE. UU.)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966 ^c
I. Países beneficiarios de África, América Latina y Asia ^d							
Oficiales bilaterales	3.981	4.717	4.977	5.277	5.183	5.427	5.557
Privados bilaterales	2.519	2.343	1.627	1.821	2.031	2.881	2.133
Créditos privados netos de exportación ^e	382	498	563	467	659	537	803
II. Organismos multilaterales ^f							
Oficiales	595	840	628	407	473	574	428
Privados	185	112	247	-31	141	248	22
Total parcial (I + II)	7.662	8.510	8.042	7.941	8.487	9.667	8.943
III. Países europeos beneficiarios ^g							
Oficiales bilaterales	404	570	464	452	320	356	382
Privados bilaterales	60	127	71	111	152	179	181
Créditos privados netos de exportación ^e	116	110	32	122	164	175	187
Total (I + II + III) ^h	8.242	9.317	8.609	8.626	9.123	10.377	9.693

Fuentes: Secretaría de la UNCTAD, sobre la base de datos del FMI, *International Financial Statistics, 1961-1967*, cuadros del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1967 Review* (París, 1967); *Geographical Distribution of Financial Flows to Less-Developed Countries — 1960-1964* (París, 1966); *Geographical Distribution of Financial Flows to Less-Developed Countries — 1965* (París, 1967); *The Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries, 1961-1965* (París, 1967); cuestionario especial distribuido conjuntamente por la Secretaría de las Naciones Unidas y el FMI.

^a En estas cifras se han deducido los reembolsos o repatriaciones del principal, la desinversión y la retirada de préstamos; no se deducen las corrientes inversas de capital originadas por residentes de los países beneficiarios ni las utilidades devengadas por las inversiones.

^b Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Federal de Alemania, Sudáfrica, Suecia y Suiza.

^c Cifras preliminares.

^d Todos los países y territorios con exclusión de: i) los incluidos en las notas^b y ^e de este cuadro; ii) los países socialistas de Europa oriental y de Asia; iii) las posesiones y territorios de ultramar de los Estados Unidos con excepción del territorio en fideicomiso de las Islas del Pacífico y de las Islas Ryukyu.

^e Variación neta de los créditos privados de exportación garantizados comunicada por la OCDE. Los datos para 1966 incluyen únicamente a los miembros del CAD.

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

^g Se incluyen los siguientes países y territorios: Chipre, España, Grecia, Malta, Turquía, Yugoslavia y Gibraltar.

^h Si se exceptúan la exclusión de los créditos privados de exportación no garantizados, la inclusión de los países desarrollados con economía de mercado no pertenecientes al CAD y el método de calcular las corrientes netas dirigidas a los organismos multilaterales (véase nota ^f), el método utilizado para calcular el total corresponde al empleado por el Presidente del CAD en su *1967 Review*.

disminuida. Por supuesto, esto no significa que el volumen de ingresos en divisas sea el único factor que determina la tasa de crecimiento de la producción. Tiene igual importancia la forma en que los países en desarrollo utilizan los recursos internos y externos en el proceso de desarrollo. Sin embargo, suponiendo que los demás factores son iguales, cuanto mayor sea la disponibilidad de financiación para las importaciones, tanto mayores serán las posibilidades de crecimiento económico, en especial tratándose de un pequeño país con un reducido mercado interno.

Capítulo II

Corrientes actuales de recursos financieros externos

24. Las corrientes totales de recursos financieros (deducidos los gastos de amortización y la repatriación del capital) dirigidas a los organismos multilaterales y a los países beneficiarios de África, Asia y América Latina por los países desarrollados con economía de mercado experi-

mentaron un señalado incremento en 1965, pero sufrieron un retroceso en 1966⁴. El total de las corrientes netas dis-

⁴ Los informes de las Naciones Unidas sobre las corrientes financieras se refieren normalmente a los países beneficiarios de África, Asia y América Latina. Las referencias en el texto conciernen a esas regiones cuando los datos lo permiten. Los datos de la OCDE y del CAD incluyen las corrientes a los países europeos beneficiarios. Con objeto de facilitar la comparación, en el cuadro 2 del presente estudio se incluyen datos sobre las corrientes totales a los países europeos beneficiarios procedentes de 22 países desarrollados con economía de mercado. Las cifras que figuran en el texto y en los cuadros correspondientes a los países desarrollados con economía de mercado incluyen estimaciones de los créditos privados netos de exportación basados en los cambios netos anuales — comunicados por la OCDE — en los créditos de exportación privados garantizados por los gobiernos. Como actualmente no es posible obtener datos precisos sobre la distribución por regiones de los créditos de exportación privados no garantizados, éstos no se han incluido en el texto ni en los cuadros del presente documento. (Véase *Medición de la corriente de recursos hacia los países en desarrollo: informe sobre problemas de metodología, preparado por un grupo de expertos designado por el Secretario General* [publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.II.D.19] (E/4327), pág. 16.)

minuyó mucho en 1962-1963, pero, después de experimentar en 1964 una recuperación hasta un nivel comparable en términos monetarios al de 1961, alcanzó en 1965-1966 un promedio superior al del período 1960-1964 aproximadamente en un 14%. Sin embargo, si se excluyen los créditos de exportación, las corrientes netas superaron a las de 1961 sólo en dos de los años comprendidos en el período 1960-1966. En 1965, el total de las corrientes netas, con exclusión de los créditos de exportación, superó en unos 1.000 millones de dólares al de 1961, pero en 1966 la cifra superó al total de 1961 sólo en unos 100 millones de dólares.

25. El volumen de las corrientes financieras netas, procedentes de los países desarrollados con economía de mercado, a África, Asia y América Latina y los organismos multilaterales fue de unos 9.700 millones de dólares en 1965 y unos 9.000 millones de dólares en 1966 en términos monetarios (véase el cuadro 2). Casi tres cuartas partes del incremento registrado en 1965 con relación a 1964, y casi la totalidad de la baja registrada en 1966, se debieron a las fluctuaciones de las corrientes de salida de capital privado. Durante el período 1960-1966 la corriente neta total de salida de recursos financieros procedentes de 22 países desarrollados con economía de mercado se elevó a unos 59.000 millones de dólares. Correspondió a los Estados Unidos el 51% de este total, a Francia el 15%, al Reino Unido el 9% y a la República Federal de Alemania el 7%.

26. Las corrientes totales netas oficiales y privadas hacia los organismos multilaterales representaron alrededor del 18% del aumento registrado en 1965 en las corrientes de salida procedentes de los países desarrollados con economía de mercado, pero en 1965 fueron inferiores aproximadamente en un 14% a las de 1961. En 1966, esas corrientes disminuyeron en un 45%, como consecuencia de una baja importante de las corrientes privadas. Las contribuciones oficiales a los organismos multilaterales en los últimos años han seguido siendo inferiores a las cantidades transferidas en 1960-1962. Las inversiones privadas en cartera de los organismos multilaterales, que han experimentado grandes fluctuaciones en el decenio actual, alcanzaron su nivel más alto en 1965 y descendieron a un nivel muy bajo en 1966.

27. Se calcula que los desembolsos brutos de los países socialistas de Europa oriental y de Asia han oscilado entre 300 y 500 millones de dólares al año aproximadamente en términos monetarios durante el período 1960-1966.

28. Aunque la mayor parte de la asistencia financiera y técnica encaminada a los países beneficiarios procede de países desarrollados y de organismos multilaterales, en los últimos años algunos países beneficiarios han iniciado también programas de asistencia técnica y, en un número de casos muy reducido, de asistencia financiera y concesión de créditos de exportación. Entre los países que tienen programas de asistencia para el desarrollo se cuentan Brasil, China (Taiwán), España, Israel, Kuwait, México, República Árabe Unida, Venezuela y Yugoslavia. Con arreglo al Plan de Colombo han facilitado asistencia técnica Birmania, Ceilán, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Paquistán y Tailandia.

29. Son varios los factores que contribuyen a reducir la transferencia efectiva o real de recursos financieros a los

países en desarrollo. Los pagos por concepto de amortización han constituido un factor importante en la disminución aparente de la asistencia oficial bilateral neta para el desarrollo. La amortización se elevó en el período 1963-1966 a aproximadamente el 27% de los préstamos brutos oficiales de los países miembros del CAD⁵. Por otra parte, los pagos por intereses (que no figuran en el cálculo de las corrientes netas presentado en el cuadro 2) representaron aproximadamente un 17% de los préstamos brutos oficiales efectuados por países miembros del CAD en 1963-1966. Los pagos por concepto de utilidades de las inversiones realizados por países en desarrollo en relación con las corrientes de capital privado se han estimado aproximadamente en 5.000 millones de dólares al año a mediados del decenio 1960, lo que se atribuye en gran parte a los productores de petróleo⁶. Existen además corrientes considerables de recursos financieros de los países en desarrollo a los países desarrollados relacionadas con actividades de inversión o con sucesos políticos y económicos intermitentes que dan origen a movimientos de «evasión de capitales»⁷.

30. El alza de los precios de los bienes y servicios suministrados por países desarrollados ha contribuido también a reducir el valor de las corrientes totales de recursos financieros a los países beneficiarios y a los organismos multilaterales. Además, durante el decenio de 1960 la creciente vinculación de la ayuda por parte de diversos países ha contribuido a elevar por encima del nivel competitivo el precio de los bienes suministrados en virtud de los programas de asistencia.

La asistencia oficial a los países beneficiarios y a los organismos multilaterales

31. Las corrientes netas oficiales a los países beneficiarios y a los organismos multilaterales constituyen tal vez los signos más reveladores de las actividades de asistencia para el desarrollo, ya que las corrientes privadas responden ante todo a incentivos comerciales. Las corrientes netas de la financiación oficial para el desarrollo procedentes de países desarrollados con economía de mercado han estado menos sometidas a grandes fluctuaciones que el capital privado. Prosiguiendo la expansión iniciada en el decenio de 1950, la corriente neta oficial procedente de los países desarrollados con economía de mercado aumentó en unos 1.000 millones de dólares en 1961 para llegar casi a 5.600 millones de dólares. En 1962-1964 las corrientes netas oficiales se estabilizaron en casi 5.600 millones de dólares y después aumentaron a 6.000 millones de dólares en 1965, manteniendo aproximadamente este nivel en 1966.

⁵ En los datos acerca de los pagos por intereses y amortización se incluye a los países beneficiarios del sur de Europa. Para un examen detallado de las transferencias netas procedentes de los países desarrollados véase *infra*, «Condiciones de las corrientes financieras y problemas del servicio de la deuda» (documento TD/7/Supp. 3), que figura en este mismo volumen.

⁶ Véase Naciones Unidas, «Salida de capitales de los países en desarrollo: informe del Secretario General sobre los progresos realizados» (*Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social*, 43.º período de sesiones, Anexo, tema 5 del programa, documento E/4374).

⁷ *Ibid.*

32. Uno de los elementos de las corrientes financieras oficiales netas que ha crecido más rápidamente ha sido la asistencia técnica, ya que los países económicamente adelantados han incrementado sus actividades destinadas a transferir conocimientos técnicos y personal especializado a los países en desarrollo. Los desembolsos de los países desarrollados con economía de mercado por concepto de asistencia técnica aumentaron aproximadamente en un 10% al año en 1964 y 1965 y rebasaron la cifra de 1.000 millones de dólares en ese último año. En 1966 un nuevo aumento de un 15%, aproximadamente, elevó los desembolsos en asistencia técnica a 1.200 millones de dólares⁸.

33. Otro hecho importante ha sido el aumento del número de grupos consultivos mediante los cuales los países y organismos interesados tratan de coordinar sus programas para determinados países beneficiarios. En 1965, aproximadamente un 38% del total de la ayuda bilateral y multilateral a África, Asia y América Latina se dirigió a los 10 países en desarrollo⁹ de aquellas regiones que forman parte de consorcios y grupos consultivos; este porcentaje se reduce a un 14% si se excluyen India y Paquistán. Turquía y Grecia, para quienes la OCDE organizó consorcios, recibieron en 1965 el 54% de la ayuda bilateral y multilateral destinada a países beneficiarios de Europa.

⁸ OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1965 Review, op. cit.*, cap. VII; *1966 Review, op. cit.*, cap. VII; *1967 Review, op. cit.*, cap. III. En las estimaciones del valor de la asistencia técnica se incluye la asistencia a los países beneficiarios del sur de Europa.

⁹ Colombia (BIRF); Ecuador (BID); India (BIRF); Malasia (BIRF); Nigeria (BIRF); Paquistán (BIRF); República de Corea (BIRF); Sudán (BIRF); Tailandia (BIRF); Túnez (BIRF). Las instituciones organizadoras se indican entre paréntesis.

34. La corriente de recursos de los países socialistas de la Europa oriental y Asia a los países en desarrollo adopta las principales formas siguientes:

- a) Donaciones, especialmente en el campo de la cultura, la educación y la sanidad;
- b) Créditos a largo plazo de gobierno a gobierno, que se otorgan en virtud de acuerdos bilaterales de cooperación económica;
- c) Acuerdos intergubernamentales sobre crédito comercial;
- d) Créditos comerciales otorgados por organizaciones de comercio exterior de los países socialistas en relación con contratos determinados; y
- e) Créditos por descubiertos previstos en acuerdos bilaterales de pagos.

La mayor proporción de los recursos financieros facilitados por países socialistas se encauza a través de los acuerdos de cooperación económica.

35. En los últimos años los programas de asistencia al desarrollo de los países socialistas se han caracterizado por haber aumentado su número y la dispersión geográfica de los beneficiarios de nuevos compromisos. Otro aspecto notable de sus programas ha sido en algunos casos el haber asignado partidas para financiar los costos locales.

36. Las obligaciones contraídas por los países socialistas experimentaron fuertes fluctuaciones durante el decenio de 1960 (véase el cuadro 3). En 1962 y 1963 las nuevas obligaciones de esos países disminuyeron a 350 millones de dólares o menos en comparación con el nivel de casi 1.000 millones de dólares alcanzado en 1961. En 1964 se alcanzó un máximo de 1.200 millones de dólares. En 1965 y 1966, las nuevas obligaciones se mantuvieron por encima de 1.100 millones de dólares.

CUADRO 3

Países socialistas de Europa oriental y Asia: nuevas obligaciones de asistencia económica bilateral a los países en desarrollo, 1960-1966^a
(En millones de dólares de los EE.UU.)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966 ^b
Total de nuevas obligaciones . . .	868	1.256	316	350	1.246	1.125	1.147
País de origen							
Alemania Oriental	27	79	—	—	71	132	—
Bulgaria	—	23	2	6	—	43 ^c	30
Checoslovaquia	115	198	1	20	118	53	192
China continental	45	165	11	88	305	77	6
Hungría	34	134	—	23	10	52	52
Polonia	65	119	88	8	54	22	—
Rumania	—	116	—	—	70	100	—
URSS	582	422	214	205	618	646	867

Fuentes: «Examen de las relaciones comerciales entre países que tienen sistemas económicos y sociales diferentes» (*Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, quinto período de sesiones, Anexos*, tema 9 del programa, documento TD/B/128 y Add 1 a 3), segunda parte (documento TD/B/128/Add.2), cuadro 14; Naciones Unidas, *Estudio Económico Mundial, Parte I: Financiación del Desarrollo Económico* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 66.II.C.1), cuadro IV-1 y «La corriente internacional de capital a largo plazo y de donaciones oficiales, 1961-1966: informe del Secretario General» (E/4371), cuadro 3.

^a Los datos se refieren sólo a los créditos y donaciones señalados en notificaciones relativas a determinados países; pueden diferir de los totales efectivamente donados por los países socialistas.

^b Datos preliminares.

^c Total para 1964 y 1965.

CUADRO 4

Total de obligaciones oficiales de carácter bilateral y desembolsos
brutos de los países del CAD, 1960-1965^a
(En millones de dólares de los EE.UU.)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Alemania, República Federal de							
Obligaciones	309	472	473	686	468	582	479
Desembolsos brutos	282	401	399	471	518	597	559
Australia							
Obligaciones	66 ^b	73 ^b	74 ^b	78 ^b	93 ^b	130 ^c	136 ^c
Desembolsos brutos	66	73	74	78	93	109	115
Austria							
Obligaciones	...	1 ^b	6	1	18	39	81
Desembolsos brutos	—	1	6	8	17	39	50
Bélgica							
Obligaciones	86 ^b	71 ^b	66 ^b	76 ^b	79 ^b	104 ^b	82 ^b
Desembolsos brutos	86	71	66	76	80	105	78
Canadá							
Obligaciones	58	96	61	125	153	215	218
Desembolsos brutos	48	50	47	92	115	108	206
Dinamarca							
Obligaciones	—	2	1	7	6	9	17
Desembolsos brutos	1	3	1	1	3	5	11
Estados Unidos							
Obligaciones	3.943	4.116	4.789	3.877	5.383	3.533	4.462
Desembolsos brutos	2.810	3.501	3.624	3.810	3.602	3.758	3.899
Francia							
Obligaciones	...	...	...	852	1144	1034	969
Desembolsos brutos	837	918	900	852	859	787	771
Italia							
Obligaciones	64 ^d	205	131	154	155	282	455
Desembolsos brutos	107	128	140	185	155	171	157
Japón							
Obligaciones	75 ^b	102 ^b	117 ^b	215	166	269	313
Desembolsos brutos	75	102	88	141	126	251	260
Noruega							
Obligaciones	1	1	4	3	2	5	6
Desembolsos brutos	1	1	1	2	3	4	5
Países Bajos							
Obligaciones	32	40	22	30	46	80	73
Desembolsos brutos	32	38	48	19	34	49	51
Portugal							
Obligaciones	40	65	42	54	43	33	43
Desembolsos brutos	37	39	42	51	68	31	33
Reino Unido							
Obligaciones	392	475	578	475	751	437	450
Desembolsos brutos	345	442 ^d	408 ^d	413	500	496	530
Suecia							
Obligaciones	...	2	3	8	10	11	50
Desembolsos brutos	1	2	3	7	14	18	24
TOTAL							
Obligaciones	5.905	6.639	7.267	6.643	8.520	6.762	7.833
Desembolsos brutos	4.728	5.767	5.846	6.207	6.185	6.527	6.748

Fuente: OCDE, 1966 Review, op. cit., anexo estadístico, primera parte, cuadro 8 y 1967 Review, op. cit., cuadro III.2.

^a Con inclusión de los países beneficiarios de Europa.

^b En parte sobre la base del desembolso bruto.

^c Con inclusión de los desembolsos a Papua y Nueva Guinea.

^d Cifras incompletas.

37. El promedio de los desembolsos brutos anuales de los países socialistas en el decenio de 1960 podría haber oscilado entre 300 y 500 millones de dólares. Las corrientes de crédito procedentes de la Unión Soviética y dirigidas a los países en desarrollo, relacionadas con exportaciones de fábricas e instalaciones completas, se elevaron a 137 millones de dólares en 1961 y aumentaron en forma constante hasta llegar a 296 millones de dólares en 1964¹⁰. En el período 1954-1965 los desembolsos por créditos relacionados con exportaciones de fábricas e instalaciones completas efectuados por la Unión Soviética se elevaron a un 36% aproximadamente de sus nuevas obligaciones¹¹.

38. No se dispone de datos precisos sobre los desembolsos netos de recursos financieros realizados por los países socialistas de Europa oriental y de Asia. La OCDE ha calculado que los desembolsos bilaterales netos de esos países se elevaron a unos 300 millones de dólares en 1961, 400 millones de dólares en 1962, 375 millones de dólares en 1963 y 1964 y 325 millones de dólares en 1965. Las contribuciones prestadas a los programas de asistencia técnica y socorro de las Naciones Unidas se elevaron a 10 millones de dólares al año¹².

39. De 1960 a 1966 el total de las nuevas obligaciones contraídas por todos los países del CAD ha excedido continuamente de los desembolsos brutos¹³. La diferencia entre estas dos partidas se redujo considerablemente en 1965, ya que las obligaciones experimentaron una importante baja en comparación con el nivel muy elevado que alcanzaron en 1964, mientras los desembolsos alcanzaron una cifra máxima para el período 1960-1965 (véase el cuadro 4). Si bien en 1966 las nuevas obligaciones aumentaron en unos 1.000 millones de dólares mientras los desembolsos brutos se elevaron en menos de 250 millones de dólares, las perspectivas se hacen menos favorables por la tendencia de los desembolsos a superar a las nuevas obligaciones contraídas por tres de los principales países proveedores de asistencia. Durante el período 1964-1966, los desembolsos brutos de la República Federal de Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos sobrepasaron muchas veces sus nuevas obligaciones. A menos que los nuevos compromisos aumenten considerablemente, el proyectado aumento de los desembolsos oficiales en 1967 podría reducir los fondos de la corriente de ayuda, aumentando así la probabilidad de que en el futuro se espacien o disminuyan las salidas oficiales netas de carácter bilateral hacia los países en desarrollo. Si no aumentan los programas de los principales países, la rápida expansión de los programas de ayuda de algunos de los países menos importantes no bastará para asegurar una expansión

fuerte y continuada del total de los desembolsos bilaterales oficiales.

40. Las obligaciones contraídas en materia de ayuda por determinados países desarrollados son el resultado de la combinación de muchos factores relacionados entre sí, entre ellos las consideraciones de política internacional, las relaciones especiales con determinados países beneficiarios, la opinión pública y parlamentaria sobre los programas de asistencia, y la situación de la economía nacional y de la balanza de pagos. En las perspectivas actuales de un aumento de la totalidad de las obligaciones influye especialmente la preocupación por la situación de la balanza de pagos y por las consideraciones de tipo presupuestario.

41. Existe una tendencia general a sobreestimar la carga que suponen para la balanza de pagos los programas de ayuda y a exagerar la importancia de la economía de divisas hecha mediante reducciones de la ayuda exterior. Aun cuando la ayuda no fuera vinculada, la economía que se hiciera en la balanza de pagos con la reducción de la ayuda no sería igual al importe total de la reducción, sino sólo a aquella proporción de la misma que no se gastara de nuevo en los países que facilitan la ayuda. Como la vinculación de la ayuda está muy extendida y como, en especial, los países deficitarios vinculan la mayor parte de su ayuda, han perdido validez los argumentos que se apoyan en la balanza de pagos para justificar una reducción de los programas de ayuda.

42. En las asignaciones presupuestarias, los programas de asistencia tienen también que hacer frente a la importante competencia de otros programas. Actualmente los desembolsos netos por concepto de asistencia para el desarrollo representan una proporción reducida y en muchos casos una disminución de los gastos gubernamentales de los países desarrollados. Esta desfavorable situación se debe en parte al alto nivel de los gastos militares y espaciales de los países industriales y al hecho de que muchos de estos países tienen una mayor conciencia del problema de sus propios sectores pobres y el resultado es que les resulta más fácil recibir el apoyo político necesario para sus programas nacionales que para la asistencia exterior.

43. Una forma de hacer frente a las dificultades con que muchas veces tropiezan los programas de ayuda para su aprobación por los parlamentos sería lograr que los programas de ayuda funcionaran sobre la base de un fondo rotatorio, de manera que el reembolso de los intereses y amortización de las deudas quedara automáticamente disponible para el suministro de nueva asistencia a los países en desarrollo. Aparte de este aspecto, la idea del fondo rotatorio tiene gran interés, ya que la práctica que se sigue actualmente en muchos países es considerar los gastos presupuestarios sobre una base global, es decir, sin tener en cuenta las corrientes inversas procedentes de las anteriores operaciones de ayuda, práctica que puede fácilmente contribuir a exagerar la verdadera magnitud de la asistencia al desarrollo y a falsear su repercusión fiscal.

44. La magnitud de las necesidades internacionales en la esfera del desarrollo ha hecho que en general se considere que durante muchos años se necesitará una considerable transferencia de recursos a los países en desarrollo.

¹⁰ Véase *Estudio Económico Mundial, 1965, Parte I, op. cit.*, pág. 106 y cuadro IV-2.

¹¹ Véase «Examen de las relaciones comerciales entre países que tienen sistemas económicos y sociales diferentes», *op. cit.*, Segunda parte (documento TD/B/128/Add. 2) párr. 90.

¹² Véase OCDE, *The Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries, 1961-1965, op. cit.*, pág. 58.

¹³ Véase OCDE, *1966 Review, op. cit.*, anexo estadístico, primera parte, cuadro 8; *1967 Review, op. cit.*, cap. III. En esos datos sobre desembolsos y obligaciones están incluidos los países beneficiarios del sur de Europa.

Debido a su volumen limitado y a su inherente irregularidad, no puede pensarse en alcanzar ese resultado sólo mediante la inversión privada y, por consiguiente, es necesario dar especial importancia a la función que incumbe a la política oficial de asistencia al desarrollo. Teóricamente, lo más conveniente sería que los países instituyeran programas de ayuda adecuados y los mantuvieran sin tener en cuenta los cambios de las condiciones económicas. No está demostrado que la reducción de las obligaciones en materia de ayuda constituya un medio suficiente o efectivo de resolver las dificultades temporales. Sin embargo, si no es posible aplicar medidas que protejan a los programas de ayuda de las fluctuaciones de la situación económica, por lo menos es conveniente asegurar que la ayuda no tiene que ajustarse excesivamente a las presiones nacionales o internacionales.

45. Durante el período 1956-1961, sólo en el año 1959 disminuyó el total de las corrientes oficiales netas combinadas procedentes de países desarrollados con economía de mercado como porcentaje de sus PNB combinados. En 1961 se alcanzó un máximo de 0,57%. Sin embargo, a partir de 1962 no hubo ningún año en que las corrientes oficiales netas no aumentaran en relación con el PNB combinado. En 1966, la relación de las corrientes oficiales netas y el PNB había bajado a un 0,42%, cifra igual a la registrada en 1957 y sólo ligeramente más alta que la de 1956, que fue de 0,37%. Esta baja en el decenio de 1960 reflejaba el crecimiento relativamente rápido de la producción bruta en la mayor parte de los países desarrollados, así como el retroceso de los desembolsos oficiales netos de los principales proveedores de recursos externos.

46. Con el fin de modificar la tendencia actual de la ayuda oficial a disminuir en relación con el PNB, un objetivo viable de los programas oficiales de asistencia al desarrollo podría ser que, como mínimo, la tasa de incremento de las corrientes oficiales (deducidas las amortizaciones) a los países beneficiarios y a los organismos, procedentes de cada uno de los países económicamente adelantados, no fuera inferior a la tasa de crecimiento de su PNB. Por supuesto, esto no bastaría para mejorar la armonización de los diversos programas de asistencia al desarrollo. Para lograr esa armonización se podría, además, recomendar que la corriente oficial neta a los países en desarrollo y a los organismos multilaterales creciera con mayor rapidez que el PNB en los casos en que la relación entre las corrientes oficiales netas y el PNB fuera inferior al 0,75%. Podría estimularse la armonización de las corrientes oficiales netas mediante la fijación de un plazo para la consecución de este objetivo, plazo que podría ser, por ejemplo, 1971. La actual situación al respecto se expone en el cuadro 5.

47. También sería conveniente contener la tendencia que se viene observando en los programas oficiales de ayuda, que representan una proporción cada vez menor del total de los gastos públicos. A este fin, también podría ser útil estudiar la posibilidad de fijar un objetivo para las corrientes oficiales netas en relación con los gastos públicos, sin perjuicio del objetivo del 1% para la asistencia del desarrollo o del objetivo antes señalado para las corrientes oficiales netas. Como primera medida mínima pudiera acordarse que la corriente neta de los recursos oficiales a los organismos y a los países beneficiarios por

CUADRO 5

Dieciséis países con economía de mercado: corrientes oficiales netas^a como porcentaje del PNB y de los gastos presupuestarios totales, 1965

País	PNB ^b	Gastos presupuestarios totales ^a
Alemania, República Federal de	0,38	3,74
Australia	0,52	2,87
Austria	0,40	1,44
Bélgica	0,70	2,79
Canadá	0,26	1,59
Dinamarca	0,08	0,47
Estados Unidos	0,50	2,84
Francia	0,81	1,69
Italia	0,14	0,65
Japón	0,28	2,17
Noruega	0,14	0,64
Países Bajos	0,36	1,53
Portugal	0,49	...
Reino Unido	0,45	1,43
Suecia	0,19	0,75
Suiza	0,02	0,26

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, basada en: corrientes oficiales netas, véase cuadro 2; PNB: Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts Statistics, 1965* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 66.XVII.2); corrientes oficiales netas como porcentaje de los gastos presupuestarios totales: « Factores que afectan a la capacidad de los países desarrollados para proporcionar recursos a los países en desarrollo: informe del Secretario General. » (*op. cit.*, cuadro 8.)

^a Corrientes oficiales netas a los países beneficiarios de África, Asia y América Latina y a los organismos multilaterales.

^b A precios de mercado.

^c Las cifras de gastos presupuestarios que se han utilizado para el cálculo de los índices se refieren a los gastos del gobierno central más los resultados netos de las operaciones en curso de las empresas mercantiles del gobierno; en ellas se incluyen las transacciones de bienes y servicios, las transferencias y transacciones de activos financieros, pero se excluyen las transacciones de pasivos financieros. Las cifras presupuestarias para Australia, Suecia y los Estados Unidos se refieren a años fiscales que terminan el 30 de junio, y para Dinamarca y el Japón a años fiscales que terminan el 31 de marzo. Los datos de los gastos presupuestarios totales expresados en monedas nacionales se han convertido a dólares de los Estados Unidos conforme al tipo medio anual de cambio.

parte de cada país debería aumentar por lo menos con la misma rapidez que los gastos públicos totales.

48. Una evaluación de las actividades de asistencia para el desarrollo que se base únicamente en la relación de las corrientes financieras con el PNB o con los gastos públicos no refleja los ingresos relativos *per capita* de los diversos países que suministran recursos financieros, ni tampoco guarda ninguna relación especial con las necesidades de los países beneficiarios. Por lo tanto, se ha sugerido la introducción de un elemento de graduación en las contribuciones nacionales de ayuda. Por ejemplo, se ha hablado de estudios para establecer un sistema fiscal internacional como posible primer paso que permita crear una base para la redistribución internacional de los ingresos. Aunque existen pocas probabilidades de una pronta adopción de ideas de este tipo, un sistema así puede tener gran importancia y no sería a la larga más impracticable que la imposición progresiva en el plano nacional.

Asistencia multilateral a los países beneficiarios

49. Las dificultades con que tropiezan los países beneficiarios para aumentar de manera fundamental la corriente de asistencia y conseguir promesas concretas de

ayuda durante períodos suficientemente largos que permitan coordinar la financiación exterior con los planes de desarrollo, han dado lugar a que se sugiera que los organismos multilaterales participen en mayor grado en la prestación de asistencia financiera. En el apartado d) del párrafo 1 de la recomendación A.IV.1 aprobada en el primer período de sesiones de la Conferencia, se acordó por unanimidad que se debe favorecer « el encauzamiento de los recursos externos mediante instituciones multilaterales, incluidas las instituciones de desarrollo regional, siempre que sea posible y apropiado »¹⁴.

50. Aunque las corrientes bilaterales de ayuda han sido y, sin duda alguna, seguirán siendo el elemento más importante de la asistencia para el desarrollo, hay razones poderosas, basadas en consideraciones de objetividad y eficacia, que abogan por un mayor uso de una canalización multilateral. Los organismos multilaterales pueden estar más capacitados que los organismos nacionales para adoptar y aplicar criterios objetivos de prestación de la ayuda y pueden también administrar los programas de asistencia con una mayor eficacia y economía. Pueden presentarse complicaciones cuando los países reciben ayuda de muchas fuentes, cada una de las cuales emplea un lenguaje diferente, aplica distintas normas y ofrece diferentes condiciones. Además, la experiencia parece demostrar que los organismos multilaterales pueden tener más éxito que los nacionales en la tarea de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los países beneficiarios respecto de sus programas de desarrollo. La coordinación de la ayuda a través de asociaciones y grupos consultivos representa un esfuerzo por conciliar el deseo de los países

desarrollados con economía de mercado de conservar el control de la mayor parte de sus gastos por concepto de ayuda con la necesidad de armonizar una variedad de programas bilaterales.

51. Además de facilitar donaciones y préstamos con fines de inversión, los organismos multilaterales han completado las actividades de los diferentes países en materia de cooperación técnica haciendo importantes contribuciones en la esfera de la preinversión, de la capacitación agrícola, de la asistencia en la formulación de una política monetaria, fiscal y de intercambios y en la preparación de proyectos y programas de desarrollo.

52. El total de desembolsos netos hechos por las instituciones multilaterales en los países en desarrollo aumentó constantemente durante el período 1960-1966 (véase cuadro 6). Sin embargo, los desembolsos netos efectuados en 1963-1965 por el BIRF disminuyeron con respecto al nivel alcanzado en 1962, ya que comenzaron a hacerse reembolsos por concepto de préstamos anteriores. En el período 1960-1966 el máximo de desembolsos netos del BIRF correspondió a 1966. La reducción de los desembolsos netos del BID en 1965 se debió al pago de suscripciones por los países beneficiarios; los desembolsos, si descontamos los reembolsos de los préstamos anteriores, se mantuvieron en 1965 casi al mismo nivel que en 1964. A fines de 1966, los recursos no asignados por el BID eran únicamente de 567 millones de dólares. Por lo que se refiere a los organismos multilaterales en conjunto, los desembolsos en 1963-1966 superaron con creces a los ingresos, lo que dio como resultado una continua disminución de los recursos de estos organismos y, en particular, de la AIF, cuya reposición de fondos se estudia en la actualidad. Al cerrarse el ejercicio fiscal 1966/67 los recursos no asignados a la AIF ascendían a 87 millones de dólares, pero dichos fondos estaban asignados o reservados oficialmente para proyectos en curso de evaluación o negociación.

¹⁴ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), pág. 47.

CUADRO 6

Corriente neta de recursos de los organismos multilaterales^a a los países beneficiarios de África, Asia y América Latina, 1960-1966
(En millones de dólares de los Estados Unidos)

Organismo	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
AIF	-23	-37	-26	42	95	259	256
BID ^b	-69	-107	33	140	168	70 ^c	185
BIRF	259	197	271	249	231	256	300
CFI	13	9	12	7	10	9	20
FDE	3	16	55	67	84	104	112
Organismos de las Naciones Unidas	105	148	157	198	206	198	200 ^d
TOTAL	288	226	502	703	794	896	1.073

Fuentes: Secretaría de la UNCTAD, basada en la publicación de la OCDE, *Geographical Distribution of Financial Flows to Less Developed Countries, 1960-1964 y 1965*, op. cit.; y los informes anuales de los organismos multilaterales.

^a Donaciones y préstamos menos suscripciones y contribuciones (independientemente de si se han efectuado en la moneda del país beneficiario o en otras monedas) y participaciones y reembolsos cuando sean procedentes.

^b De los que corresponden al Fondo Fiduciario de Progreso Social:

1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
—	2	23	66	65	68	66

^c La totalidad de las suscripciones de moneda y obligaciones no negociables contraídas por los países beneficiarios con respecto al BID ascendieron a 101 millones de dólares en 1965. Deduciendo los reembolsos en 1965, los desembolsos del BID sumaron 171 millones de dólares (incluido el Fondo Fiduciario de Progreso Social).

^d Estimación.

53. En los últimos años se ha visto limitado el acceso de los organismos multilaterales a los mercados privados de capital de los países desarrollados con economía de mercado. El BIRF, cuya solidez crediticia está fuera de duda, tiene que hacer frente en la actualidad a la perspectiva de una insuficiencia de recursos. Según los cálculos del propio BIRF, se necesitarán por lo menos de 400-500 millones de dólares anuales durante los próximos años para hacer frente a sus compromisos de desembolsos y al vencimiento de su deuda¹⁵. Sin embargo, debido a la resistencia cada vez mayor de los gobiernos a autorizar el lanzamiento de bonos del Banco en los mercados nacionales de capital, el BIRF no está seguro de obtener los fondos necesarios por medio de la venta de bonos. Por consiguiente, la Junta de Gobernadores del Banco decidió en 1967 reducir drásticamente a 10 millones de dólares la transferencia a la AIF procedente de los ingresos netos del BIRF, y asignar la totalidad del ingreso restante a las reservas complementarias del Banco, reduciendo de ese modo las necesidades que éste tiene de emitir nuevos bonos. Las transferencias efectuadas anteriormente a la AIF fueron en 1964 de 50 millones de dólares y en 1965 y 1966 de 75 millones de dólares. Así, la restricción que experimenta la AIF como consecuencia de la demora en la reposición de sus recursos por suscripción directa oficial se suma a la fuerte reducción de las transferencias procedentes de los ingresos netos del Banco.

54. La financiación del establecimiento de organismos multilaterales o de la ampliación de sus actividades ha exigido de los países económicamente adelantados un mayor volumen de asistencia para el desarrollo. El apoyo que se dé a los bancos regionales de desarrollo contribuirá también a aumentar la corriente de ayuda a las instituciones multilaterales. Las instituciones regionales están especialmente capacitadas para suscitar el esfuerzo conjunto de los países en desarrollo. Su capacidad para promover la integración regional y los proyectos cooperativos constituye un buen ejemplo de empleo eficaz de la financiación exterior del desarrollo. Para poder mantener el volumen alcanzado por sus actividades, el BID ha pedido recientemente que se aumenten sus recursos en 2.200 millones de dólares, 1.000 millones para el capital exigible del BID y 1.200 millones para el Fondo para Operaciones Especiales. Este proyectado aumento de capital se efectuaría en 1968 y 1970, en lo que se refiere al capital exigible, y en tres plazos a partir de finales de 1967 por lo que respecta al Fondo para Operaciones Especiales. El Banco Asiático de Desarrollo ha recibido ya promesas firmes para su suscripción inicial de 1.000 millones de dólares y el Banco Africano de Desarrollo ha iniciado sus operaciones con un capital fijado en 250 millones de dólares. Aunque sería prematuro pedir un aumento inmediato del capital actual de los Bancos Africano y Asiático de Desarrollo, su necesidad de fondos para préstamos en condiciones de favor no es a la larga menos urgente que la que tienen la AIF y el BID.

¹⁵ Véase declaración del representante del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en la 13.ª sesión del Comité del período de sesiones: transferencias del BIRF a la Asociación Internacional de Fomento (documento de la Junta de Comercio y Desarrollo TD/B/SC.7/L.4).

Corrientes de capital privado

55. La inversión privada a largo plazo, tanto directa como en cartera, que, por término medio, ha representado algo menos de un tercio de la totalidad de la corriente de capital procedente de los países desarrollados con economía de mercado durante los años 1960-1966, aumentó considerablemente en 1965, pero disminuyó en un 26% en 1966. El aumento de 1965 se produjo a pesar de las restricciones que ese año impusieron a las salidas de capitales privados el Reino Unido y los Estados Unidos, debido a las dificultades que experimentaron sus balanzas de pagos, pero esas restricciones contribuyeron tal vez a la disminución de las corrientes privadas en 1966¹⁶.

56. Aunque están sujetos a fluctuaciones, los créditos privados para la exportación han aumentado considerablemente durante el período 1960-1966 no sólo como reacción ante los objetivos fijados por los países desarrollados al fomento de sus exportaciones, sino también debido a la necesidad de satisfacer la fuerte demanda de capital en los países beneficiarios, incluso en condiciones que pueden ser perjudiciales para su desarrollo¹⁷.

57. La participación relativa de los países beneficiarios de Asia, África y América Latina en la corriente total de inversiones directas notificadas al FMI en 1961-1965 estuvo por debajo de su participación relativa en 1958-1960. Además, el nivel medio absoluto de las inversiones directas en dichos países en 1961-1965 fue inferior al del período anterior. En el período de 1963-1965 aumentaron sus inversiones directas aunque no lo suficiente para que aumentase la participación de los países en desarrollo en el total en relación con los últimos años del decenio de 1950¹⁸.

58. Durante el presente decenio, las corrientes procedentes del sector privado de los países desarrollados con economía de mercado se caracterizaron por sus amplias fluctuaciones. Teniendo presente el carácter irregular de las corrientes de capital privado, resultaría difícil prever el volumen futuro de estas corrientes. En la actualidad, sin embargo, los esfuerzos nacionales e internacionales encaminados a fomentar y garantizar las inversiones privadas pueden, además de estimular la salida de capital privado, servir de elemento de estabilidad a esta corriente. El programa de estímulos de los Estados Unidos es el de

¹⁶ El programa de restricciones del Reino Unido no establecía diferencias hasta mayo de 1966 entre países desarrollados y países en desarrollo. El impuesto de nivelación de intereses de los Estados Unidos no grava a los países en desarrollo. Las directrices actuales por las que se rigen las instituciones financieras de los Estados Unidos estipulan que el 90% de los fondos cuyas salidas se autorizan con arreglo al límite voluntario, deben asignarse a préstamos a países en desarrollo o a créditos para la exportación. En las directrices de las corporaciones no financieras de los Estados Unidos se establece que se debe dar prioridad a los créditos no destinados a la exportación y a las inversiones en países menos desarrollados sólo después de haberla concedido a la financiación de las exportaciones. Véase *Federal Reserve Bulletin*, diciembre de 1966, págs. 1753 a 1760.

¹⁷ Véase infra «Condiciones de las corrientes financieras y problemas del Servicio de la deuda» (documento TD/7/Supp.3), que figura en este mismo volumen.

¹⁸ Véase Marcus Diamond, «Trends in the flow of international private capital 1957-1965» (IMF Staff Papers, marzo de 1967), cuadro 5.

mayor envergadura; durante el ejercicio fiscal 1964/65 se suministraron cerca de 860 millones de dólares en calidad de garantías a las inversiones y 1.100 millones de dólares durante el ejercicio 1965/66¹⁹. Entre los demás países que ofrecen planes de seguros de inversiones y otros incentivos a los inversionistas en los países en desarrollo figuran Australia, Austria, Dinamarca, Japón, Países Bajos y República Federal de Alemania. En otros trabajos figuran estudios detallados del fomento de las inversiones privadas extranjeras en los países en desarrollo²⁰.

59. Además de las anteriores medidas bilaterales aplicadas a las inversiones directas, se ha facilitado el acceso de un limitado número de países en desarrollo a los mercados de capital privado de algunos países desarrollados²¹. En la actualidad, solamente un país, los Estados Unidos, ha otorgado, por medio del sistema del impuesto de nivelación de intereses, un trato preferencial a los países en desarrollo que acuden a su mercado de capitales. Si bien las exenciones tributarias y las garantías oficiales pueden facilitar a los países en desarrollo el acceso a los mercados de capital privado, un sistema de interés subvencionado ofrecería a los países en desarrollo el procedimiento más seguro para reducir los costos de la obtención de préstamos en los mercados de capital.

60. Por lo que se refiere a las medidas internacionales encaminadas a fomentar la inversión privada en las zonas en desarrollo, la OCDE ha presentado un informe al BIRF sobre la posible creación de un sistema multilateral de seguros para las inversiones. Los Directores Ejecutivos del BIRF estudian actualmente esta posibilidad²². La OCDE está redactando un convenio para la protección de la propiedad privada, con miras a fomentar una mayor corriente de capital privado hacia los países en desarrollo. Ha entrado en vigor el Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados, aprobado por los Directores Ejecutivos del BIRF en marzo de 1965. Por otra parte, el sector privado ha iniciado programas internacionales para fomen-

tar la corriente de inversiones privadas. Por ejemplo, el *Atlantic Community Development Group for Latin America* (ADELA) está poniendo en práctica un programa que entraña participaciones en el capital social de las empresas de América Latina, así como préstamos a las empresas de los países de esta región.

Distribución de la financiación exterior del desarrollo

61. Durante el período 1960-1965 aumentó la corriente neta de financiación multilateral y financiación bilateral oficial de los países desarrollados con economía de mercado a cada una de las tres principales regiones en desarrollo. Después de un acentuado aumento en 1961, la parte correspondiente a América Latina se mantuvo relativamente estable, aproximadamente en un 17%. La parte correspondiente a Asia, después de haber disminuido en el período 1961-1962, se recuperó en más del 50% en 1965. La parte correspondiente a la totalidad de África experimentó una disminución relativa, pasando de alrededor del 35% en 1960 al 27% aproximadamente en 1965. Esta disminución se debió a una reducción de la parte correspondiente al norte de África; la correspondiente a la parte de África situada al sur del Sahara pasó de aproximadamente un 16% del total de la corriente neta en 1960 a cerca del 19% en 1965²³. En lo que concierne al capital privado en el decenio de 1960, aunque los datos disponibles no permiten determinar con exactitud la dirección de todas las corrientes, de las tres regiones al parecer América Latina recibió la parte más importante, seguida de África y Asia, en este orden.

62. Las corrientes procedentes de cada uno de los países desarrollados con economía de mercado tienden a concentrarse en un número relativamente pequeño de países beneficiarios y, por la misma razón, es posible que los países beneficiarios obtengan gran parte de su financiación exterior de sólo una o dos fuentes. Por ejemplo, más del 60% de la asistencia económica de la AID durante el ejercicio económico de 1965/66 fue dirigida a tres países²⁴. En el período de 1964/65, más del 90% de la ayuda neta oficial de Francia se dirigió hacia la zona del franco. En 1964/65, más del 70% de la corriente neta bilateral del Reino Unido se destinó al Commonwealth, en el que cuatro países recibieron alrededor del 60% de las corrientes netas a los miembros del Commonwealth²⁵. El sistema de concentrar la ayuda es común en otros países desarrollados, pero la parte que les corresponde en las corrientes totales netas a las distintas regiones y países es generalmente menor que la citada para los más importantes países desarrollados de economía de mercado.

63. La concentración de las entradas es más acentuada en determinados países. Por ejemplo, Brasil, India y Paquistán recibieron en 1964/65 de los Estados Unidos más del 60% de su financiación total neta bilateral y multilateral. En África, Francia y el Reino Unido constituyen las fuentes principales de financiación exterior de los

¹⁹ Hay que señalar que las cifras que se dan como total de las garantías pueden entrañar una duplicación en la medida en que la inversión puede requerir más de una garantía, según los riesgos que haya que cubrir. Teniendo en cuenta, además, el hecho de que se habrán efectuado algunas inversiones garantizadas fuera del programa de garantías, se ha calculado que el total de las inversiones adicionales imputables al programa de los Estados Unidos fue inferior en 1965 a 150 millones de dólares. Véase Chase Manhattan Bank, *World Business* (julio de 1966), págs. 4 a 7.

²⁰ Naciones Unidas, *Las inversiones extranjeras en los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.2) y Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, «Incentivos fiscales para el desarrollo industrial» (ID/CONF.1/22).

²¹ Naciones Unidas, «Factores que afectan a la capacidad de los países desarrollados para proporcionar recursos a los países en desarrollo: informe del Secretario General», *op. cit.*

²² Véase «Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre la marcha de los estudios acerca de las garantías para las inversiones multilaterales: nota del Secretario General de la UNCTAD» (*Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, tercer período de sesiones, Anexos*, tema 4 del programa, documento TD/B/55) y «Segundo informe sobre la marcha de los estudios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento acerca de las garantías para las inversiones multilaterales: nota del Secretario General de la UNCTAD» (*ibid.*, cuarto período de sesiones, *Anexos*, tema 3 del programa, documento TD/B/98).

²³ Oceanía y las corrientes no asignadas representaron alrededor del 5% del total durante ese período.

²⁴ Brasil, India y República de Viet-Nam.

²⁵ India, Kenia, Nigeria y Paquistán.

países de esa región. En 1964/65, más del 80% de los ingresos bilaterales y multilaterales de Argelia provino de Francia y, en ese mismo período, más del 80% de los de Kenia tuvo su origen en el Reino Unido.

64. La corriente *per capita* de recursos netos oficiales y multilaterales da una medida del volumen de la contribución que pueden aportar esas corrientes exteriores al desarrollo de un país beneficiario. En el período 1960-1965 hubo diferencias esenciales en el promedio de las corrientes de ayuda *per capita*, procedentes de los países desarrollados con economía de mercado y de los organismos multilaterales, a las diversas subregiones en desarrollo. El promedio va desde 2,34 dólares (Asia meridional) a 12,21 dólares (norte de África). No obstante, se ha reducido considerablemente la diferencia de promedios anuales de las siete subregiones. Un hecho especialmente notable fue la disminución del promedio anual de la ayuda *per capita* al norte de África, desde los niveles muy altos de más de 14 dólares en 1960/61 a alrededor de 8 dólares en 1965. En las demás regiones, en 1960 el promedio más alto, de 5,54 dólares (Oriente Medio), fue 6,5 veces mayor que el promedio inferior, de 0,85 dólares (Sudamérica). En 1965, el promedio más alto, 5,22 dólares (Oriente Medio), fue algo menos de dos veces superior al promedio más pequeño, 2,95 dólares (Asia meridional). Los datos preliminares correspondientes a 1966 indican que continúa la tendencia hacia un mayor equilibrio entre las corrientes *per capita*.

65. Durante el período 1960-1965 aumentó la ayuda *per capita* en cuatro subregiones que ofrecían los promedios más bajos en 1960: Sudamérica, Asia meridional, América del Norte y Central, y la parte de África situada al sur del Sahara. En esas cuatro zonas los organismos multilaterales hicieron una contribución fundamental al aumento de la ayuda *per capita*. En dos subregiones, el Oriente Medio y el Lejano Oriente, la expansión de los programas multilaterales compensó una disminución de los desembolsos netos bilaterales. Por consiguiente, la expansión de las actividades de los organismos multilaterales, y en especial de las instituciones regionales, podría también contribuir considerablemente a una distribución regional más equilibrada de la ayuda *per capita*.

66. Existe una disparidad considerable entre los países beneficiarios con respecto a la entrada neta de capital *per capita*. La dispersión de los países que figuran en el cuadro 7 indica que el ingreso por habitante no constituye un factor de influencia importante en la distribución de la financiación exterior del desarrollo. Sin embargo, los datos indican que los países pequeños tienden en general a recibir un promedio superior de entradas por habitante y que muchos países de bajos ingresos tienden a recibir recursos por debajo del promedio de la financiación *per capita*. Debe recordarse que con frecuencia los países de bajos ingresos son los que tienen mayores dificultades para ampliar o diversificar sus exportaciones, y que dichos países son también a menudo incapaces de ofrecer incen-

CUADRO 7

Cuarenta países: corrientes netas de capital *per capita* y producto interno bruto (PIB)^a *per capita* 1963-1965

Promedio de corrientes netas de capital <i>per capita</i> (en dólares de los Estados Unidos)	Promedio del PIB <i>per capita</i> ^b (en dólares de los EE.UU.)							
	Más de 700	600-699	500-599	400-499	300-399	200-299	100-199	Menos de 100
Más de 100	—	—	—	Surinam	—	—	—	—
50-99	Israel	—	—	—	—	—	—	—
40-49	—	—	—	—	—	Jordania	—	—
30-39	—	—	—	Costa Rica	—	—	—	—
20-29	—	—	—	Panamá	—	Libia	Túnez	—
15-19	—	—	—	—	Chile Malasia	—	—	—
10-14	—	Uruguay	—	—	República Dominicana Nicaragua	Ghana	Bolivia República de Viet-Nam	—
5-9	—	—	—	México	Guatemala	Colombia El Salvador Honduras Paraguay China (Taiwán)	Marruecos Paquistán República Árabe Unida	—
0-4	Argentina	—	—	—	—	Brasil Ecuador Irak Siria	Sudán Ceilán Filipinas Tailandia	Etiopía Nigeria Birmania India
Menos de 0	Venezuela	—	—	—	—	Irán	—	—

Fuentes: Secretaría de la UNCTAD, basada en FMI, *Balance of Payments Yearbook*, y Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts Statistics*, 1965, op. cit., y *Monthly Bulletin of Statistics*, enero de 1967.

^a A precios de mercado.

^b La clasificación de los países se ha hecho sobre la base de los datos del PIB *per capita* correspondientes a 1964.

tivos poderosos al capital privado extranjero. Por ello, sus peticiones de asistencia exterior son especialmente urgentes; hace falta una estrategia del desarrollo que tenga en cuenta esta consideración.

Capítulo III

El objetivo de la asistencia para el desarrollo

67. En 1960, en su resolución 1522 (XV) la Asamblea General de las Naciones Unidas recomendó «que la corriente de asistencia y capital internacionales sea considerablemente aumentada, de modo que llegue lo antes posible a representar el 1%, aproximadamente, del total de los ingresos nacionales de los países económicamente adelantados». En 1961, la Asamblea General en su resolución 1711 (XVI) reafirmó el objetivo del 1%, en relación con el comienzo del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y en 1964, en el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, se recomendó que cada país económicamente adelantado se esforzara por alcanzar, como mínimo, el objetivo del 1% que fue definido en función de ciertas corrientes netas de capital²⁶. En 1965, el CAD apremió a los gobiernos miembros a que alcancen y, si es posible, superen el objetivo de la UNCTAD²⁷.

68. La Asamblea General, al reafirmar en 1961 dicho objetivo en relación con el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, tuvo ante sí un informe en que se hacía una comparación entre las corrientes de recursos financieros a los países en desarrollo y a los organismos multilaterales y el PIB de todos los países desarrollados²⁸. Iniciando el debate sobre esta cuestión en la Segunda Comisión de la Asamblea General, en su 16.º período de sesiones, el Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales declaró que «el volumen anual de los capitales transferidos de los países industrializados hacia el resto del mundo alcanza por ahora el 0,8% del ingreso nacional bruto global de aquéllos»²⁹. Basándose en esta información, la Asamblea General tomó nota en su resolución 1711 (XVI) de que «la corriente neta de capital a los países

poco desarrollados durante los años 1951-1959 ha sido inferior al 1% del total de los ingresos nacionales de los países económicamente adelantados» y pidió nuevamente un aumento sustancial de la corriente de capital de modo que alcance el objetivo del 1%. Por consiguiente, parece que la Asamblea General pretendió que el término «ingresos nacionales» se entendiera en el sentido de ingreso bruto, más bien que en el de ingreso neto, teniendo en cuenta especialmente que del informe que la Asamblea tenía ante sí se desprendía que el logro del objetivo del 1%, definido en función del ingreso nacional neto al costo de los factores, no hubiera exigido un aumento sustancial de las corrientes de capital; más aún, en función del ingreso nacional neto, el objetivo había sido ya alcanzado. Los documentos ulteriores de las Naciones Unidas y de la UNCTAD han respetado el designio de la Asamblea General y han continuado examinando el objetivo del 1% en función del concepto del producto o ingreso bruto³⁰.

69. Fuera de las Naciones Unidas, tanto los gobiernos como los economistas profesionales han utilizado ampliamente los conceptos de la contabilidad nacional bruta para calcular la proporción fijada como objetivo³¹. Al examinar las diferencias entre las actividades de asistencia de los países del CAD, el Presidente de dicho Comité informó en 1961 que la corriente de recursos oficiales a los países beneficiarios y a los organismos multilaterales era en promedio del 0,8% del PIB al costo de los factores para todos los países del CAD³². En 1963 y 1964, en el análisis de las corrientes de capital en el *Review*, el Presidente del CAD aludía también al producto nacional bruto de los países miembros del CAD. En su 1963 *Review*, el Presidente del CAD declaró que el factor más importante en todo intento de comparar los niveles de asistencia es, por supuesto, el potencial económico y financiero de un país, que se mide, de una manera general, según la importancia de su producto nacional bruto³³. Sin embargo, en los *Reviews* de 1965 y 1966, los datos relativos al

²⁶ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), págs. 48-49. La definición, contenida en una nota de la recomendación, es la siguiente: «Donaciones oficiales en efectivo y donaciones en especies (incluyendo donaciones para asistencia técnica); ventas de productos pagaderos en monedas nacionales; préstamos gubernamentales por plazos superiores a un año (con reembolso neto del principal prestado); donaciones y suscripciones de capital a organismos de asistencia multilateral y compras netas de bonos, préstamos y participaciones de dichos organismos. Capital privado a base de operaciones netas a largo plazo, realizadas con residentes de los países exportadores de capital. Se considera, por lo tanto, neto de repatriación del principal, desinversión y retirada de préstamos a largo plazo, haberes en cartera y deuda comercial. No se considera neto de las corrientes inversas de capital procedentes de residentes de los países menos desarrollados, ni tampoco de ingresos procedentes de las inversiones.»

²⁷ Véase OCDE, 1965 *Review*, op. cit., anexo A, pág. 115.

²⁸ Naciones Unidas, *La corriente internacional de capital a largo plazo y de donaciones oficiales, 1951-1959* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 62.II.D.1).

²⁹ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimosexto período de sesiones, Segunda Comisión, 717.ª sesión*.

³⁰ Véanse los siguientes informes de las Naciones Unidas: *La corriente internacional de capital a largo plazo y de donaciones oficiales, 1951-1959*, op. cit., págs. 10-12; *La corriente internacional de capital a largo plazo y de donaciones oficiales, 1959-1961* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 63.II.D.2), pág. 16; *La corriente internacional de capital a largo plazo y de donaciones oficiales, 1960-1962* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 65.II.D.1), págs. 14-16; *La corriente internacional de capital a largo plazo y de donaciones oficiales, 1961-1965* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 66.II.D.3), págs. 16-19; *La corriente internacional de capital a largo plazo y de donaciones oficiales, 1961-1966* (E/4371) (mimeografiado), págs. 20 a 24; *Las necesidades de capital para el desarrollo en los países subdesarrollados* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 62.II.D.3); véase asimismo *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, cuarto período de sesiones, Anexos, tema 3 del programa, documento TD/B/82/Add.1, y documento de la Junta de Comercio y Desarrollo TD/B/C.3/4/Add.1* (mimeografiado).

³¹ Véase AID, *Proposed Mutual Defense and Assistance Programs, Fiscal Year 1964* (Washington, D.C.), pág. 104, y «Declaración del Sr. Sidney Dell, Director de la Oficina de la UNCTAD en Nueva York, en la 3.ª sesión de la Comisión» [del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio] (documento de la Junta de Comercio y Desarrollo TD/B/C.3/L.18), pág. 2.

³² Véase OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies in 1961* (París, 1962), pág. 16.

³³ OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies; 1963 Review* (París, 1963), pág. 22; véase también 1964 *Review* (París, 1964), págs. 24 y 25.

CUADRO 8

La proporción fijada como objetivo de la asistencia
para el desarrollo^a, 1960-1966

País	Porcentaje del PNB						
	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966 ^b
Alemania, República Federal de . .	0,68	0,92	0,70	0,58	0,55	0,55	0,51
Australia	0,54	0,54	0,41	0,49	0,55	0,63	0,69
Austria	0,02	0,06	0,17	—	0,20	0,52	0,31
Bélgica	1,52	1,41	0,99	1,28	1,03	1,13	0,97
Canadá	0,39	0,27	0,29	0,28	0,32	0,36	0,50
Dinamarca	0,59	0,35	0,16	—0,02	0,19	0,21	0,25
Estados Unidos	0,70	0,78	0,72	0,71	0,71	0,76	0,57
Finlandia	—0,26	—0,19	—0,18	—0,06	—0,07	—0,17	...
Francia	2,20	2,07	1,89	1,52	1,48	1,33	1,19
Irlanda	0,07	0,07	0,06	0,05	0,08	0,05	...
Islandia	0,62	0,59	—0,74	—0,50	—0,14	0,44	...
Italia	0,81	0,49	0,77	0,58	0,36	0,40	0,73
Japón	0,64	0,58	0,37	0,35	0,36	0,50	0,44
Luxemburgo	0,66	0,65	—0,04	0,02	0,03	0,10	...
Noruega	0,22	0,14	0,07	0,27	0,21	0,38	0,16
Nueva Zelanda	0,11	1,05	0,17	0,13	—0,20	0,06	...
Países Bajos	2,27	1,77	1,08	0,88	0,66	1,12	0,99
Portugal	1,49	1,63	1,42	1,65	1,58	0,74	0,74
Reino Unido	1,07	1,09	0,88	0,73	0,91	0,65	0,87
Sudáfrica	0,78	0,39	0,23	0,07	—0,11	0,29	...
Suecia	0,33	0,34	0,22	0,29	0,42	0,33	0,42
Suiza	1,82	2,06	1,42	1,28	0,85	0,87	...
Promedio	0,83	0,87	0,76	0,70	0,69	0,72	0,62 ^c

Fuente: Secretaría de la UNCTAD sobre la base de: Recursos financieros: véase el cuadro 1; PNB: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics and Yearbook of National Accounts Statistics*, diversos números.

^a Corrientes netas de recursos financieros, con inclusión de las variaciones netas en los créditos de exportación garantizados, desde distintos países desarrollados con economía de mercado hacia los países beneficiarios de África, Asia y América Latina y los organismos multilaterales, como porcentaje del producto nacional bruto a los precios de mercado en curso. El cuadro se ajusta a las recomendaciones

relativas al PNB y a los créditos de exportación privados garantizados hechas por el Grupo de Expertos sobre medición de la corriente de recursos hacia los países en desarrollo (véase *Medición de la corriente de recursos hacia los países en desarrollo: informe sobre problemas de metodología, preparado por un grupo de expertos designado por el Secretario General*, op. cit., págs. xvi, 21 y 24).

^b Datos preliminares.

^c Incluyendo los cálculos relativos a Finlandia, Islandia, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Portugal, Sudáfrica y Suiza.

objetivo se presentaron sobre la base del producto nacional neto al costo de los factores. En el 1967 *Review* se indica que se ha previsto el estudio de la cuestión por el CAD en relación con el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

70. Al parecer, la opinión de los profesionales es que, en relación con el objetivo de la asistencia, se interprete el ingreso nacional como ingreso bruto. El grupo de expertos de las Naciones Unidas en medición de la corriente de recursos hacia los países en desarrollo ha defendido, en su informe definitivo, el uso del producto nacional bruto a precios de mercado como el denominador más adecuado para la proporción fijada como objetivo ³⁴.

71. De conformidad con las recomendaciones del grupo de expertos de las Naciones Unidas, el cuadro 8 presenta la relación entre las corrientes netas de recursos financieros, incluyendo las variaciones netas en los créditos de exportación privados garantizados, y el PNB a precios de mercado de los países desarrollados con economía de mercado durante el período de 1960-1966 ³⁵. Puede compro-

barse que, por lo general, las corrientes de financiación para el desarrollo no han conseguido igualar los incrementos del producto registrados en esos países durante el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Si bien, como se ha señalado anteriormente, la corriente neta de capital procedente de dichos países fue en 1956-1966 un 14% más elevada en términos monetarios que en 1960-1964, la relación entre esta corriente y el PNB total disminuyó considerablemente durante el mismo período, del 0,77% en 1960-1964 al 0,72 en 1965 y al 0,62% en 1966. Esta tendencia se manifiesta en la mayoría de los 22 países incluidos en el cuadro, que se encuentran más lejos del objetivo del 1% que a principios del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Además, en muchos casos la relación ha disminuido con respecto a los niveles alcanzados en los últimos años del decenio de 1950-1960 ³⁶.

72. Se ha estimado que la contribución media anual a la ayuda prestada por los países socialistas de Europa

arreglo al PNB. Las relaciones medias de todos los países donantes correspondientes al total del cuadro 2, es decir, incluyendo los beneficiarios de la Europa meridional, fueron las siguientes:

1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
0,88	0,95	0,82	0,76	0,75	0,78	0,69

³⁶ Véase Naciones Unidas, « Factores que afectan a la capacidad de los países desarrollados para proporcionar recursos a los países en desarrollo », informe del Secretario General, op. cit., fig. 1.

³⁴ Véase *Medición de la corriente de recursos hacia los países en desarrollo*, op. cit., págs. xvi y 18 a 21.

³⁵ Las corrientes netas hacia los organismos multilaterales y los beneficiarios de África, Asia y América Latina se han dividido con

oriental y Asia está muy por debajo del 1 % de su producto bruto ³⁷. Por consiguiente, es probable que la relación entre los desembolsos de cada uno de esos países y su producto bruto sea también considerablemente inferior al 1 %.

73. El cuadro 8 muestra asimismo que en 1966 sólo un país —Francia— alcanzó y superó el objetivo. Bélgica y los Países Bajos superaron el objetivo en 1965 y se acercaron al 1 % en 1966. Si todos los países desarrollados con economía de mercado hubieran alcanzado el objetivo durante 1966, las corrientes netas a los países en desarrollo y a los organismos mundiales hubieran aumentado aproximadamente en 5.000 millones de dólares. Algunos países, especialmente Canadá, Dinamarca, Japón, Países Bajos y Suecia, han manifestado oficialmente su propósito de alcanzar el objetivo del 1 %. Los Países Bajos se han fijado como objetivo una corriente neta oficial igual al 1 % de su ingreso nacional y Suecia se propone elevar las

corrientes oficiales netas al 1 % de su PNB. El Canadá ha manifestado la intención de aumentar la ayuda exterior en un 15 % anual con objeto de alcanzar el 1 % del PNB en 1970 ó 1971.

74. Pero pese a los importantes esfuerzos desplegados por algunos países, la situación global de la ayuda es todavía desalentadora. Las actuales corrientes de asistencia son a todas luces inadecuadas, ya sea por lo que hace a la capacidad de los países desarrollados para prestar asistencia, ya sea en cuanto a la aptitud de los países beneficiarios para utilizar eficazmente recursos adicionales. Si se quiere contrarrestar las tendencias actuales, debe concederse prioridad a los presupuestos oficiales de ayuda y a las contribuciones a los organismos multilaterales. Ello entrañará una modificación fundamental de la actitud que se adopta actualmente frente a la ayuda exterior: en vez de considerar la ayuda como un elemento residual de los presupuestos públicos, debería conceptuarse como parte esencial de una política internacional de desarrollo eficaz.

³⁷ Véase *Estudio Económico Mundial, 1965, Parte I, op. cit.*, cuadro IV-8.

DOCUMENTO TD/7/SUPP. 3 *

Condiciones de las corrientes financieras y problemas del servicio de la deuda

Nota de la secretaría de la UNCTAD

[Texto original en inglés]
[18 de octubre de 1967]

Introducción

1. La corriente de recursos externos con destino a los países en desarrollo puede ser estudiada desde el punto de vista tanto de su magnitud como de las condiciones en que se facilitan los recursos. Es evidente que estos dos aspectos están relacionados entre sí, pero conviene examinarlos por separado. Este documento trata, principalmente, de las condiciones en que se presta la ayuda; la cuestión de la magnitud y de la suficiencia global de esa ayuda constituye el tema de otro documento: «Crecimiento y financiación exterior del desarrollo»¹.

2. Uno de los principales problemas de hoy es el de las condiciones y modalidades de la corriente de recursos. En parte, es una cuestión de condiciones de reembolso y tipos de interés, así como de los problemas de servicio de la deuda nacidos de ellos, pero también guarda relación con otros factores, especialmente con el hecho de ligar la asistencia a determinados proyectos o a compras que se han de efectuar en países determinados².

3. Hay acuerdo general en que es necesario proporcionar a los países en desarrollo, en la actualidad y en lo sucesivo durante varios años, la posibilidad de hacer importaciones en exceso de sus exportaciones. El objeto de los recursos adicionales al efecto procedentes del exterior es permitir que estos países aceleren el ritmo de sus inversiones en nueva capacidad de producción, aumentando para ello sus posibilidades de importaciones de bienes de capital y facilitándoles recursos que vengan a completar su ahorro interno.

4. La duración del período durante el cual los países en desarrollo podrían o deberían mantener ese exceso de importaciones es más discutible. Algunos dirán que esas importaciones en exceso sólo se necesitan hasta el momento en que se llega a la etapa del «crecimiento sostenido con medios propios», sobre la base de alguna definición apropiada de esta expresión, mientras que otros creen que se deberían prolongar más, a fin de reducir la disparidad entre los niveles de vida de diversos grupos de países.

5. No obstante, sea cual fuere la opinión que se profese de entre las dos citadas, se reconoce que en lo sucesivo,

durante un considerable número de años, los países en desarrollo deberían poder hacer importaciones en exceso de sus exportaciones y, todavía más, que ese exceso debería acrecentarse hasta llegar muy por encima de los niveles actuales a fin de responder a la creciente capacidad de los países en desarrollo para utilizar eficazmente los recursos adicionales.

6. Para que los países en desarrollo se hallen en condiciones de importar más de lo que exportan, la entrada bruta de capital debe ser de tal magnitud que cubra no solamente este exceso de importaciones, sino también la corriente en sentido inverso constituida por reembolsos de préstamos y repatriación de capitales, intereses, dividendos y utilidades.

7. Una sencilla operación aritmética basta para advertir que una determinada corriente anual bruta de préstamos con vencimientos y tipos de interés determinados engendrará una corriente progresiva en sentido inverso de intereses y de amortización que, finalmente, llegará a sobrepasar a la corriente bruta misma. Análogas consideraciones pueden hacerse en lo referente a una determinada corriente, anual bruta de capital para inversiones directas con una tasa de rendimiento relativamente estable o bien creciente, porque incluso en los casos en que una inversión directa no va seguida más adelante de una repatriación del capital, las remesas de dividendos y utilidades irán aumentando progresivamente, y en algún momento llegarán a ser superiores a esa determinada corriente anual bruta. Por lo tanto, el efecto en definitiva de la inversión directa en la balanza de pagos de los países que reciben los capitales puede ser igual o aún mayor que el de los préstamos que han de amortizarse.

8. La acumulación de deudas por parte de un país en desarrollo y las consiguientes obligaciones del servicio de la deuda en que se incurre no tienen por qué causar dificultades en el proceso de desarrollo, sino que en realidad deberían promoverlo. El problema no estriba en la necesidad de atender al servicio de la deuda, sino en el ritmo con que se crean las obligaciones del servicio de la deuda en relación con la capacidad del país para satisfacerlas. Es de suponer que la entrada de capital, al estimular el desarrollo económico, tenderá a la larga a engendrar exportaciones adicionales o una sustitución de las importaciones. Ello proporcionará los recursos necesarios para el servicio de la deuda.

9. Sin embargo, la experiencia demuestra que a corto plazo la aceleración del desarrollo económico puede origi-

* En el que se incorpora el documento TD/7/Supp.3/Corr.1.

¹ Véase documento TD/7/Supp.1, que figura en este mismo volumen.

² Véase J. Bhagwati, «La vinculación de la ayuda» (documento TD/7/Supp.4), que figura en este mismo volumen.

nar no una menor presión sino una mayor presión sobre la balanza de pagos. En efecto, la creación de nuevas capacidades y de ingresos más altos puede tener por resultado inmediato nuevas demandas de importaciones, y es posible que solamente a la larga se obtenga realmente un ahorro neto de importaciones o un aumento neto de las exportaciones.

10. Así, pues, la cuestión fundamental es la de si las etapas previstas para el reembolso y servicio de la deuda por parte de los países en desarrollo corresponde al ritmo con que pueden llegar a disponer de recursos en divisas para dicho fin sin perjuicio para el proceso de desarrollo. En la práctica, es frecuente que la coordinación de las condiciones y modalidades de la asistencia con el aumento de la capacidad de servicio de la deuda se haya tratado de establecer para cada caso particular, y no con una perspectiva a distancia de administración y planeamiento cuidadosos de la deuda. A menudo, sólo ante la presión de unas condiciones y modalidades incompatibles con la realidad y en vista de una situación crítica de la balanza de pagos se advierte la necesidad de reevaluar la capacidad para atender el servicio de la deuda, siendo así que una planificación por anticipado podría haber mostrado que los recursos en divisas necesarios para ese servicio probablemente no aumentarían con una rapidez que permitiera responder a las condiciones y modalidades originalmente establecidas.

11. En términos más generales, los datos disponibles parecen indicar que sería ilusorio esperar que el problema de crecimiento de los países en desarrollo se resuelva en breve plazo. La tarea que supone elevar los niveles de vida de la mayor parte del mundo es de tal magnitud que probablemente los países en desarrollo necesitarán un exceso de importaciones sobre las exportaciones durante un considerable número de años. De ahí que, por lo menos durante el próximo decenio, las condiciones y modalidades de las corrientes de capital que afluyen a los países en desarrollo tendrán que ser tales que dejen un margen de recursos financieros importante después de atender todas las obligaciones por concepto de reembolso y de servicio de la deuda.

12. Con determinada corriente bruta anual de capital, la duración del período durante el cual se estarán transfiriendo recursos netos a los países en desarrollo dependerá de la proporción de las corrientes brutas totales que no exijan reembolso en ningún momento (es decir, las donaciones), de los tipos de interés y de los períodos de gracia y plazos de amortización aplicados a los préstamos, así como del ritmo de las remesas de dividendos y utilidades sobre las inversiones directas y los valores en cartera.

13. Por lo tanto, con la tendencia a cifrar la atención en las corrientes brutas de capital, o en esas corrientes haciendo deducción solamente de la amortización o la repatriación de los capitales, se corre el riesgo de perder de vista la cuestión verdaderamente importante, que es la del grado de incremento de la capacidad de los países en desarrollo para importar e invertir. Se ha calculado que aproximadamente la mitad de la corriente bruta de capital que afluye a los países en desarrollo queda neutralizada por los pagos por concepto de amortización, intereses y dividendos, y que ello proseguirá a un ritmo acelerado

si persisten las condiciones actuales³. Mas aún, las moderadas proyecciones de la secretaría de la UNCTAD indican que la corriente neta de donaciones y préstamos tenderá a declinar si no aumentan marcadamente las corrientes brutas o no se liberalizan considerablemente las condiciones⁴. En efecto, cierto número de países en desarrollo podrán verse obligados incluso a transferir recursos a países desarrollados, a fin de financiar el exceso del servicio de la deuda sobre la nueva corriente bruta que reciben.

14. Claro está que no sería nada nuevo en la historia el hecho de que las corrientes de capital que afluyen a los países en desarrollo queden igualadas o superadas por corrientes en sentido inverso de pagos por concepto de servicio de la deuda. Por ejemplo, durante el decenio de 1920 a 1930, el aumento neto de las inversiones en el extranjero de países acreedores fue de magnitud análoga a la de los pagos netos de intereses y dividendos efectuados por países deudores⁵. En el caso de América Latina, las utilidades anuales netas derivadas de las inversiones durante los últimos años del decenio de 1920 a 1930 fueron considerablemente superiores a la corriente neta de entrada de capital en la región⁶.

15. La estabilidad de la estructura económica internacional del decenio de 1920 a 1930 dependía de que las exportaciones de los países deudores aumentasen a un ritmo lo bastante acelerado para efectuar los pagos, cada vez más cuantiosos, por concepto de intereses y dividendos. La realidad fue, sin embargo, que las exportaciones aumentaron con lentitud mucho mayor que los pagos por concepto de servicio de la deuda, de manera que la proporción de ingresos de exportación de que se disponía para financiar importaciones fue disminuyendo sin cesar. Aunque existan muchas diferencias entre la situación actual y la del decenio de 1920 a 1930, las analogías son demasiado notables para que se pasen por alto: elevados tipos de interés de los préstamos, rápido aumento de los pagos por concepto de servicio de la deuda que efectúan los países deudores y recurso excesivo a los créditos a plazo corto y mediano.

16. Como se señalaba en un estudio de este período efectuado por las Naciones Unidas:

«Sin embargo, el alto rédito sobre el capital no era una ventaja absoluta para los inversionistas, ya que contribuyó a debilitar la balanza de pagos de los países deudores y, de esta manera, apresuró y agravó el colapso. La inestabilidad de las transacciones inter-

³ Discurso del Sr. George Woods, Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), en la reunión anual de las Juntas de Gobernadores del BIRF, de la Corporación Financiera Internacional (CFI) y de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) (véase BIRF-CFI-AIF, *Summary Proceedings, Annual Meetings of the Boards of Governors, 1965* (Washington, D.C., 1965), pág. 11).

⁴ Véase, *infra*, «Las perspectivas en cuanto al servicio de la deuda» (documento TD/7/Supp.5), que figura en este mismo volumen.

⁵ «Movimientos internacionales de capital durante el período comprendido entre las dos guerras» (documento ST/ECA/2), pág. 84.

⁶ Las inversiones extranjeras en América Latina (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 1954.II.G.4), cuadro XXVI.

nacionales de los países deudores, encubierta sólo temporalmente mientras continuaba llegando capital extranjero, fue más grave porque una considerable parte de este capital les fue prestado a corto o a medio plazo.»⁷

El subsiguiente derrumbamiento de los países deudores a raíz de la baja de los precios de los productos básicos durante la depresión y la desaparición de las corrientes de capitales internacionales es un hecho histórico sobradamente conocido. Pero no hace falta evocar una situación tan grave como la de los años 1929-1931 para advertir que, por lo menos en cuanto atañe a las balanzas de pagos de los países deudores, parecen haber reaparecido algunos de los elementos básicos de la inestabilidad del período de entre las dos guerras mundiales.

17. El problema de las condiciones y modalidades de la asistencia para el desarrollo tiene, por tanto, dos aspectos. ¿Por qué medios se podría aminorar la vulnerabilidad de las balanzas de pagos de los países en desarrollo debida al aumento de los pagos por concepto de servicio de la deuda y a la excesiva utilización del crédito a plazo corto y medio? ¿Por qué medios la comunidad internacional puede asegurar la transferencia de un volumen suficiente de recursos a los países en desarrollo?

18. El estudio que se hace a continuación comprende dos partes principales (A y B). En la primera de ellas se

hace una reseña de las tendencias recientes de las condiciones de la asistencia y en la segunda se examinan varias medidas que podrían tomarse para resolver los problemas principales.

A. TENDENCIAS RECIENTES DE LAS CONDICIONES DE LA ASISTENCIA⁸

19. Las tendencias actuales de las condiciones de la asistencia son de tal naturaleza que agravan el problema de mantener al nivel deseado las transferencias netas a los países en desarrollo. La proporción de donaciones y de contribuciones análogas a las donaciones en las corrientes oficiales totales disminuye, mientras que, según los datos más recientes de que se dispone, en el año 1966 los pagos por concepto de intereses y amortización efectuados por los países en desarrollo absorbieron un 45% del valor de los préstamos oficiales bilaterales brutos (que se conceden en condiciones mucho más liberales que las que rigen para los procedentes de fuentes privadas), reduciendo así la transferencia neta a los países en desarrollo.

⁸ Las cifras facilitadas en esta sección se basan en estudios de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y, por consiguiente, se hace referencia a los «países en desarrollo» en el sentido que dicha organización atribuye a este término. Los períodos que se han escogido para las distintas secciones varían según la información disponible.

CUADRO 1

Donaciones y contribuciones análogas a las donaciones en relación con los desembolsos oficiales brutos de los países miembros del CAD, 1956-1966
(En miles de millones de dólares de los Estados Unidos)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
I. Desembolsos oficiales totales, brutos ^a	3,5	4,3	4,7	4,8	5,3	6,5	6,4	6,6	6,6	7,0	7,3
II. Desembolsos oficiales totales, netos	3,3	3,9	4,4	4,4	4,9	6,1	6,0	6,1	5,9	6,2	6,9
III. Donaciones y contribuciones análogas a las donaciones ^b	2,8	3,2	3,5	3,5	4,3	4,6	4,7	4,4	4,3	4,2	4,2
a) En porcentaje de los desembolsos oficiales brutos	80	75	74	72	80	70	73	67	65	61	58
b) En porcentaje de los desembolsos oficiales netos	85	83	79	78	87	76	78	73	73	68	61

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, datos basados en OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1967 Review* (Paris, 1967) y *The Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries 1961-1965* (Paris, 1967).

^a Incluidas las transacciones en bonos, préstamos y participaciones con arreglo al valor neto.

^b Incluidas las donaciones, las contribuciones análogas a las donaciones y las suscripciones y donaciones de capital a organismos multilaterales.

CUADRO 2

Donaciones expresadas en porcentaje de los compromisos oficiales y condiciones de los préstamos de los países miembros del CAD, 1964-1966

País	Donaciones y contribuciones análogas a las donaciones en porcentaje de los compromisos oficiales totales ^a			Porcentaje del valor total de los préstamos a tipos de interés del 3% o menos ^b			Porcentaje de los compromisos de préstamos con plazos de vencimiento de 25 años o más ^c		
	1964	1965	1966	1964	1965	1966	1964	1965	1966
Australia ^d	100	100	100	e	e	e	e	e	e
Austria	21	14	16	6	14	10	—	—	—
Bélgica	94	98	95	100	100	100	—	—	—
Canadá	51	54	77	25	50	62	25	50	62
Dinamarca	77	70	63	—	—	100	—	—	—
Estados Unidos . .	58	62	61	74	54	68	74	56	59
Francia	76	80	83	32	17	17	7	10	12
Italia	44	21	13	4	56	69	—	—	—
Japón	49	37	42	—	23	—	—	—	—
Noruega	95	96	100	—	100	e	—	—	e
Países Bajos . . .	75	71	76	25	40	92	68	85	51
Portugal	18	29	19 ^d	26	14	12	1	72	54
Reino Unido . . .	43	55	50	11	33	86	76	65	91
República Federal de Alemania . .	49	43	42	57	49	77	26	9	49
Suecia	80	89	77	100	100	100	—	—	—

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, datos basados en OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies: 1966 Review* (París, 1966) y *1967 Review*, op. cit.

^a Los compromisos oficiales comprenden el total de los compromisos de donaciones bilaterales y multilaterales y de los compromisos de préstamo de un año o más.

^b Calculado estando las donaciones expresadas en porcentaje del monto total de los compromisos de las donaciones y los préstamos a tipos de interés del 3% o menos expresados en porcentaje del monto total de los compromisos. Los

resultados se han comparado luego con los préstamos calculados restando las donaciones del monto total de los compromisos.

^c Calculado a base de la diferencia entre las donaciones expresadas en porcentaje del monto total de los compromisos y las donaciones y préstamos con períodos de vencimiento de 25 años o más expresados en porcentaje del monto total de los compromisos. Los resultados se han comparado luego con los préstamos expresados en porcentaje del monto total de los compromisos.

^d Basado en los datos sobre desembolsos brutos.

^e No es aplicable.

Donaciones y contribuciones análogas a las donaciones

20. En lo que concierne a la asistencia que no implica un reembolso en moneda convertible, el cuadro 1 muestra que las donaciones y las contribuciones análogas a las donaciones^a han pasado a representar de un 80% de los desembolsos oficiales brutos de los países desarrollados con economía de mercado en 1956 a un 58% en 1966. De ello se desprende, por supuesto, que el promedio de las obligaciones por concepto de intereses y reembolsos correspondientes a un total determinado de desembolsos oficiales brutos ha aumentado en esa proporción. Además, las donaciones y las contribuciones análogas a las donaciones han disminuido en términos absolutos a partir de 1962, pasando de un máximo de 4.700 millones de dólares en ese año a 3.800 millones de dólares en 1966.

21. Mientras que las cifras relativas a las donaciones, que se basan en los desembolsos notificados por los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE, ponen de manifiesto lo que ha ocurrido efectivamente en los últimos años, las cifras basadas en los compromisos constituyen una indicación de lo que puede ocurrir en los años venideros. En el año 1966, las dona-

ciones efectuadas por tres países —Australia, Bélgica y Noruega— representaron más de un 90% de sus compromisos oficiales para ese año (véase el cuadro 2). La proporción de donaciones en el monto total de los compromisos oficiales de otros cuatro países —Canadá, Francia, Países Bajos y Suecia— fue superior a la del 70%, recomendada por el CAD. Por lo que hace a los países restantes, la proporción disminuyó a partir de 1965 en Dinamarca, los Estados Unidos, Italia, Portugal, el Reino Unido y la República Federal de Alemania, y aumentó ligeramente en Austria y Japón.

Condiciones de los préstamos

22. Frente a esta disminución de la proporción de donaciones de los países miembros del CAD hay, claro está, el aumento de la importancia de los desembolsos por concepto de préstamos oficiales, cuyo valor bruto, como se indica en el cuadro 3, pasó de 1.723 millones de dólares en 1962 a 2.958 millones de dólares en 1966. Se desprende asimismo del cuadro 3 que los pagos por concepto de amortización representaron por término medio más de un 25% de los préstamos anuales otorgados durante el período 1962-1966 y aumentaron progresivamente de 423 millones de dólares en 1962 a 823 millones de dólares en 1966. Si a la amortización se suman los pagos por concepto de intereses, el total representa más de un 40% de los préstamos oficiales bilaterales otorgados durante el mismo período. Por lo tanto, hubo que aumentar en

^a Entre las contribuciones análogas a las donaciones figuran la asistencia técnica, los pagos por concepto de reparación e indemnización, los préstamos reembolsables en la moneda del país prestatario y la transferencia de recursos por medio de operaciones de venta saldadas en la moneda del país beneficiario.

CUADRO 3

Desembolsos por concepto de préstamos oficiales bilaterales efectuados por países miembros del CAD y amortizaciones e intereses percibidos por esos países, 1962-1966
(En millones de dólares de los Estados Unidos)

	1962	1963	1964	1965	1966
Desembolsos brutos por concepto de préstamos . . .	1.723	2.143	2.273	2.718	2.958
Menos: Amortizaciones percibidas	423	466	694	759	823
Préstamos, deducción hecha de las amortizaciones percibidas	1.300	1.677	1.579	1.959	2.135
Menos: Intereses percibidos	294	316	421	450	494
Préstamos, deducción hecha de los intereses y amortizaciones	1.006	1.361	1.158	1.509	1.641
Intereses y amortizaciones expresados en porcentaje de los desembolsos por concepto de préstamos . .	42%	36%	49%	45%	45%

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, datos basados en OCDE; 1966 Review, op. cit., anexo estadístico, págs. 150 y 151 y 1967 Review, op. cit.

1.200 millones de dólares el total bruto de los desembolsos por concepto de préstamos de 1962 a 1966 para llegar a una transferencia neta adicional de 600 millones de dólares.

23. En el cuadro 4 figura otra clasificación de los intereses y la amortización con arreglo a los préstamos brutos de cada país miembro del CAD para el período de 1963-1966. Una distribución de frecuencias pone de manifiesto que, salvo en lo que respecta a los Países Bajos y Suecia, los reembolsos de préstamos oficiales anteriores excedieron en un 25% al monto bruto de los nuevos préstamos durante el período de 1963-1966. Los resultados

CUADRO 4

Distribución de frecuencias de la amortización e intereses expresados en porcentaje de los préstamos bilaterales oficiales brutos de los países miembros del CAD, 1963-1966 y 1966

Menos de un 25%	25%-50%	50%-75%	75% y más
A. 1963-1966*			
Países Bajos	Austria	Reino Unido	Bélgica
Suecia	Canadá		Italia
	Dinamarca		
	Estados Unidos		
	Francia		
	Japón		
	Noruega		
	Portugal		
	República Federal de Alemania		
B. 1966			
Dinamarca	Austria	Canadá	Bélgica
Países Bajos	Estados Unidos	Francia	Italia
Suecia	Japón	Reino Unido	Portugal
	Noruega		
	República Federal de Alemania		

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, datos basados en OCDE, 1967 Review, op. cit.

* Total de los intereses y amortización correspondientes a los años 1963-1966 expresados en porcentaje de los préstamos oficiales brutos en el mismo período.

correspondientes al año 1966 revelan que seis países obtuvieron ingresos por concepto de intereses y amortización que excedieron en un 50% a sus préstamos oficiales brutos.

24. En lo que concierne a los compromisos de préstamos bilaterales oficiales de los países miembros del CAD, la media ponderada de los tipos de interés ha oscilado desde 1962 entre un 3,6% y un 3,0%. Disminuyó de un 3,6% en 1962 a un 3,0% en 1964. En 1965 aumentó nuevamente a un 3,6% y disminuyó después a un 3,1% en 1966.

25. En el cuadro 2 figuran también las estimaciones de los porcentajes de los préstamos otorgados por los países miembros del CAD a un tipo de interés del 3% o inferior. Con arreglo a los compromisos para 1966, la totalidad de los préstamos de tres países —Bélgica, Dinamarca y Suecia— se efectuaron a un tipo del 3% o menos. Otros seis países —Canadá, Estados Unidos, Italia, Países Bajos, Reino Unido y República Federal de Alemania— concedieron hasta la mitad de sus préstamos a un 3% o menos. Por otra parte, la totalidad de la asistencia prestada por Australia fue en forma de donaciones. Aunque no se dispone de cifras exactas, es probable que a partir de 1962 la proporción de los compromisos de préstamos bilaterales a tipos de interés inferiores a un 1% haya disminuido de modo considerable, debido principalmente a un aumento de los tipos de interés de los préstamos para el desarrollo concedidos por los Estados Unidos.

26. La media ponderada de los plazos de vencimiento de los nuevos compromisos de préstamo de los países miembros del CAD mejoró durante el período de 1962-1964, pasando de 24 a 28 años, aproximadamente. Sin embargo, en 1965 el promedio disminuyó a 22 años¹⁰. En 1966 se produjo una ligera mejora, pasando a 24 años.

27. Hay además un porcentaje considerable de compromisos de préstamo cuyos plazos de vencimiento son inferiores a los 20 años. Aunque no puede determinarse

¹⁰ OCDE, 1966 Review y 1967 Review, op. cit.

con exactitud ese porcentaje a base de los datos disponibles, puede calcularse de modo aproximado el porcentaje de los compromisos de préstamo de cada país miembro del CAD, cuyo plazo de vencimiento es de 25 años o más. Los resultados figuran en el cuadro 2, donde se verá que muchos miembros del CAD siguen exigiendo el reembolso, en un número considerable de casos en un plazo inferior a 25 años. Seis Estados miembros del CAD han exigido que se reembolsen todos los préstamos correspondientes a los años 1964-1966 en un plazo inferior a 25 años.

28. La media ponderada de los períodos de gracia de los compromisos de préstamo revela una disminución de 6,0 años en 1964 a 5,3 años en 1966. Algunos países, además de conceder períodos de gracia respecto a la amortización, han establecido exoneraciones de intereses sobre los préstamos¹¹. Aunque no se han reunido todavía datos sistemáticos relativos a la importancia de esas exoneraciones, sus efectos pueden ser de consideración¹².

29. Resumiendo la evolución reciente, de 1962 a 1964, los países miembros del CAD manifestaron una preferencia por los préstamos, cuyas condiciones se hicieron algo más liberales. No obstante, puede ser que en fin de cuentas la mejora de las condiciones no compense la disminución del porcentaje que en los desembolsos oficiales brutos corresponde a las donaciones y contribuciones análogas a las donaciones¹³. En 1965 la situación empeoró considerablemente, puesto que las condiciones de los préstamos se hicieron apreciablemente más rigurosas, al propio tiempo que continuaba disminuyendo la proporción de donaciones. En 1966 las condiciones de los préstamos oficiales de los países miembros del CAD mejoraron ligeramente, aunque la proporción de donaciones continuó disminuyendo.

30. En 1966 se produjo cierta mejora en las condiciones de los préstamos de los países miembros del CAD, pero es probable que los tipos de interés de los préstamos de fuentes privadas a los países en desarrollo aumentaran al propio tiempo que el incremento general de los tipos de interés ocurrido ese año. Por lo tanto, en lo que atañe a la situación general de las condiciones de financiación, la mejora, si la hubo, ha sido pequeña; en realidad, puede ser que el pasado año se produjera una nueva deterioración.

31. A principios de 1966, el interés de los préstamos del BIRF pasó de un 5,5% a un 6% anual. Esta subida fue en gran medida consecuencia del aumento del costo de los préstamos en mercados financieros restrictivos, que estaban influidos a su vez por los problemas planteados en los principales centros financieros en materia de balanza de pagos. Si bien en 1966 aumentó la proporción correspondiente a los préstamos de la AIF en los desembolsos totales del Grupo del BIRF, la capacidad de este grupo

para continuar contrarrestando así el efecto del aumento de los costos de los préstamos dependerá de que se repongan los recursos de la AIF mediante contribuciones de los gobiernos.

32. Los créditos del sector público otorgados en virtud de acuerdos de cooperación económica por los países socialistas de Europa oriental y Asia a los países en desarrollo han sido concedidos por lo general a un tipo de interés del 2,5% o menos, con plazos de vencimiento de 10 a 12 años¹⁴. Los tipos de interés de los créditos comerciales son algo más elevados, pero por lo general no exceden de un 4% anual, con plazos de vencimiento de tres a ocho años en la mayoría de los casos. En los últimos años se ha prestado cada vez mayor atención a la posibilidad de reembolsar los créditos en forma de exportaciones de productos básicos de los países deudores o en su moneda nacional. El reembolso de la mayor parte de los créditos del sector público se realiza de esta forma, que en algunos casos se utiliza también para el reembolso de créditos comerciales. En algunos casos, el reembolso se ha efectuado con exportaciones de artículos producidos en instalaciones montadas con la ayuda de créditos exteriores¹⁵. El reembolso en productos básicos contribuye a aliviar los problemas de la balanza de pagos de los países prestatarios, siempre que esos productos se sumen a las importaciones que los países que conceden el préstamo hubieran adquirido en cualquier caso y siempre que se fijen los precios a un nivel remunerador.

La deuda exterior y las necesidades del servicio de la deuda de los países en desarrollo

33. La creciente carga de la deuda exterior y las necesidades del servicio de la deuda de los países en desarrollo ensombrecen cada vez más el panorama general de la ayuda. Han transcurrido ya seis años desde que Eugene Black, ex Presidente del BIRF, señaló el peligro de que el mecanismo del desarrollo económico, sobrecargado por la deuda exterior, llegara a quedar totalmente inmovilizado entre proyectos a medio hacer y montones de planes descartados¹⁶. Ninguno de los acontecimientos ocurridos a partir de entonces ha restado fuerza a esta declaración, sino más bien lo contrario.

34. Según ha señalado el BIRF, la deuda pública exterior de 95 países en desarrollo ha pasado de 10.000 millones de dólares en 1956 a 39.200 millones de dólares en 1965. Los pagos anuales por concepto de intereses y amor-

¹¹ OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1965 Review* (París, 1965), pág. 86.

¹² Por ejemplo: en el caso de un préstamo de 1.000 dólares al 3% amortizado en cuotas iguales a lo largo de un período de 20 años (es decir sin período de gracia para los pagos de amortización), la concesión de una exoneración de los intereses de siete años reduciría los pagos totales por concepto de intereses de 315 dólares a 136,50 dólares, lo que representa una reducción de más del 55%.

¹³ Véase BIRF-AIF, *Informe anual, 1965-1966*, pág. 33.

¹⁴ Véase «Examen de las relaciones comerciales entre países que tienen sistemas económicos y sociales diferentes: informe de la secretaría de la UNCTAD» (*Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, quinto período de sesiones, Anexos, tema 9 del programa, documentos TD/B/128 y Add.1 a 3, segunda parte, documento TD/B/128*, párr. 28).

¹⁵ *Ibid.* En algunos acuerdos, sin embargo, se prevé la posibilidad de efectuar el reembolso en monedas convertibles. Véase Sa'id El-Naggar, *Foreign Aid and the Economic Development of the United Arab Republic*, Princeton Near East Papers, N.º 1 (Universidad de Princeton, N.J., Program in Near Eastern Studies, 1965), pág. 28.

¹⁶ Discurso pronunciado en la reunión anual de las Juntas de Gobernadores del BIRF y del FMI (véase BIRF-FMI, *summary Proceedings, Annual Meetings of the Boards of Governors, 1961* (Washington, D.C., 1961), pág. 12).

tización durante el mismo período pasaron de 800 millones de dólares a 3.600 millones de dólares, aproximadamente.

35. En los datos del BIRF no se incluyen las cifras relativas a los créditos de exportación no garantizados, a la deuda que el prestatario tiene la facultad de reembolsar en moneda local ni a los atrasos comerciales. Si se toma además en consideración la posibilidad de que incluso los datos relativos a la deuda pública o públicamente garantizada hayan sido hasta cierto punto subestimados, el monto total de la deuda no amortizada de los países en desarrollo puede muy bien haber rebasado a fines del año 1966 los 45.000 millones de dólares y el servicio de la deuda los 5.000 millones de dólares.

36. Un factor importante que agrava los problemas del servicio de la deuda en los países en desarrollo es el hecho de que una serie de países dependan cada vez más de créditos de exportación obtenidos en condiciones relativamente rigurosas. En una muestra de 36 países, que representaban casi el 80% de la deuda no amortizada de los países en desarrollo a fines de 1965, sólo los pagos relativos al servicio de los créditos de proveedores representaron 1.100 millones de dólares, esto es, un 35% aproximadamente de sus pagos totales por concepto de servicio de la deuda, cifrados en 3.100 millones de dólares¹⁷. Los pagos por concepto de servicio de los créditos de proveedores ascendieron a un 5% del valor de las exportaciones y, en el caso de diez de esos países, la proporción osciló entre un 5% y un 20%¹⁸. Con respecto a los mismos 36 países, la relación global entre el servicio de la deuda exterior y el valor de las exportaciones en 1965 fue de un 14,5%¹⁹.

37. El rápido aumento del volumen de los créditos de exportación se debe en parte a la intensa competencia de los países industriales en la promoción de las exportaciones hacia los países en desarrollo. También se debe en cierta medida a la necesidad apremiante de capitales de los países en desarrollo, que les induce a contraer préstamos incluso en condiciones sumamente rigurosas.

38. Los países que han aceptado un volumen excesivo de créditos de proveedores u otros préstamos en condiciones rigurosas no son los únicos que tienen planteados problemas en materia de servicio de la deuda. En efecto, países que han aplicado una política bastante prudente en lo que atañe a la deuda exterior deben también hacer frente a una pesada carga en materia de servicio de la deuda²⁰.

39. La proporción global del servicio de la deuda de los países en desarrollo (es decir, la relación entre los pagos por concepto de servicio de la deuda y las exportaciones de mercancías, f.o.b.) pasó de menos de un 4% a mediados

de 1950 a un 9% en 1965. Los pagos por concepto del servicio de la deuda de varios países alcanzaron proporciones tan críticas que fue necesario fijar nuevos plazos para los mismos.

40. Conviene tener presente que la proporción del servicio de la deuda corresponde a una media de casos sumamente dispares. En algunos países, el hecho de recurrir a préstamos para apoyar programas de desarrollo constituye un fenómeno relativamente reciente y, en este caso, las proporciones del servicio de la deuda son todavía reducidas. En otros varios países, en cambio, la proporción del servicio de la deuda es de un 15% a un 20% o más; en América Latina, por ejemplo, el servicio de la deuda en 1965 absorbió aproximadamente una sexta parte de los ingresos de exportación.

41. Las proyecciones moderadas de la secretaría de la UNCTAD han puesto de manifiesto que, si persiste la evolución reciente de las condiciones y composición de las corrientes financieras, los pagos por concepto de servicio de la deuda de los países en desarrollo pasarán de 3.600 millones de dólares en 1965 a más de 10.000 millones de dólares en 1975, incluso si las corrientes brutas no aumentan más de lo que sería necesario para mantener la corriente neta de recursos financieros de 1965²¹.

B. MEJORA DE LAS CONDICIONES DE LA AYUDA

Recomendaciones de las Naciones Unidas y el CAD sobre las condiciones financieras

42. El hecho de que el CAD aprobara, en julio de 1965, su recomendación sobre las condiciones y modalidades financieras²² demuestra que los países desarrollados comprenden cada vez mejor el problema de las condiciones de la ayuda. Se fijaron objetivos que habían de servir de puntos de referencia para evaluar la actuación de los países miembros del CAD. Se recomendó que ya en 1968 esos países prestaran el 70% de toda su asistencia oficial en forma de donaciones o de contribuciones análogas a las donaciones. De lo contrario, deberían tratar de llegar a una actuación equiparable a la que tuvieron los países del CAD en 1964 y que se describe del modo siguiente: el 81% de las sumas totales prometidas se dieron bien como donaciones o como préstamos al 3% o con menos interés. Desde el punto de vista de su vencimiento, el 82% de los compromisos totales abarcaron donaciones y préstamos con períodos de amortización de 25 años o más. El promedio ponderado del período de gracia de los nuevos compromisos de préstamos fue de unos siete años²³.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una recomendación más o menos similar en su resolución 2170 (XXI), en la que, reafirmando lo dispuesto en la resolución 1183 (XLI) del Consejo Económico y Social, se

¹⁷ Véase BIRF, *Créditos de proveedores de los países industrializados a los países en desarrollo: estudio preparado por los Servicios del Banco Mundial* (edición revisada, Washington, D.C., abril de 1967), anexo V.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 26.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Declaración de Irving S. Friedman, Asesor Financiero del Presidente del BIRF, ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 13 de julio de 1967 (véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social*, 43.º período de sesiones, 1483.ª sesión).

²¹ Véase, *infra*, «Las perspectivas en cuanto al servicio de la deuda» (documento TD/7/Supp.5), que figura en este mismo volumen.

²² Véase OCDE, 1965 *Review*, op. cit., págs. 117 a 122.

²³ *Ibid.*, pág. 119. El análisis que aquí se cita se refiere únicamente a la sección C de la recomendación sobre las condiciones y modalidades financieras.

recomendaba que «a más tardar en 1968» se suministrara el 80% como mínimo de la asistencia en forma de donaciones y de préstamos a un interés máximo del 3%, con plazos de reembolso de 25 años o más, salvo en lo que se refiere a los países que proporcionan el 70% o más de su ayuda oficial total en forma de donaciones o de contribuciones de análoga índole, en cuyo caso debería considerarse que cumplen plenamente el objetivo.

43. En 1966, Australia, Bélgica, Canadá, Francia, Noruega, Países Bajos y Suecia alcanzaron el objetivo antes indicado por cuanto concedieron el 70% o más de su asistencia en forma de donaciones o de contribuciones análogas a las donaciones. Además de esos países, los Estados Unidos y el Reino Unido alcanzaron dicho objetivo en la medida en que las donaciones y los préstamos a un interés máximo del 3% y con un período de vencimiento de 25 años como mínimo excedieron del 81% de los compromisos totales. Dinamarca y la República Federal de Alemania cumplieron con una disposición del objetivo, pues sus donaciones y préstamos combinados a un interés máximo del 3% fueron superiores al 81% de sus compromisos totales. Por lo que respecta a los países que concedieron menos del 70% de su asistencia en forma de donaciones, ninguno alcanzó el objetivo de siete años en lo que se refiere al promedio ponderado del período de gracia de los compromisos de préstamos.

44. La armonización por los países desarrollados de las condiciones y modalidades de su asistencia constituye un objetivo casi tan importante como el de liberalizar esas condiciones. Esto se debe a que, al igual que en el caso de la vinculación de la ayuda, las políticas menos liberales de algunos países ejercen presión sobre las políticas más liberales de otros. Cualquier gobierno que piense liberalizar las condiciones de la ayuda ha de considerar necesariamente que quizá con ello lo único que hace es permitir a los países beneficiarios atender los pagos correspondientes a los préstamos concedidos en condiciones rigurosas por otros países. Por lo tanto, es de importancia fundamental reducir la gama de tipos de interés y de vencimientos, en especial mejorando la actuación de los donantes menos generosos.

45. El estudio que antecede muestra que, aun cuando son muchos los países que actualmente cumplen algunos o todos los objetivos cuantitativos fijados en las recomendaciones de las Naciones Unidas y del CAD, la situación general sigue siendo poco satisfactoria. El Presidente del CAD ha definido como insostenible la actual situación en lo que concierne a las condiciones de la ayuda; dijo que es igualmente importante la cuestión de las condiciones de la financiación de la ayuda. La situación actual es insostenible. Teniendo en cuenta que los pagos por concepto de intereses y de amortización son cada vez mayores, resulta imposible mantener incluso la actual corriente neta de asistencia. Al parecer, es inevitable que los pagos exteriores de algunos países en desarrollo sufran una crisis bajo el peso de la deuda exterior. Al hacer frente a este problema, se puede optar por un método desordenado o por un método ordenado. En el primer caso, se mantiene sencillamente el sistema actual hasta que en los países menos desarrollados se produzca una crisis de pagos, en cuyo caso se iniciará una serie de operaciones de refinanciación. En el segundo caso, se trata de liberalizar las

condiciones de los préstamos y de prever las crisis de pagos antes de que éstas se produzcan. El CAD avanza lenta pero firmemente por este segundo camino. El Comité ha establecido normas internacionales para las condiciones de la ayuda. En la actualidad está mejorando, en cooperación con el BIRF y el FMI, los pronósticos sobre el endeudamiento. El Presidente del CAD estimó que es preciso seguir avanzando lo más rápidamente posible en esa dirección ²⁴.

46. Pero ni siquiera el total cumplimiento de la recomendación del CAD sería suficiente a la larga. Las proyecciones del servicio de la deuda realizadas por la secretaría de la UNCTAD ²⁵ muestran claramente que, para que pueda efectuarse una adecuada transferencia de recursos a los países en desarrollo y para impedir que la relación del servicio de la deuda alcance niveles críticos, se necesita una proporción mayor de donaciones, y los países miembros del CAD, así como los países socialistas de Europa oriental y de Asia, deberían aplicar un sistema más afín a las condiciones de préstamos de la AIF.

47. Por consiguiente, se someten a consideración las siguientes propuestas como posibles medidas destinadas a aumentar la corriente neta de recursos y a mitigar los efectos desfavorables de los actuales problemas que presenta el servicio de la deuda.

Mejora de las condiciones de los préstamos oficiales

48. Teniendo presente el acusado aumento de la proporción de los préstamos en la ayuda total y el rápido incremento de la corriente de créditos de exportación, es importante que se proceda a una liberalización considerable de las condiciones de los préstamos oficiales. Esto podría lograrse mediante un acuerdo sobre un nuevo objetivo de las condiciones que superara el objetivo fijado por el CAD y por la Asamblea General de las Naciones Unidas para 1968. En lo que se refiere a todos los países desarrollados, ese objetivo podría estipular: a) el porcentaje mínimo de asistencia oficial que se suministraría en forma de donaciones, y b) un porcentaje mínimo separado de préstamos que se concederían en condiciones ventajosas, es decir, a un interés máximo del 3%, plazos de vencimiento de 25 años o más y períodos de gracia de siete años por lo menos.

Reducción de los tipos de interés

49. Un procedimiento para aumentar la transferencia neta de recursos y aliviar la carga de la deuda que pesa sobre los países en desarrollo consiste en utilizar subsidios a los intereses y aplicar rebajas del tipo de interés. Tanto Italia como los Países Bajos han podido reducir algo los tipos de interés mediante la utilización de subsidios a los

²⁴ Véase la declaración preliminar formulada en la reunión del CAD del 19-20 de julio de 1967 y reproducida en un comunicado de prensa de la OCDE, citado por el Banco Internacional de Pagos, *Press Review*, N.º 144, 27 de julio de 1967.

²⁵ Véase, *infra*, «Las perspectivas en cuanto al servicio de la deuda» (documento TD/7/Supp.5), que figuran en este mismo volumen.

intereses. Una rebaja del tipo de interés, financiada en virtud de disposiciones presupuestarias especiales adoptadas en los países miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE), ha permitido al Banco Europeo de Inversiones conceder una reducción de los intereses a Grecia, Turquía y los países en desarrollo asociados²⁶. Por lo que hace a la política de préstamos de los gobiernos y de las organizaciones multilaterales, hay que fomentar la utilización de subsidios a los intereses y de rebajas del tipo de interés. En los últimos años, algunos países se han esforzado aún más por atender las necesidades de los países en desarrollo y han adoptado medidas encaminadas a conceder a tales países préstamos sin intereses de ninguna clase. Entre esos países figuran Canadá, Dinamarca y el Reino Unido. Más de la mitad de los nuevos compromisos de préstamos contraídos por cada uno de estos países para el año 1966 consistió en préstamos sin intereses.

Fijación de nuevos plazos para la amortización de la deuda

50. Aun cuando una liberalización de las condiciones puede llevar a la larga a una mejora gradual de la situación, esto no impedirá que en una serie de países se produzca durante los próximos años un gran aumento de los pagos por concepto del servicio de la deuda; en estos casos, sólo la fijación consciente y planificada de nuevos plazos para la amortización de la deuda puede impedir que se produzcan crisis de pagos. El proceso actual de fijación de nuevos plazos para la amortización de la deuda es sumamente complicado y requiere mucho tiempo, da lugar a mucha incertidumbre y tiende a desorganizar no sólo el intercambio comercial y los pagos, sino también la entrada de

capital y, por supuesto, el proceso de desarrollo en su totalidad. Los actuales procedimientos de fijación de nuevos plazos para la amortización de la deuda son intencionadamente poco rigurosos, cosa que resulta comprensible si se tiene en cuenta el deseo de los países acreedores de evitar el tener que recurrir excesivamente a las operaciones de fijación de nuevos plazos para la amortización de la deuda. Además, con arreglo a los procedimientos actuales, el resultado final consiste meramente en un acuerdo general entre los acreedores y el país deudor que trata de aliviar su situación, en tanto que la aplicación concreta del acuerdo general tiene que efectuarse mediante complicados acuerdos bilaterales entre los acreedores individuales y el respectivo país deudor. Finalmente, los acuerdos de este tipo no han hecho hasta la fecha sino proporcionar un respiro al país deudor del que se trate, aplazando la crisis sin resolverla, por lo que el país deudor sigue bajo la amenaza persistente de una presión sobre su balanza de pagos. Por consiguiente, la experiencia demuestra que es necesario anticiparse con más conocimiento de causa a las situaciones críticas. La adopción de un sistema de pronósticos, que forme parte de un sistema institucional adecuado, permitiría adoptar las medidas necesarias antes de que la crisis de pagos obligue a recurrir a medidas innecesariamente radicales. Además, las condiciones de la fijación de nuevos plazos para la amortización de la deuda no deben afectar el funcionamiento ordenado del proceso de planificación del desarrollo en los países deudores. Cuando sea oportuno, particularmente cuando las crisis de pagos sean consecuencia de problemas estructurales más bien que de dificultades a corto plazo de la balanza de pagos, los períodos de gracia que deban concederse al pago del principal y a los intereses sobre la amortización de la deuda fijada con arreglo a nuevos plazos no deben ser inferiores a siete años.

²⁶ OCDE, 1965 *Review*, op. cit., págs. 85 a 87.

Las perspectivas en cuanto al servicio de la deuda

Informe de la secretaría de la UNCTAD

[Texto original en inglés]
[31 de octubre de 1967]

Introducción

1. Los problemas del servicio de la deuda en los países en desarrollo han sido objeto de diversos estudios y son motivo de preocupación tanto para los países donantes como para los beneficiarios y para las organizaciones internacionales. Los servicios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) prepararon un estudio para el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo¹, y tanto dicha Conferencia en su primer período de sesiones² como el Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)³ y la Asamblea General de las Naciones Unidas [resolución 2170 (XXI)] han aprobado recomendaciones pidiendo que la asistencia se preste en condiciones más favorables.

2. La Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio en su segundo período de sesiones examinó las obligaciones de los países en desarrollo relativas al servicio de la deuda. En su Declaración conjunta sobre los problemas del desarrollo, la Comisión expresó la opinión de que «el endeudamiento de los países en desarrollo, en particular sus crecientes obligaciones con respecto al servicio de la deuda, es motivo de seria preocupación y amenaza producir una disminución significativa de la transferencia neta de recursos»⁴.

3. Los últimos estudios han confirmado la necesidad de liberalizar las condiciones de los préstamos. En 1965, la United States Agency for International Development (AID) señalaba en un estudio la importancia de los préstamos para la financiación del desarrollo y llegaba a la conclusión de que unas condiciones más favorables consti-

tuyen la única solución práctica para mantener la necesaria afluencia neta de recursos⁵.

4. Un estudio más reciente sobre el servicio de la deuda va aún más lejos en sus conclusiones; en él se dice que aunque las condiciones de los préstamos para el desarrollo no puedan mejorarse de una manera radical y con carácter universal, cosa que no parece muy probable por ahora, es de prever que llegue una época de consolidación de las deudas, de amenazas de falta de pago y, posiblemente, de peticiones cada vez más insistentes de moratorias de pago. Podría justificarse quizás la concesión de préstamos que en un futuro remoto, cuando algunos países prestatarios hayan logrado efectuar el despegue económico, se reembolsen en forma de asistencia a los que más la necesiten. No es probable, sin embargo, que se llegue siquiera a ese punto sin que antes hayan tenido que efectuarse reajustes radicales de las peticiones y obligaciones que vienen acumulándose, y tal vez no esté lejano el día en que haya que proceder a un esfuerzo común para lograr que la asistencia al desarrollo se preste no sólo a base de préstamos en condiciones favorables, sino en forma de donaciones⁶.

5. En el último decenio se ha registrado un incremento apreciable de la deuda exterior de los países en desarrollo, así como de los pagos por concepto de servicio de esta deuda, lo cual es causa de preocupación más inmediata. Según las últimas cifras facilitadas por el BIRF, la deuda pública exterior pendiente (desembolsada y sin desembolsar) de 95 países en desarrollo⁷ pasó de unos 10.000 millones de dólares en 1956 a 39.200 millones en 1965. La tasa de incremento de los pagos por concepto de intereses y amortización de esta deuda fue aún mayor, y los pagos pasaron de 800 millones de dólares en 1956 a 3.600 millones de dólares en 1965⁸.

* En el que se incorpora el documento TD/7/Supp.5/Corr.1.

¹ Véase BIRF, «Crecimiento económico y deuda exterior: presentación estadística» (*Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. V, *Financiación y Comercio invisible - Disposiciones institucionales* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.15), pág. 124).

² Recomendaciones A.IV.4 y A.IV.5. (Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), págs. 49 a 52.)

³ Véase OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1965 Review* (París, 1965), anexo B, págs. 117 a 122.

⁴ Véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, quinto período de sesiones, Suplemento N.º 3* (TD/B/118/Rev.1), anexo II, sección E, párr. 13.

⁵ Véase AID, *A study on Loan Terms, Debt Burden and Development* (Washington, D.C., 1965), pág. 38.

⁶ Goran Ohlin, *Aid and Indebtedness - The Relation between Aid requirements, Terms of Assistance and Indebtedness of Developing Countries* (París, OCDE, 1966), pág. 34.

⁷ Incluidos los países de la Europa meridional.

⁸ Las estimaciones de 39.200 millones de dólares por concepto de deuda y de 3.600 millones de dólares por servicio de la deuda corresponden al 1.º de enero de 1966 y son las más recientes que ha facilitado el BIRF por lo que respecta a la deuda contraída por organismos públicos de los países deudores o garantizada por dichos organismos.

6. Si se tienen en cuenta los créditos no declarados de los proveedores y los atrasos comerciales, la cifra total de la deuda pendiente a fines de 1965 era probablemente superior a 45.000 millones de dólares. Los pagos por concepto de servicio de la deuda relacionados con esas nuevas deudas pueden ser relativamente cuantiosos por tratarse de pagos a corto plazo. Si se incluyen los créditos no declarados de los proveedores y los atrasos comerciales, los intereses y amortizaciones vencidos pueden haber pasado de 5.000 millones de dólares en 1965.

7. La entrada de capitales debe contribuir al desarrollo de los recursos del país y, a la larga, favorecer la expansión de las exportaciones o la producción de artículos de sustitución de las importaciones. Esa entrada de capitales creará por consiguiente, en el momento oportuno, los ingresos en divisas o el ahorro necesario para atender al servicio de la deuda. Sin embargo, para que así ocurra han de transcurrir a veces muchos años mientras que, a corto plazo, más bien tiende a aumentar que a disminuir la presión que ejercen sobre la balanza de pagos las necesidades impuestas por el desarrollo. Existe, pues, el peligro de que las obligaciones por concepto de intereses y amortización se acumulen con tal rapidez que no puedan satisfacerse con las divisas disponibles.

8. Un índice de uso generalizado para apreciar la vulnerabilidad de un país a las crisis motivadas por la deuda exterior es la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones de mercancías. Desde mediados del decenio de 1950, el índice global de los países en desarrollo se ha duplicado con creces, pasando de menos del 4% en 1956 al 9% en 1965⁹.

9. Aunque el índice global llegó al 9% en 1965, en una serie de países en desarrollo fue mucho más elevado. Por ejemplo, en los países de la América Latina considerados en conjunto, los pagos por concepto de intereses y amortización equivalieron a una sexta parte de los ingresos de exportación.

10. Ante las dificultades que se plantean para hacer frente a los pagos por servicio de la deuda ya ha habido que proceder en varios casos a la fijación de nuevos plazos de vencimiento o a la consolidación de la deuda exterior. Hay indicios de que esos casos tenderán a multiplicarse en los años próximos a menos que mejore en forma sensible la política seguida con respecto al volumen y a las condiciones de las corrientes de capital a los países en desarrollo.

PROYECCIONES DEL SERVICIO DE LA DEUDA

11. Se han preparado dos series principales de proyecciones de la deuda exterior y de los pagos por concepto del servicio de la deuda de los países en desarrollo, sobre la base de diversas hipótesis relativas a las condiciones, el volumen y la composición de las corrientes financieras correspondientes al período 1966-1975. Las proyecciones están hechas a nivel regional y se basan en una deuda inicial global de 29.900 millones de dólares a fines del año

1965. La cifra estimada de 29.900 millones de dólares representa la parte desembolsada de la deuda inicial pendiente, incluido un reajuste para tener en cuenta los créditos de los proveedores, no garantizados¹⁰. La parte no desembolsada de la deuda inicial pendiente se ha omitido con objeto de evitar el doble cómputo de la deuda antigua y la nueva, ya que la nueva deuda se calcula sobre la base de los desembolsos. En el anexo I, *infra*, se presenta una distribución por regiones de la deuda inicial pendiente.

12. Los pagos por intereses y amortización que vencen de 1966 a 1975 se componen de dos elementos: a) pagos relativos a la deuda inicial pendiente el 1.º de enero de 1966; b) pagos por servicio de los nuevos préstamos obtenidos durante el período de proyección. Por lo que respecta al servicio relativo a la deuda inicial pendiente, los pagos futuros por amortización e intereses sobre los 28.300 millones de dólares se han estimado a base de los datos del BIRF¹¹. Se supone que los 1.600 millones de dólares restantes de los créditos de los proveedores, no garantizados y pendientes, tienen un plazo de amortización de dos años y un tipo de interés del 8%. En las proyecciones, los pagos por concepto del servicio de los nuevos préstamos, incluidos los créditos de los proveedores, figuran sobre una base anual y no empiezan hasta el año 1967.

13. La distribución cronológica de los pagos por servicio correspondientes a las nuevas entradas brutas de donaciones y préstamos en los años 1966-1975 dependería del volumen de tales entradas así como de su composición. En el presente estudio se supone que la composición de las nuevas entradas brutas durante el período de proyección correspondería en su mayor parte a la de las corrientes de 1965, según se indica en fuentes oficiales¹². Sin embargo, en la segunda serie de proyecciones se supone que los créditos de los proveedores aumentan a razón de un 5% al año.

14. Las estimaciones de los créditos de los proveedores repercuten considerablemente en los resultados de las proyecciones porque son créditos a corto plazo y debido a los elevados tipos de interés¹³. Por consiguiente, los nuevos créditos de los proveedores y los pagos por con-

¹⁰ Se supone, pues, que de la deuda inicial declarada de 39.200 millones de dólares a fines de 1965, 28.300 millones de dólares se habían desembolsado de modo efectivo. Se ha supuesto que los créditos de los proveedores, no garantizados, pendientes a fines de 1965 eran del orden de 1.600 millones de dólares.

¹¹ El método utilizado para obtener las cifras antes indicadas y las incluidas en los cuadros que van a continuación se expone detalladamente en el anexo I.

¹² Véase el anexo I, cuadro A-1. Las estimaciones relativas a la composición de los nuevos préstamos y donaciones para el año 1965 son las siguientes: donaciones y contribuciones asimilables a donaciones, 4.090 millones de dólares; préstamos oficiales brutos de los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), 2.700 millones de dólares; préstamos oficiales brutos de los países socialistas de Europa oriental y Asia, 350 millones de dólares; préstamos multilaterales brutos, 910 millones de dólares; y créditos brutos de los proveedores, 3.000 millones de dólares. En el anexo I, cuadro A-1, se da una estimación por regiones de la corriente de donaciones y de préstamos brutos a los países en desarrollo.

¹³ Los tipos de interés de los créditos de los proveedores que se utilizan en las proyecciones — el 6% para los créditos garantizados y el 8% para los créditos no garantizados — son nominales. Pueden ser muy inferiores a los tipos de interés efectivos que exceden con frecuencia del 10%.

⁹ El índice global hubiera sido incluso superior de no haberse registrado una aceleración de la tasa de incremento de las exportaciones de los países en desarrollo en conjunto, durante el período 1960-1965.

CUADRO 1

Entrada neta anual correspondiente a una determinada entrada
bruta de recursos financieros, 1966-1975^a
(En miles de millones de dólares de los EE.UU.)

	Asia y Oriente Medio ^b			América Latina ^c			África ^d			Europa ^e			Total		
	1966	1970	1975	1966	1970	1975	1966	1970	1975	1966	1970	1975	1966	1970	1975
1. Entrada bruta que comprende:	4,6	4,6	4,6	2,6	2,6	2,6	2,9	2,9	2,9	0,9	0,9	0,9	11,0	11,0	1,10
a) Donaciones	2,1	2,1	2,1	0,6	0,6	0,6	1,4	1,4	1,4	0,1	0,1	0,1	4,1	4,1	4,1
b) Préstamos brutos	2,5	2,5	2,5	2,1	2,1	2,1	1,5	1,5	1,5	0,9	0,9	0,9	7,0	7,0	7,0
que comprenden:															
Créditos de los proveedores . . .	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	0,4	0,4	0,4	3,0	3,0	3,0
2. Total del servicio de la deuda ^f . . .	1,4	2,2	2,4	2,3	2,3	2,4	0,8	1,6	1,8	0,6	0,9	0,9	5,1	7,0	7,5
que comprende:															
Créditos de los proveedores . . .	—	0,7	1,0	—	0,9	1,2	—	0,7	1,0	—	0,3	0,5	—	2,6	3,6
3. Entrada neta ^g que comprende:	3,2	2,4	2,2	0,4	0,3	0,2	2,1	1,3	1,1	0,3	—	—	5,9	4,0	3,6
Créditos de los proveedores . . .	0,8	0,1	—0,2	1,0	0,1	—0,2	0,8	0,1	—0,2	0,4	0,1	—0,1	3,0	0,4	—0,7
4. Préstamos netos ^h . .	1,1	0,2	0,1	—0,2	—0,3	—0,4	0,7	—	—0,2	0,2	—	—	1,8	—0,1	—0,5
5. Deuda pendiente ⁱ .	12,2	17,0	21,2	10,2	11,8	13,5	5,8	8,5	9,7	3,3	4,5	5,4	31,5	41,8	49,9

Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basadas en las proyecciones realizadas por el BIRF, relativas a los pagos por concepto de servicio de la deuda a cargo de los organismos públicos de los países deudores o garantizados por dichos organismos. En los cuadros del anexo I se citan las fuentes relativas al volumen y condiciones de cada una de estas corrientes.

^a El signo menos indica que los reembolsos exceden de las nuevas entradas.

^b Comprende los siguientes países: Afganistán, Arabia Saudita, Birmania, Camboya, Ceilán, China (Taiwán), Filipinas, Hong Kong, India, Indonesia, Irak, Irán, Israel, Jordania, Kuwait, Laos, Líbano, Malasia, Nepal, Paquistán, República de Corea, República de Viet-Nam, Singapur, Siria, Tailandia y Yemen.

^c Comprende los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana (ex Guayana Británica), Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

^d Comprende los siguientes países y territorios: Alto Volta, Argelia, Botswana, Burundi, Camerún, Congo (Kinshasa), Costa de Marfil, Chad, Dahomey, Etiopía, Gabón, Ghana, Guinea, Isla Mauricio, Kenia, Lesotho, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Mali, Marruecos, Mauritania, Mozambique, Níger, Nigeria, República Árabe Unida, República Centroafricana, Rhodesia, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Swazilandia, Tanzania (ex Tanganyika), Togo, Túnez, Uganda y Zambia.

^e Comprende los siguientes países: Chipre, España, Grecia, Malta, Turquía y Yugoslavia.

^f Incluye estimaciones de las amortizaciones e intereses de la deuda antigua, así como de los nuevos préstamos brutos obtenidos durante el período de proyección.

^g Donaciones y contribuciones asimilables a donaciones, más los préstamos netos.

^h Deducidos los intereses y la amortización.

ⁱ Cifra de fin de año.

cepto de servicio de esos créditos se indican por separado en los cuadros que figuran a continuación.

15. Por falta de datos, no se han tenido en cuenta las corrientes de retorno por concepto de utilidades y dividendos de capitales privados, ni tampoco en su mayor parte el servicio de la deuda correspondiente a la ayuda militar, los atrasos comerciales ni la deuda no declarada. Tampoco se han tomado en consideración los cuantiosos reembolsos que los países en desarrollo tienen que hacer al Fondo Monetario Internacional (FMI).

Entrada bruta constante

16. La primera serie de proyecciones indica la entrada neta de recursos y los préstamos netos, en el supuesto de que la entrada bruta de donaciones y préstamos en

cada región permanezca constante a su nivel de 1965 durante todo el período de proyección. Las cifras relativas a los « préstamos netos » no incluyen los intereses ni la amortización. Lo mismo ocurre con respecto a la entrada neta de recursos, compuesta por préstamos netos y donaciones.

17. Como puede apreciarse en el cuadro 1, si la entrada bruta anual de recursos¹⁴ se mantuviera en la cifra de 11.000 millones de dólares —nivel calculado para el año 1965— la entrada neta de donaciones y préstamos para los países en desarrollo en su conjunto pasaría de 5.900 millones de dólares en 1966 a 3.600 millones en 1975. Las

¹⁴ La entrada bruta de recursos está formada por las donaciones más los préstamos brutos.

regiones de África y de Asia y el Oriente Medio presentan una disminución de 1.000 millones de dólares cada una en la entrada neta de recursos de 1966 a 1975. Aunque la disminución de la entrada neta es inferior en términos absolutos para los países de América Latina y Europa, debe tenerse en cuenta que la entrada neta de recursos en estas dos regiones era ya baja en 1966.

18. Durante el período 1966-1975, los préstamos netos totales disminuirían en más de 2.000 millones de dólares y llegarían a ser negativos en el año 1970. Las bajas más acusadas en los préstamos netos se presentarían con respecto a África y Asia y el Oriente Medio, si bien para el conjunto de esta última región los préstamos netos seguirían siendo positivos en el año 1975. Para el conjunto de los países latinoamericanos, los préstamos netos tienen ya carácter negativo en el primer año del período de proyección.

Entrada neta constante

19. Sin embargo, es de esperar que no se dejará que la corriente neta de donaciones y préstamos descienda por debajo del nivel de 1965. Por consiguiente, en una segunda

serie de proyecciones se parte del supuesto de que durante el período de proyección la corriente neta dirigida a cada región se mantendrá constantemente al nivel alcanzado en 1965, y se indica la entrada bruta necesaria para mantener esa corriente neta.

20. Según puede verse en el cuadro 2, para que la entrada neta anual se mantenga en un nivel de 7.100 millones de dólares, la entrada bruta necesaria tendría que pasar de los 12.200 millones de dólares en 1966 a 17.500 millones de dólares en el año 1975¹⁵. Los préstamos brutos habrían de aumentar desde 8.100 millones de dólares en 1966 hasta 13.400 millones de dólares en 1975, lo que supone un aumento del 60% durante el período de proyección, en el supuesto de que las donaciones sigan siendo de 4.100 millones de dólares por año. El mayor aumento

¹⁵ Como antes se indica, se supone que los créditos de los proveedores aumentarán a una tasa anual del 5%. En los últimos años esos créditos han aumentado a una tasa sensiblemente superior al 5%. Las proyecciones hechas por la secretaría de la UNCTAD indican que si se parte del supuesto de que los créditos de los proveedores han de aumentar a razón de un 7% al año, el servicio de la deuda y la entrada bruta aumentarán en 1975 en otros 500 millones de dólares en relación con las cifras que figuran en el cuadro 2.

CUADRO 2

Entrada bruta anual necesaria para mantener una determinada entrada neta con una tasa hipotética de aumento de los créditos de los proveedores, 1966-1975^a
(En miles de millones de dólares de los EE.UU.)

	Asia y Oriente Medio ^b			América Latina ^b			África ^b			Europa ^b			Total		
	1966	1970	1975	1966	1970	1975	1966	1970	1975	1966	1970	1975	1966	1970	1975
1. Entrada bruta ^c . . .	4,9	6,0	6,7	3,0	3,3	4,0	3,1	4,1	4,9	1,1	1,5	1,9	12,2	14,9	17,5
que comprende:															
a) Donaciones . . .	2,1	2,1	2,1	0,6	0,6	0,6	1,4	1,4	1,4	0,1	0,1	0,1	4,1	4,1	4,1
b) Préstamos brutos . . .	2,8	3,9	4,6	2,5	2,8	3,4	1,8	2,7	3,6	1,1	1,4	1,8	8,1	10,8	13,4
que comprenden:															
Créditos de los proveedores . . .	0,8	1,0	1,3	1,0	1,3	1,6	0,8	1,0	1,3	0,4	0,5	0,7	3,2	3,8	4,9
2. Total del servicio de la deuda . . .	1,4	2,5	3,2	2,3	2,5	3,2	0,8	1,7	2,6	0,6	1,0	1,4	5,1	7,8	10,4
que comprende:															
Créditos de los proveedores . . .	—	0,8	1,4	—	1,0	1,7	—	0,8	1,4	—	0,4	0,7	—	2,9	5,1
3. Entrada neta, que comprende:	3,5	3,5	3,5	0,8	0,8	0,8	2,3	2,3	2,3	0,5	0,5	0,5	7,1	7,1	7,1
Créditos de los proveedores . . .	0,8	0,2	—	1,0	0,3	—0,1	0,8	0,2	—	0,4	0,1	—	3,2	0,9	—0,2
4. Préstamos netos . . .	1,4	1,4	1,4	0,2	0,2	0,2	1,0	1,0	1,0	0,4	0,4	0,4	3,0	3,0	3,0
5. Deuda pendiente . . .	12,5	20,9	31,9	10,6	14,1	19,4	6,0	11,5	19,5	3,5	6,2	9,9	32,6	52,7	80,7

Fuente: Véase el cuadro 1.

^a El signo menos indica que los reembolsos exceden de la entrada neta.

^b Los países y territorios que comprende cada región son los mismos que figuran en el cuadro 1.

^c Las entradas, el servicio de la deuda y la deuda pendiente se definen en el cuadro 1. Se parte del supuesto de que los créditos de los proveedores aumentarán en cada región a una tasa anual del 5%. En el anexo I, cuadro A-2, se indican las proporciones en que se supone que ha de aumentar el resto de los préstamos brutos.

CUADRO 3

Servicio de la deuda como porcentaje de la entrada bruta y de las exportaciones de mercancías, f.o.b., 1966-1975

	Asia y Oriente Medio ^a			América Latina ^a			África ^a			Europa ^a			Total		
	1966	1970	1975	1966	1970	1975	1966	1970	1975	1966	1970	1975	1966	1970	1975
1. Servicio de la deuda como porcentaje de la entrada bruta	29	41	48	75	77	81	26	43	53	56	67	73	42	52	60
2. Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones, en el supuesto de que éstas crecen a una tasa anual de															
a) 4 por 100	9	13	14	19	17	18	10	18	22	17	24	28	13	16	18
	12 ^b	18 ^b	19 ^b	23 ^c	21 ^c	22 ^c	11 ^d	20 ^d	25 ^d				16 ^e	21 ^e	23 ^e
b) 5 por 100	9	13	13	19	17	17	10	17	20	17	24	26	13	16	17
	12 ^b	18 ^b	18 ^b	23 ^c	20 ^c	21 ^c	11 ^d	19 ^d	23 ^d				16 ^e	20 ^e	21 ^e

Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD, basadas en el cuadro 2 y en FMI, *International Financial Statistics*, vol. XX, N.º 7 (Washington, D.C., 1967).

^a Según la definición dada en el cuadro 1. Las estimaciones de las exportaciones de mercancías en 1966 fueron las siguientes: Asia y Oriente Medio, 16.200 millones de dólares; América Latina, 12.400 millones de dólares; África, 8.300 millones de dólares; Europa, 3.500 millones de dólares. Siempre que se ha excluido a un país de los totales regionales, se ha supuesto que la proporción de los pagos anuales

de ese país por concepto de servicio de la deuda con respecto al total de los pagos de la región por igual concepto es la misma que la de la deuda total pendiente del país con respecto a la de la región.

^b Con exclusión de Arabia Saudita, Irak, Irán y Kuwait.

^c Con exclusión de Venezuela.

^d Con exclusión de Libia.

^e Con exclusión de Arabia Saudita, Irak, Irán, Kuwait, Libia y Venezuela.

correspondería a los países de África, cuyas necesidades crediticias para el año 1975 serían el doble que en 1966.

21. Los pagos por concepto de servicio de la deuda del conjunto de los países en desarrollo ascenderían a más del doble, pasando de 5.100 millones de dólares en 1966 a 10.400 millones en 1975. Como puede verse en el cuadro 2, de mantenerse las condiciones de 1965 los pagos por concepto de servicio de la deuda durante el período de proyección serían el triple para los países de África y el doble para los países de la Europa meridional y de Asia y Oriente Medio. Por lo que respecta a los países de América Latina, cuyos pagos por concepto de servicio de la deuda eran ya los más elevados de todas las regiones al comienzo del período de proyección, habría un aumento de los pagos por concepto de servicio de la deuda de casi 1.000 millones de dólares en 1975.

22. En el cuadro 3 se hace patente la importancia del aumento en el servicio de la deuda, según resulta de las proyecciones. Si durante el período las exportaciones aumentaran, por término medio, a razón de un 4 % anual, en 1975 los pagos por concepto de servicio de la deuda absorberían un promedio global del 18 % de los ingresos de exportación, en el supuesto de que se mantengan las actuales condiciones medias¹⁶. Si se excluyen los países exporta-

dores de petróleo, el servicio de la deuda equivaldría, con arreglo a los mismos supuestos, al 23 % de los ingresos de exportación en 1975. Este promedio resultaría probablemente de la existencia de un importante número de casos en que los países asignaran hasta un 30 % o más de sus ingresos de exportación al servicio de la deuda, colocando de este modo su balanza de pagos en una situación sumamente precaria. De las regiones que figuran en el cuadro 3, la América Latina es la única que muestra una disminución del índice del servicio de la deuda. Ello se debe a que en las proyecciones se parte del supuesto de que se mantendrá constante la entrada neta de donaciones y préstamos a su nivel de 1965. En el cuadro 2 puede observarse que la cifra de 200 millones de dólares de préstamos netos correspondiente a 1966 que debe mantenerse para América Latina es ya la más baja de todas las regiones. En el supuesto de que no varíen los demás elementos, los préstamos brutos y los correspondientes pagos por concepto del servicio de la deuda serán menores a medida que disminuyan los préstamos netos que han de mantenerse constantes durante el período de proyección.

23. Como puede verse en el cuadro 3, el servicio de la deuda en cada región, expresado en porcentaje de la entrada bruta, aumenta considerablemente de 1966 a 1975. El aumento mayor corresponde a los países de África, cuyo porcentaje pasa del 26 % en 1966 al 53 % en 1975. En América Latina, aproximadamente el 80 % de los préstamos y donaciones quedaría neutralizado por los pagos del servicio de la deuda en 1975.

24. En las proyecciones se parte del supuesto de que durante el próximo decenio no se alterarán las condiciones

¹⁶ Se prevé que las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo, aparte del petróleo y las manufacturas, aumentarán a una tasa media de menos del 4 % al año durante el período que se extiende hasta 1975. Véase *Perspectivas del comercio y necesidades de capital de los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.13).

de los préstamos de 1965. Sin embargo, la situación podría mejorar de mediar una liberalización general de las condiciones o un aumento de las donaciones.

25. Para tener una idea de la importancia de esa mejora, basta hacer los cálculos suponiendo que todos los nuevos préstamos oficiales (con exclusión de los créditos de los proveedores) se otorgarían en condiciones liberales análogas a las concedidas por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) (véase el cuadro 4). En tal supuesto, la entrada bruta necesaria para mantener una entrada neta de 7.100 millones de dólares habría de ascender en 1975 a 14.000 millones de dólares, cifra inferior en más de 3.000 millones a la requerida en las condiciones medias de 1965 ¹⁷.

¹⁷ Dado que unas condiciones análogas a las de la AIF incluyen un período de gracia de 10 años, las entradas brutas necesarias aumentarían a partir de 1975 a un ritmo algo más rápido.

26. También sería mucho más reducido el aumento del servicio total de la deuda. En las condiciones medias actuales alcanzaría la cifra de 10.400 millones de dólares, pero si se otorgasen los nuevos préstamos oficiales en condiciones parecidas a las de la AIF, sería de 6.900 millones de dólares en 1975, de los cuales más de 5.000 millones serían imputables a la corriente de nuevos créditos de los proveedores durante el período de proyección.

27. Si las condiciones de los préstamos brutos se sometieran a un desglose más completo que el del cuadro 2, se obtendría probablemente un aumento en la estimación de la entrada bruta necesaria y de los pagos de cada región por concepto de servicio de la deuda. Una descomposición parcial de los préstamos oficiales bilaterales y multilaterales sobre una base regional se traduce en un aumento de la entrada bruta necesaria de más de 1.000 millones de dólares y en un aumento del servicio de la deuda de más

CUADRO 4

**Entrada bruta anual necesaria para mantener una determinada entrada neta
en condiciones análogas a las de la AIF, 1966-1975^a**
(En miles de millones de dólares de los EE.UU.)

	Asia y Oriente Medio ^b			América Latina ^b			África ^b			Europa ^b			Total		
	1966	1970	1975	1966	1970	1975	1966	1970	1975	1966	1970	1975	1966	1970	1975
1. Entrada bruta ^c . . .	4,9	5,6	5,6	3,0	2,9	3,0	3,1	3,9	4,1	1,1	1,3	1,3	12,2	13,7	14,0
que comprende:															
a) Donaciones . . .	2,1	2,1	2,1	0,6	0,6	0,6	1,4	1,4	1,4	0,1	0,1	0,1	4,1	4,1	4,1
b) Préstamos brutos ^d . . .	2,8	3,5	3,5	2,5	2,4	2,4	1,8	2,5	2,7	1,1	1,2	1,3	8,1	9,7	9,9
que comprenden:															
Créditos de los proveedores . . .	0,8	1,0	1,3	1,0	1,3	1,6	0,8	1,0	1,3	0,4	0,5	0,7	3,2	3,8	4,9
2. Total del servicio de la deuda . . .	1,4	2,1	2,1	2,3	2,2	2,2	0,8	1,6	1,8	0,6	0,8	0,8	5,1	6,6	6,9
que comprende:															
Créditos de los proveedores . . .	—	0,8	1,4	—	1,0	1,7	—	0,8	1,4	—	0,4	0,7	—	2,9	5,1
3. Entrada neta que comprende:	3,5	3,5	3,5	0,8	0,8	0,8	2,3	2,3	2,3	0,5	0,5	0,5	7,1	7,1	7,1
Créditos de los proveedores . . .	0,8	0,2	—	1,0	0,3	—0,1	0,8	0,2	—	0,4	0,1	—	3,2	0,9	—0,2
4. Préstamos netos . . .	1,4	1,4	1,4	0,2	0,2	0,2	1,0	1,0	1,0	0,4	0,4	0,4	3,0	3,0	3,0
5. Deuda pendiente . . .	12,5	20,4	29,8	10,6	13,6	17,1	6,0	11,3	18,0	3,5	6,0	9,0	32,6	51,3	73,9

Fuente: Véase el cuadro 1.

^a El signo menos indica que los reembolsos exceden de la entrada neta.

^b Los países y territorios que comprende cada región son los mismos que figuran en el cuadro 1.

^c Las entradas, el servicio de la deuda y la deuda pendiente se definen en el cuadro 1. Se parte del supuesto de que los créditos de los proveedores aumentarían en cada región a una tasa anual del 5%. En el anexo 1, cuadro A-3, se indican

las proporciones en que se supone que ha de aumentar el resto de los préstamos brutos.

^d Se parte del supuesto de que los préstamos bilaterales oficiales brutos, los préstamos brutos de los países socialistas de la Europa oriental y Asia, y los desembolsos multilaterales brutos se efectúan en condiciones similares a las de la AIF, es decir: tipo de interés del 0,008%, plazo de amortización de 50 años y período de gracia de 10 años. Las condiciones de los créditos de los proveedores, garantizados y no garantizados, son las mismas que figuran en los cuadros 1 y 2 y se incluyen en el anexo 1.

de 1.000 millones de dólares en 1975¹⁸. Pudiera muy bien ocurrir que si las proyecciones tuviesen en cuenta la corriente real de reembolsos de cada país por los nuevos préstamos obtenidos durante el período de proyección, la entrada bruta global necesaria y el total de pagos por concepto del servicio de la deuda aumentarían en otros 1.000 millones de dólares o en una cantidad superior, muy por encima del aumento que resulta de la descomposición parcial antes indicada¹⁹.

28. Las proyecciones antes citadas tienen carácter regional y en ellas no se hace distinción entre los países que necesitan préstamos en condiciones de favor y los que pueden aceptar sin grandes dificultades préstamos en condiciones comerciales. Por este carácter regional de las proyecciones, en ellas no se tiene en cuenta la distribución desigual de los créditos de los proveedores, excepto en la medida en que esa distribución desigual se refleja en los agregados de las respectivas regiones²⁰.

29. Los resultados del estudio indican, pues, un aumento rápido de los pagos por concepto de servicio de la deuda en las condiciones actuales o en condiciones más rigurosas, y una mejora considerable de la situación en cuanto se parte del supuesto de que los préstamos se efectúan en condiciones liberales. Las proyecciones suponen que la nueva entrada de donaciones y préstamos puede aplicarse al servicio de la deuda. Sin embargo, las donaciones raras veces se efectúan en moneda convertible, y en la mayoría de los casos los préstamos son vinculados y no pueden aplicarse al servicio de deudas anteriores. Por consiguiente, es muy probable que la carga del servicio de la deuda futura de los países en desarrollo recaiga sobre los ingresos de exportación de los países deudores.

ANEXOS

ANEXO I

Método empleado

1. Se han hecho dos series principales de proyecciones en el plano regional, una de la deuda exterior y la otra de los pagos por concepto de servicio de la deuda de 95 países en desarrollo, para el período

¹⁸ Véanse en el anexo II, *infra*, las estimaciones de la entrada bruta y del servicio de la deuda, correspondientes a una corriente neta constante (1965) según las condiciones medias ponderadas para el conjunto de países en desarrollo.

¹⁹ Los efectos de la descomposición pueden ilustrarse con un ejemplo extremo relativo al plazo de amortización de préstamos de cantidades iguales. Si existen dos préstamos de 100 dólares cada uno y uno de ellos tiene un plazo de 50 años y el otro de 2 años, el plazo medio ponderado es de 26 años. Sin embargo, un plazo medio ponderado de amortización de 26 años no refleja el hecho de que el segundo préstamo quedaría totalmente amortizado al cabo de dos años.

²⁰ En OCDE, *Geographical Distribution of Financial Flows to Less-Developed Countries, 1960, 1964* (París, 1966), figuran estimaciones de las corrientes netas de créditos a la exportación para los años 1960-1964. Las cifras indican únicamente la variación neta en los créditos a la exportación privados y garantizados de cada país beneficiario; como no se dan datos sobre intereses y amortización, no puede deducirse la distribución por países de las corrientes brutas de créditos a la exportación. Podrían evitarse la mayoría de las limitaciones del planteamiento regional antes mencionadas si pudiera efectuarse el estudio país por país y se pudiera establecer una distinción entre cada una de las proyecciones relativas a los pagos por concepto de servicio de la deuda inicial, tanto en lo que se refiere a los créditos a la exportación como a los préstamos oficiales.

1966-1975. En la primera serie se parte del supuesto de que en cada región la entrada bruta de préstamos y donaciones durante el período 1966-1975 continuará al mismo nivel de 1965, y se examina la disminución resultante de la entrada de préstamos y donaciones, deducción hecha de los intereses y la amortización, si se mantienen las condiciones del año 1965. En la segunda se supone que la entrada neta de donaciones y préstamos en cada región durante el período 1966-1975 se mantendrá al nivel de 1965, y se examina la cantidad en que habría que incrementar la entrada bruta de donaciones y préstamos para poder mantener las condiciones de 1965.

2. Cada serie de proyecciones se basa en una deuda inicial de 29.900 millones de dólares en 31 de diciembre de 1965. Esta cifra se compone de dos elementos: créditos de los proveedores no garantizados pendientes de amortización, y una estimación de la parte desembolsada de la deuda total declarada. Se llega a ella de la siguiente manera: los créditos no garantizados de los proveedores pendientes de amortización se calculan, aproximadamente, en 1.600 millones de dólares y se dividen del siguiente modo: América Latina, 600 millones de dólares; Asia y Oriente Medio, 400 millones de dólares; África, 400 millones de dólares; Europa meridional, 200 millones de dólares. La deuda total declarada (desembolsada y no desembolsada) por valor de 39.200 millones de dólares se distribuye como sigue: América Latina, 11.700 millones de dólares; Asia y Oriente Medio, 16.500 millones de dólares; África, 6.900 millones de dólares; Europa meridional, 4.100 millones de dólares*. Con el fin de separar la deuda desembolsada de la no desembolsada, se ha estimado que la deuda no desembolsada consiste en las siguientes proporciones de la deuda total: América Latina, 16%; Asia y Oriente Medio, 35%; África, 30%; Europa meridional, 28%^b. Por consiguiente, la deuda total declarada (desembolsada) se estimó en 28.300 millones de dólares, que se distribuyen como sigue: América Latina, 9.900 millones de dólares; Asia y Oriente Medio, 10.700 millones de dólares; África, 4.700 millones de dólares; Europa meridional, 2.900 millones de dólares. Se han extrapolado las estimaciones regionales efectuadas por el BIRF para los pagos en concepto de servicio de la deuda de 61 países en desarrollo para el período 1966-1975, con objeto de dar los totales regionales correspondientes a 95 países, partiendo del supuesto de que la proporción de intereses y amortizaciones en la deuda total de los 95 países sería la misma que la de los 61 países incluidos en las estimaciones del BIRF. Luego, los pagos por servicio de la deuda se reajustaron para omitir los pagos por deuda no desembolsada, tomándose como condiciones medias de la deuda no desembolsada un tipo de interés del 3,5%, un período de gracia de cinco años y un plazo de amortización de 25 años. Se ha supuesto que los 1.600 millones de dólares de créditos de los proveedores, no garantizados, tienen un plazo de amortización de dos años y un tipo de interés del 8%. Por falta de datos, no se han incluido en el cálculo las corrientes de retorno de utilidades y dividendos del capital privado y, en su mayor parte, el servicio de la deuda por asistencia militar, los atrasos comerciales y la deuda no declarada. Tampoco se han tenido en cuenta los importantes reembolsos efectuados por los países en desarrollo al FMI.

3. Se ha supuesto que la composición de nuevas entradas brutas durante el período de proyección coincidirá en su mayor parte con la de las corrientes de 1965, que se indican en el cuadro A-1. El hecho de haber tenido en cuenta los créditos de los proveedores repercute de manera esencial en los resultados de las proyecciones porque esos créditos vencen a corto plazo y tienen tipos de interés elevados.

* Véase BIRF, *Créditos de proveedores de los países industrializados a los países en desarrollo: Estudio preparado por los Servicios del Banco Mundial* (Washington, D.C., 1967), anexo V. Los totales que se indican para África y Asia y el Oriente Medio difieren de los comunicados por el Banco porque en las cifras indicadas la República Árabe Unida se ha incluido en África y no en el Oriente Medio como en el anexo V del estudio del BIRF.

^b Estas cifras son, en su mayor parte, análogas a las que el BIRF da con respecto a 49 países. Véase BIRF-AIF, *Informe Anual 1966/1967*.

Por consiguiente los nuevos créditos de los proveedores y los pagos por concepto de servicio correspondientes a dichos créditos se indican separadamente en cada cuadro ^c. Debe observarse que las cifras sobre nuevos créditos a la exportación están limitadas únicamente a los créditos de los proveedores, ya que no se disponía de estimaciones oficiales de los créditos financieros ^d.

4. En cuanto a las condiciones de los nuevos préstamos brutos, se han aplicado a todas las regiones, en lo que respecta a los créditos de los proveedores, las siguientes condiciones medias:

a) *Créditos de los proveedores garantizados oficialmente*: interés del 6%, período de gracia de un año, plazo de amortización de seis años;

b) *Créditos de los proveedores no garantizados*: interés del 8%, ningún período de gracia, plazo de amortización de dos años.

En el cuadro A-2 ^e figuran las estimaciones de las condiciones del resto de los préstamos brutos para cada región.

^c En la segunda serie de proyecciones se ha supuesto que aumenten según la tasa de 5% anual.

^d Se han ajustado las cifras de desembolsos brutos facilitadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el fin de excluir las estimaciones de las cantidades reembolsables en moneda local.

^e Como se indica en el cuadro A-1, las cifras del CAD comprenden una serie de países y de territorios y provincias ultramarinos que no

5. En la primera serie de proyecciones, en la que la entrada bruta de donaciones y préstamos se mantiene a su nivel de 1965 durante todo el período de proyección, se ha supuesto que cada uno de los elementos de la entrada global a cada región continúa a su nivel de 1965, según se indica en el cuadro A-1, complementado por el desglose de los préstamos bilaterales oficiales brutos de los países miembros del CAD, según se indica en el cuadro A-2. En la proyección, que parte del supuesto de que la entrada neta global de donaciones y préstamos de 1966 a 1975 se mantiene constante al nivel de 1965, se han aceptado los siguientes nuevos supuestos con respecto a la composición de las entradas brutas durante el período de proyección:

a) Se supone que las donaciones permanecen constantes al nivel de 1965 durante todo el período de proyección;

b) Se supone que los créditos de los proveedores han de aumentar a una tasa anual del 5%;

c) Se supone que la composición del resto de los préstamos brutos, es decir, los préstamos totales distintos de los créditos de los proveedores, será la misma que en 1965, como se indica en el cuadro A-2.

se incluyen en las estadísticas de la deuda elaboradas por el BIRF. Dado que la corriente de donaciones y préstamos a esos otros destinos asciende a una cifra ligeramente superior a 100 millones de dólares, las distribuciones de los países por regiones que efectúan el CAD y el BIRF pueden ser consideradas idénticas, a efectos prácticos, una vez reajustadas las cifras del BIRF para que incluyan a la República Árabe Unida y Libia en África, y no en el Oriente Medio.

CUADRO A-1

Estimación de las donaciones y los préstamos brutos
a los países en desarrollo durante el año 1965
(En miles de millones de dólares de los EE.UU.)

Región	Créditos de los proveedores			Préstamos bilaterales oficiales brutos de los miembros del CAD	Préstamos brutos multilaterales			Préstamos brutos de los países socialistas	Total
	Donaciones	Garantizadas	No garantizadas		BIRF- Corporación Financiera Inter- nacional (CFI)	AIF	BID		
América Latina ^a	0,55	0,75	0,25	0,7	0,21	0,02	0,15	—	2,63
Asia y Oriente Medio ^b	2,12	0,6	0,2	1,2	0,14	0,24	—	0,1	4,60
África ^c	1,35	0,6	0,2	0,4	0,08	0,01	—	0,25	2,89
Europa meridional ^d	0,07	0,3	0,1	0,4	0,05	0,01	—	—	0,93
TOTAL	4,09	2,25	0,75	2,7	0,48	0,28	0,15	0,35	11,05

Fuentes: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basadas en: Naciones Unidas, *Estudio Económico Mundial*, 1965, Parte I, *Financiación del desarrollo económico* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 66.II.C.1); documentos presentados por los gobiernos y las organizaciones internacionales para el «Estudio sobre el comercio internacional y el desarrollo, 1966: informe del Secretario General de la UNCTAD» (*Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo*, cuarto período de sesiones, Anexos, tema 3 del programa, documentos TD/B/82 y Add.1 a 4); BIRF-AIF, *Informe Anual 1965-1966* (Washington, D.C., 1966) e *Informe Anual 1966/1967* (Washington, D.C., 1967); BIRF, *Créditos de proveedores de los países industrializados a los países en desarrollo*, op. cit.; Banco Interamericano de Desarrollo, *Sexto Informe Anual*, 1965; OCDE, *Geographical Distribution of Financial Flows to Less-Developed Countries, 1960-1964*, op. cit.; *Geographical Distribution of Financial Flows to Less-Developed Countries, 1965* (Paris, 1967); *The Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries, 1961-1965* (Paris, 1967); *Development Assistance Efforts and Policies — 1965 Review*, op. cit.; 1966 Review (Paris, 1966); Canadá, *External Aid Office, A Report on Canada's External Aid Programs, Fiscal Year 1965-1966*; Reino Unido, *Ministry of Overseas Development, Overseas Development: The Work in Hand* (Londres); AID, *Proposed Economic Assistance Program for 1966: Summary Presentation to Congress* (Washington, D.C., Oficina de Imprenta del Gobierno de los Estados Unidos); *Operations Report, Data as of June 30, 1965* (Washington, D.C., Oficina de Imprenta del Gobierno de los Estados Unidos); *Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organizations, Obligations and Loan Authorizations, July 1, 1945-June 30, 1966* (Washington, D.C., Oficina de Imprenta del Gobierno de los Estados Unidos); Estados Unidos, *Department of Commerce, Foreign Credits by the United States Government, Status of Active Foreign Credits of the United States Government and of International Organizations, as of June 30, 1965*

(Washington, D.C.); Export-Import Bank of Washington, *Report to the Congress for the twelve months ended June 30, 1966* (Washington, D.C., Oficina de Imprenta del Gobierno de los Estados Unidos, 1966).

^a Comprende los siguientes países y territorios: Antillas neerlandesas, Argentina, Bahamas, Bermuda, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Honduras Británica, Indias Occidentales (Británicas), Islas Malvinas (Falkland), Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

^b Comprende los siguientes países y territorios: Afganistán, Arabia Saudita, Bahrein, Bhután, Birmania, Brunei, Camboya, Ceilán, China (Taiwán), Federación de Arabia Meridional, Filipinas, Hong Kong, India, Indonesia, Irak, Irán, Islas Maldivas, Islas Ryukyu, Israel, Jordania, Kuwait, Laos, Líbano, Malasia, Mascate y Omán, Nepal, Omán bajo Tregua, Paquistán, Qatar, República de Corea, República de Viet-Nam, Singapur, Siria, Tailandia y Yemen.

^c Comprende los siguientes países y territorios: Alto Volta, Argelia, Botswana, Burundi, Camerún, Congo (Brazzaville), Congo (Kinshasa), Costa de Marfil, Chad, Dahomey, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Isla Mauricio, Kenia, Lesotho (ex Basutolandia), Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Mali, Marruecos, Mauritania, Níger, Nigeria, Provincias Portuguesas de Ultramar, República Árabe Unida, República Centroafricana, Rhodesia, Rwanda, Santa Elena, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Togo, Túnez y Uganda.

^d Comprende los siguientes países y territorios: Chipre, España, Gibraltar, Grecia, Malta, Turquía y Yugoslavia.

CUADRO A-2

**Estimación de la distribución regional de las condiciones y composición
de los préstamos brutos para el año 1965***

<i>Regiones beneficiarias</i>	<i>Cantidad (en miles de millones de dólares)</i>	<i>Interés (porcentaje)</i>	<i>Plazo de amortización (años)</i>	<i>Periodo de gracia (años)</i>	<i>Participación en el total (porcentaje)</i>
1. África					
a) Préstamos bilaterales oficiales brutos de los países del CAD	0,04	—	40	10	5,4
	0,07	1,0	40	10	9,5
	0,08	3,5	25	7	10,8
	0,09	3,5	15	3	12,2
	0,03	4,5	25	5	4,0
	0,05	5,5	12	2	6,8
	0,04	6,5	7	—	5,4
b) BIRF-CFI	0,08	6,0	22	5	10,8
c) AIF	0,01	0,8	50	10	1,3
d) Países socialistas	0,25	2,5	12	4	33,8
<i>Total parcial</i>	0,74				100,0
2. Asia y Oriente Medio					
a) Préstamos bilaterales oficiales brutos de los países del CAD	0,06	—	40	10	3,6
	0,42	1,0	40	10	25,0
	0,04	—	20	7	2,4
	0,04	3,5	18	7	2,4
	0,18	3,5	25	5	10,7
	0,10	4,5	25	5	5,9
	0,06	5,5	22	3	3,6
	0,25	5,5	8	—	14,9
	0,05	6,5	7	—	3,0
b) BIRF-CFI	0,14	6,0	22	5	8,3
c) AIF	0,24	0,8	50	10	14,3
d) Países socialistas	0,10	2,5	12	4	5,9
<i>Total parcial</i>	1,68				100,0
3. América Latina					
a) Préstamos bilaterales oficiales brutos de los países del CAD	0,15	1,0	40	10	13,9
	0,10	3,5	25	7	9,3
	0,07	3,5	15	3	6,5
	0,04	4,5	25	5	3,7
	0,08	4,5	12	3	7,4
	0,06	5,5	12	2	5,6
	0,04	6,5	7	—	3,7
	0,16	5,5	7	1	14,8
b) BIRF-CFI	0,21	6,0	22	5	19,4
c) AIF	0,02	0,8	50	10	1,8
d) BID	0,15	6,0	14	4	13,9
<i>Total parcial</i>	1,08				100,0
4. Europa					
a) Préstamos bilaterales oficiales brutos de los países del CAD	0,14	1,0	40	10	30,4
	0,03	3,5	25	7	6,5
	0,06	3,5	15	3	13,0
	0,02	5,5	25	5	4,3
	0,05	5,5	12	2	10,9
	0,05	5,5	7	—	10,9
	0,04	6,5	3	—	8,7
	0,01	7,5	7	—	2,2
b) BIRF-CFI	0,05	6,0	22	5	10,9
c) AIF	0,01	0,8	50	10	2,2
<i>Total parcial</i>	0,46				100,0

Fuentes: Véase el cuadro A-1.

* Préstamos brutos distintos de los créditos de los proveedores.

ANEXO II *

**Países en desarrollo: entrada bruta anual necesaria para
mantener una determinada entrada neta, 1966-1975^a**
(En miles de millones de dólares de los EE.UU.)

	Todas las regiones ^b		
	1966	1970	1975
1. Entrada bruta, incluidos los créditos de los proveedores ^c . . .	12,2	14,3	16,4
que comprende:			
a) Donaciones	4,1	4,1	4,1
Préstamos brutos	8,1	10,2	12,3
que comprenden:			
Créditos de los proveedores	3,2	3,8	4,9
2. Total del servicio de la deuda	5,1	7,2	9,3
que comprende:			
El de los créditos de los proveedores	—	2,9	5,1
3. Entrada neta	7,1	7,1	7,1
que comprende:			
Créditos de los proveedores	3,2	0,9	—0,2
4. Préstamos netos	3,0	3,0	3,0
5. Deuda pendiente	32,6	52,6	80,7

Fuente: Véase el cuadro 1 del informe de la secretaría.

* Este cuadro contiene proyecciones efectuadas a base de las cifras globales para el conjunto de países en desarrollo; comparando este cuadro con el cuadro 2 del informe, pueden observarse los efectos del desglose por regiones realizado en ese cuadro.

^a El signo menos indica que los reembolsos exceden de la entrada neta.

^b Comprende todos los países que figuran en el cuadro 1 del informe.

^c En el cuadro 1 del informe se definen las entradas, el servicio de la deuda y la deuda pendiente. Se parte del supuesto de que en cada región las donaciones crecerán a razón de un 5% anual. Se ha supuesto que los préstamos brutos restantes se distribuirán en las siguientes proporciones: préstamos bilaterales oficiales de los países miembros del CAD, 68%; préstamos de las organizaciones multilaterales, 23%;

préstamos de los países socialistas de Europa oriental y Asia, 9%. A cada una de las fuentes de los préstamos brutos se han aplicado las condiciones medias ponderadas siguientes:

Créditos de los proveedores garantizados oficialmente: interés del 6%, período de gracia de un año y plazo de amortización de seis años;

Créditos de los proveedores no garantizados: interés del 8%, ningún período de gracia y plazo de amortización de dos años;

Préstamos bilaterales oficiales de los países del CAD: interés del 3,5%, período de gracia de seis años y plazo de amortización de 20 años;

Préstamos de los países socialistas: interés del 2,5%, período de gracia de 4 años y plazo de amortización de 12 años;

Préstamos de fuentes multilaterales: interés del 3,6%, período de gracia de 7 años y plazo de amortización de 35 años.

DOCUMENTO TD/7/SUPP.4 *

La vinculación de la ayuda — por Jagdish N. Bhagwati **

[*Texto original en inglés*]
[1.º de noviembre de 1967]

ÍNDICE

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción y resumen	1-10	50
II. Métodos para vincular la ayuda a la fuente	11-27	52
III. Tendencia a la extensión de la vinculación de la ayuda a la fuente	28-44	54
IV. Razones que inducen a vincular la ayuda a la fuente	45-50	57
V. El costo de la vinculación de la ayuda para los países que la reciben	51-95	59
VI. Ganancias que obtienen los países donantes de la vinculación a la fuente	96-113	66
VII. Métodos para reducir el costo real de la ayuda vinculada a la fuente y propuestas para su desvinculación	114-130	72

ANEXOS

I. Pasajes de las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	74
II. La ayuda vinculada y los tipos de cambio múltiples	76
III. Estimaciones sobre el costo suplementario de la ayuda vinculada y posibilidades de sobrecompensación y subcompensación	78

NOTA DE AGRADECIMIENTO

El autor desea agradecer a los señores Andrew Kamarck, J. Saxe y Alan Strout sus útiles observaciones y comentarios. Los señores T.N.C. Nair y K.B. Nair del Centro IBM de la Delhi School of Economics tuvieron la amabilidad de encargarse de los cálculos del capítulo VI.

Capítulo I

Introducción y resumen

1. La ayuda puede estar vinculada a su fuente o a su utilización final (mediante la designación concreta de determinados productos o proyectos). Sin embargo, aunque durante los últimos años se ha registrado una disminución de tales prácticas en lo referente a los proyectos, gracias a lo cual países como la India, el Paquistán y Turquía han obtenido un volumen mayor de ayuda para importaciones de « mantenimiento » no ligadas a proyectos, la tendencia a la vinculación de la ayuda a su fuente

ha evolucionado hacia la vinculación general, tanto en los países beneficiarios como en los deficitarios. Así pues, han llegado a cobrar carácter urgente los problemas que plantea esta vinculación de la ayuda a la fuente. Esa urgencia se pone de manifiesto en las resoluciones aprobadas por diversos órganos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y en las demandas en favor de un estudio permanente de los problemas y posibles soluciones, presentadas a la secretaría de la UNCTAD y a otras organizaciones internacionales tales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (anexo I).

2. En consecuencia, en el presente trabajo se examina detalladamente el problema de la vinculación de la ayuda a la fuente. En particular se consideran los siguientes aspectos del problema: a) métodos para vincular la ayuda a la fuente; b) tendencia a una mayor vinculación de la ayuda a la fuente; c) razones de dicha vinculación a la fuente; d) costo para los países beneficiarios de la vinculación de la ayuda a la fuente; e) beneficios que los países

* En el que se incorpora el documento TD/7/Supp.4/Corr.1.

** El presente estudio ha sido preparado por el Dr. Jagdish N. Bhagwati, profesor de economía del Massachusetts Institute of Technology, a petición de la secretaría de la UNCTAD. Las opiniones expresadas en el estudio no reflejan necesariamente las de la secretaría de la UNCTAD.

que proporcionan ayuda obtienen de la vinculación a la fuente; y f) medios para reducir el costo real de la vinculación de la ayuda a la fuente; propuestas para desvincular la ayuda. A continuación se resumen las principales conclusiones del estudio.

3. La vinculación de la ayuda a la fuente incluye todas las prácticas que tienen por objeto restringir la libertad del país beneficiario para dedicar la ayuda a importaciones procedentes de fuentes distintas de la que presta la ayuda. La forma más evidente e importante de vinculación son las restricciones expresas, pero también pueden aplicarse eficazmente restricciones no expresas e indirectas. La ayuda también puede vincularse directamente, como ocurre en el caso de la ayuda en especie, los gastos de asistencia técnica y los créditos de exportación, que representan una proporción considerable de las corrientes totales de ayuda.

4. Durante los últimos años se ha registrado una extensión constante y pronunciada de las prácticas de vinculación de la ayuda, hasta el punto de que algunos de los principales países que prestan ayuda consideran que las restricciones de compra son la regla y la ayuda sin vincular la excepción. Esa tendencia tiene su origen en una compleja serie de motivos, entre los cuales predomina el deseo de los países que prestan ayuda de mejorar la situación de su balanza de pagos. Ahora bien, las prácticas de vinculación de la ayuda no se han limitado en absoluto a los países donantes con balanza de pagos deficitaria, puesto que, en parte como reacción, los países excedentarios han dado en imponer cada vez con más frecuencia ese tipo de restricciones. Entre las principales causas de la tendencia al aumento de la vinculación de la ayuda figuran las presiones ejercidas en los países donantes por ciertos intereses comerciales para obtener pedidos de exportación y el deseo generalizado en esos países de participar en la realización de proyectos concretos y no simplemente en su financiación. En todo caso, está claro que en la vinculación de la ayuda existe un importante elemento de competencia y que, probablemente, la imposición de restricciones más severas por un país donante suscitará una actitud análoga en otros países donantes.

5. Al calcular los costos de la vinculación para los países beneficiarios ha de hacerse una distinción entre los costos que podrían evitarse si se aprovecharan plenamente las posibilidades de sustituir una fuente de importaciones por otra y los costos inevitables. A continuación se explica que, si la ayuda está vinculada exclusivamente a la fuente, las posibilidades de sustitución serán mayores y, por consiguiente, menores los costos de la vinculación para el país beneficiario, y que si la ayuda está vinculada tanto al proyecto como a la fuente es probable que los costos de la vinculación sean mucho más elevados. En igualdad de condiciones, las posibilidades de sustitución serán tanto mayores cuanto mayores sean la disponibilidad de divisas libres y la posibilidad de diversificar las fuentes de la ayuda. Sin embargo, hay que recalcar que, en cualquier caso, las posibilidades de sustitución que se brindan a los países beneficiarios están estrictamente limitadas. El carácter continuo de las corrientes de ayuda impide recurrir a un sistema de licitación internacional simultánea, que es esencial para aprovechar las posibilidades de sustitución en el contexto de un plan de desarrollo. Asimismo,

dada la fuerte concentración geográfica de la ayuda de cada uno de los principales países donantes y las limitadas disponibilidades de divisas libres, la auténtica licitación internacional suele verse restringida en la práctica por el hecho de que los proveedores potenciales de fuentes distintas de la fuente de la ayuda conocen la dependencia en que se encuentra el país beneficiario respecto de esta última fuente y, por consiguiente, saben que sus posibilidades de obtener un determinado contrato son escasas.

6. Los costos directos de la vinculación de la ayuda pueden estimarse como la diferencia entre el costo de las importaciones procedentes de la fuente vinculada y el costo de las importaciones de los mismos productos procedentes de una fuente menos onerosa. Es importante señalar que los gastos de fletes suplementarios pueden aumentar de manera apreciable el costo de la vinculación y que, en muchos casos, las diferencias de precios se ven muy acrecentadas por las prácticas monopolísticas que en materia de precios aplican los proveedores del país donante, sabedores de la escasa latitud que tiene el país beneficiario cuando de escoger la fuente de sus importaciones se trata.

7. Además de los costos directos, la vinculación de la ayuda supone para el país beneficiario otros costos indirectos no desdeñables. Cabe citar el aumento de los costos de conservación o reparación, el precio más elevado de las piezas de recambio o insumos, los frecuentes retrasos necesarios para la obtención de los artículos apropiados de la fuente vinculada y la distorsión de las prioridades del desarrollo.

8. El análisis de los escasos datos generales de que se dispone lleva a la conclusión de que, por sí solos, los costos directos de la vinculación constituyen una proporción considerable del valor de la ayuda vinculada y, casi con toda seguridad, equivalen por término medio a la quinta parte de ese valor. En ciertos casos concretos no es raro hallar diferencias de precios del 100%, e incluso superiores.

9. Más adelante se demuestra también que los beneficios que la vinculación reporta a la balanza de pagos del país donante son muy inferiores al valor de la ayuda vinculada. El examen de los estudios publicados al respecto pone de manifiesto que los beneficios directos representan, probablemente, el 40 ó 50% del valor de la ayuda vinculada. Si en los cálculos se tienen en cuenta todos los elementos secundarios e indirectos pertinentes, el beneficio para la balanza de pagos del país donante no representa más que aproximadamente la tercera parte del valor de la ayuda vinculada.

10. Dado el elemento de competencia que interviene en la vinculación de la ayuda, todo proceso realista de desvinculación habría de ser gradual y simultáneo en todos los países donantes; los países con balanza de pagos deficitaria podrían desvincular en cada etapa una proporción de ayuda inferior a la que desvinculasen los países excedentarios. Entre las propuestas para reducir los costos de la vinculación para los países beneficiarios figuran las siguientes: a) considerar el costo suplementario de la ayuda vinculada para los países beneficiarios como subsidio de exportación y no como ayuda; b) conceder exenciones a las importaciones procedentes de países en desarrollo; c) evitar la vinculación simultánea de la ayuda a la fuente y al proyecto, forma de vinculación que puede

dar lugar a un grave fenómeno de explotación monopolística; *d*) estimular en todo lo posible las ofertas internacionales competitivas respecto de los proyectos financiados con la ayuda; y *e*) aceptar el pago del servicio de la deuda en productos o en la moneda del país deudor. Asimismo, los países en desarrollo podrían reducir el costo real de la ayuda vinculada mediante una política óptima de compras así como mediante un control flexible de las importaciones, permitiendo la diversificación (según la fuente de las importaciones) entre los diferentes titulares de licencias de importación.

Capítulo II

Métodos para vincular la ayuda a la fuente

11. La vinculación de la ayuda a la fuente ha de definirse de manera que incluya todas las prácticas mediante las cuales se trata de impedir que el país beneficiario pueda efectivamente dedicar la ayuda a la adquisición de importaciones procedentes de fuentes distintas de la fuente o fuentes vinculadas.

12. Hay que señalar que, según esta definición, podría considerarse que la ayuda está vinculada a la fuente aunque aprovechando las posibilidades de sustitución (como se describe ulteriormente), el país beneficiario «desvincule» de hecho la ayuda total o parcialmente. Al mismo tiempo, abarcaría también las prácticas tales como la vinculación simultánea a varios proyectos, escogidos de modo que el país donante se encuentre en una posición ventajosa respecto de los competidores que ofrecen ayuda para esos proyectos. El hecho de que, en igualdad de condiciones, ciertos métodos de vincular la ayuda puedan ocasionar a los países beneficiarios unos costos reales inferiores a los que traen consigo otros métodos es un problema aparte que más adelante se examina a fondo.

13. En términos generales, en la vinculación de la ayuda a la fuente pueden distinguirse cinco tipos principales: *a*) restricciones expresas; *b*) restricciones no expresas; *c*) restricciones indirectas; *d*) créditos de exportación e importación; *e*) ayuda proporcionada directamente en forma de bienes y servicios técnicos.

Restricciones expresas

14. La forma más directa de vinculación es la exigencia expresa y contractual de que el país beneficiario destine los fondos de la ayuda a la importación de bienes y servicios procedentes exclusivamente de la fuente o fuentes designadas.

15. Evidentemente, para que dicha vinculación sea efectiva, la ayuda debe prestarse de modo que dé lugar a importaciones «directamente identificables», cuya fuente u origen pueda determinarse a fin de asegurar el respeto de las restricciones expresas en lo que respecta a la fuente de las importaciones.

16. En estos casos, los procedimientos seguidos para el desembolso de la ayuda varían según los países y dependen también de que exista o no en el país beneficiario un sistema de control de cambios. Por ejemplo, en el caso de la utilización de la ayuda de los Estados Unidos, vinculada de manera expresa, los países beneficiarios presentan solicitudes de autorización de compras que, por conducto de

las misiones locales de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos, se someten a la aprobación de Washington.

17. Sin embargo, cuando la utilización de la ayuda no da lugar a importaciones directamente identificables siempre resulta difícil vincularla a la fuente. Ejemplos típicos son los «costos locales» en la ayuda por proyectos y, caso más corriente, las «subvenciones presupuestarias» concedidas a los gobiernos beneficiarios por ciertos países donantes como el Reino Unido. Sin embargo, incluso en estos casos algunos países donantes han comenzado a imponer restricciones expresas. Normalmente, esas restricciones revisten la forma de disposiciones de «cuentas reservadas», en virtud de las cuales el país beneficiario ha de gastar la ayuda recibida en fuente o fuentes determinadas. Los Estados Unidos, en particular, han recurrido a ese tipo de medidas. Dicho país ha utilizado este método para asegurar que, aunque los países beneficiarios puedan utilizar los fondos de la ayuda para el pago de importaciones procedentes de ocho determinados países en desarrollo (véase el párrafo 30 *infra*), las sumas pagadas por tales compras son utilizadas finalmente (por esos ocho países) para la adquisición de bienes y servicios en los Estados Unidos.

18. Es difícil evaluar cuantitativamente esa vinculación expresa de la ayuda en relación con las corrientes totales de ayuda, dado que, por lo general, esos datos no se publican. Sin embargo, se ha calculado que, durante el período 1961-1963, más o menos las dos terceras partes de la asistencia bilateral bruta prestada por los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) era objeto de una vinculación contractual o de alguna limitación de otro tipo¹. Por otra parte, desde 1963 ha aumentado la proporción de ayuda objeto de vinculación.

19. A este respecto, conviene señalar también que algunos países donantes han tratado de imponer restricciones expresas en lo referente a las líneas de navegación que han de utilizarse para el transporte de las importaciones financiadas mediante la ayuda. Sin embargo, con las excepciones de los Estados Unidos y del Japón, todos los países donantes miembros del CAD se han abstenido de imponer tales restricciones. Ahora bien, en el caso de los Estados Unidos, la *Public Law 83-664* prohíbe la utilización de la ayuda para sufragar los gastos de transporte en buques no inscritos en el registro de los Estados Unidos de los productos financiados mediante la ayuda. Además, la ley exige que por lo menos la mitad de los productos financiados mediante la ayuda sean transportados en buques de los Estados Unidos. Restricciones análogas se han aplicado a los productos financiados mediante créditos del Banco de Exportación e Importación de Washington (Eximbank) a los que más adelante nos referiremos.

Restricciones no expresas

20. Además de las restricciones expresas, que acaban de describirse, y de los créditos de proveedores que están automáticamente vinculados a exportaciones procedentes

¹ Véase OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1965 Review* (París, 1965), pág. 90.

del país donante, lo mismo que la ayuda prestada directamente en forma de productos o servicios técnicos, es posible vincular la ayuda a la fuente de manera « no expresa ». Los países que, como los Estados Unidos, vinculan la ayuda de manera explícita y formal señalan con frecuencia que países como Francia, pese a abstenerse de modo patente de una vinculación expresa, consiguen que los países beneficiarios gasten prácticamente toda la ayuda en el país donante. Por supuesto, esto no prueba necesariamente que exista una vinculación no expresa. Es posible que obedezca a la posición competitiva de los países donantes en los mercados internacionales; o puede deberse a la fuerza de los lazos comerciales tradicionales con dichos países (lo que constituye para el país donante una ventaja en la competencia con otros proveedores); o tal vez se explique por la influencia que el país donante puede ejercer en el país beneficiario gracias a sus relaciones culturales y tradicionales, reforzadas por la presencia del antiguo personal colonial en los organismos locales de compra y en la administración en general (lo que, hasta cierto punto, parece suceder en el caso de la utilización de la ayuda por los países africanos de habla francesa).

21. Por otra parte, no cabe la menor duda de que la vinculación no expresa resulta en muchos casos muy eficaz. Para conseguir esa vinculación no expresa puede darse a entender al país beneficiario que ignorar la vinculación *de facto* en sus compras sería poco inteligente y haría más difícil la continuación o incluso la concesión de la ayuda. Las prácticas actuales de los Estados Unidos parecen ajustarse bastante a la aplicación explícita de tal política.

Restricciones indirectas

22. Sin embargo, las formas más sutiles de las restricciones respecto de la fuente no son ni expresas ni tácitas, sino que más bien podrían llamarse « indirectas ». Por el momento, esas restricciones son fundamentalmente de dos tipos.

23. Un método para aplicarlas es considerar la corriente de ayuda como parte de un acuerdo comercial global, tal como hacen los países socialistas. Otro método, que utiliza el gobierno francés, es hacer que la corriente de ayuda lleve consigo disposiciones en virtud de las cuales dicha ayuda ha de gastarse en bienes y servicios franceses; « recíprocamente », Francia compra en condiciones preferenciales en los antiguos territorios franceses de África. De hecho, se considera generalmente que, teniendo en cuenta el conjunto de disposiciones de la zona del franco, con sus aspectos monetarios y comerciales, la cuestión de la vinculación expresa o no expresa tiene un carácter un tanto académico. Por lo demás, es interesante señalar que Francia ha recurrido, sin embargo, a restricciones de vinculación expresa cuando ha considerado inadecuadas esas disposiciones que establecen una vinculación *de facto* ².

24. Otro método, que parece haberse aplicado cuando las restricciones tanto expresas como no expresas se han

considerado poco diplomáticas, es financiar exclusivamente aquellos productos o proyectos, respecto de los cuales se estima que la posición del país donante es claramente ventajosa para ofrecer o suministrar esos artículos concretos. Este método que, según muchos creen, se practica actualmente en la República Federal de Alemania (más adelante nos explayaremos sobre esta cuestión), puede aplicarse haciendo saber, de manera general y oficiosa, que las probabilidades de conseguir ayuda serían mayores si el proyecto o los productos se « escogieran adecuadamente » de modo que, a pesar de las ofertas competitivas, dieran lugar a importaciones directamente identificables procedentes del país donante ³.

CUADRO 1

Corriente neta de créditos de exportación privados, garantizados, a los países en desarrollo ^a, 1960-1965
(En millones de dólares de los EE.UU.)

Año	De 1 a 5 años	Más de 5 años	Créditos totales
1960	370	93	463
1961	272	221	493
1962	236	399	635
1963	259	293	552
1964	348	533	881
1965	286	455	741

Fuente: BIRF, *Créditos de proveedores de los países industrializados a los países en desarrollo*, abril de 1967, Washington, D.C.

^a Las cifras correspondientes a los créditos de exportación equivalen a los aumentos netos anuales del volumen de créditos de exportación garantizados pendiente de reembolso, incluidas las partes no garantizadas de tales créditos. En el informe del BIRF sobre los *Créditos de proveedores de los países industrializados a los países en desarrollo*, se señala claramente que la información de donde se derivan es poco de fiar y se sugiere que sólo se les dé un valor indicativo.

25. También pueden mencionarse algunas variantes del método que acaba de describirse. Por ejemplo, un país donante que desee evitar la vinculación expresa o no expresa puede reducir el importe de la financiación de « costos locales » o de las subvenciones exclusivamente presupuestarias. Del mismo modo, puede orientar deliberadamente los proyectos de modo que utilicen materiales importados del país donante, aun cuando se hubiesen podido preparar de modo que utilizaran materiales locales más baratos, lo que hubiera requerido la financiación de « costos locales ».

Créditos de exportación e importación

26. Por añadidura, tenemos los créditos concedidos a exportadores o importadores, quienes se encuentran por lo tanto ligados automáticamente a exportaciones procedentes de los países que conceden los créditos. Aquí deben

² Así, por ejemplo, la táctica del Fonds d'aide et de coopération (FAC) ha sido vincular explícitamente la entrega de la ayuda, por medio de convenciones financieras concertadas con los gobiernos locales; se estima que, en 1961, casi el 20% del total de la ayuda bilateral y multilateral de Francia estaba vinculada de manera expresa o no expresa.

³ Esto no quiere decir necesariamente que la elección haya de orientarse hacia proyectos no apropiados o de « baja prioridad », si el país donante toma la precaución de asegurarse de que los proyectos también convienen al país beneficiario y consigue localizar un número de proyectos suficiente para agotar el compromiso de ayuda previsto y solicitado. Sin embargo, por muy antieconómico que pueda ser ese sistema « indirecto » de establecer una vinculación *de facto* de la ayuda, la posibilidad de utilizarlo con tal fin es un hecho que hay que tener en cuenta.

CUADRO 2

Corriente de asistencia técnica y ayuda en especie a los países en desarrollo, 1963-1965

(En millones de dólares de los EE.UU.)

Año	Corriente neta total de asistencia oficial bilateral	Asistencia técnica	Asistencia técnica como porcentaje del total	Ayuda en especie*	Ayuda en especie como porcentaje del total	Ayuda en especie de los Estados Unidos
1963 . . .	5 712,3	858,4	15,05	1 305,2	22,89	1 303,0
1964 . . .	5 440,8	949,6	17,45	1 284,6	23,61	1 282,0
1965 . . .	5 773,1	1 048,0	18,15	940,3	16,29	940,1

Fuente: OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1966 Review* (París, 1966), *Statistical annex*, cuadros 5 a 7.

* Estas cifras exageran ligeramente la cuantía de los envíos en especie, dado que representan la suma de dos partidas: « Préstamos reembolsables en la moneda de los beneficiarios » y « Transferencia de recursos como consecuencia de ventas pagaderas en moneda del país beneficiario ».

mencionarse esencialmente dos tipos principales de créditos:

a) Por una parte, existen los llamados créditos de proveedores. Se trata de créditos *privados* de exportación, garantizados parcial o totalmente por instituciones cuyo apoyo financiero a tales actividades es consecuencia directa o indirecta de la política oficial. Tales créditos han alcanzado hoy proporciones considerables (véase el cuadro 1) y pueden obtenerse prácticamente de todos los países donantes⁴. Sin embargo, difícilmente pueden considerarse esos créditos como « ayuda internacional », puesto que son concedidos claramente por exportadores privados con la finalidad primordial de introducirse en los mercados internacionales. El que los gobiernos, directa e indirectamente, participen en la concesión de dichos créditos, los garanticen y estimulen no parece alterar gran cosa el hecho de que, esencialmente, se deben a la iniciativa privada, lo mismo que las inversiones privadas. En realidad no son sino un medio de reducir los precios *efectivos* de exportación de los bienes de capital: existe la posibilidad de descontar dichos créditos y obtener un valor corriente, de modo que es fácil calcular la reducción efectiva de los precios de exportación así obtenida. Desde este punto de vista, el intento de conseguir que los países que conceden los créditos lo hagan de manera coordinada, y de establecer normas en virtud de las cuales la concesión y las condiciones de tales créditos estén reglamentadas por acuerdos no sería sino una forma de colusión entre los países exportadores, quienes prohibirían en apariencia una reducción de sus precios de exportación que, no obstante, sería efectiva.

b) Así pues, en el examen de la ayuda vinculada sólo han de tenerse en cuenta los créditos de exportación e importación del sector público, tales como los créditos a largo plazo que concede directamente a los compradores del país importador el Eximbank de los Estados Unidos, los créditos que, por conducto de los exportadores cana-

dienses, concede el Gobierno del Canadá sobre la base de contratos específicos para el suministro de equipo, los créditos oficiales de exportación que concede Italia por conducto del Mediocredito o la financiación a largo plazo que el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) facilita a los importadores extranjeros que hacen pedidos en la República Federal de Alemania⁵.

Ayuda suministrada directamente en forma de bienes y servicios técnicos

27. Por último, en relación con la vinculación de la ayuda a la fuente, hay que citar las corrientes que revisten directamente la forma de bienes y servicios técnicos. Las sumas que representan tales transferencias son bastante considerables y, durante el período 1963-1965, representaron por término medio alrededor del 38 % de la corriente neta total de ayuda bilateral (véase el cuadro 2). Como también se indica en el cuadro 2, la casi totalidad de la ayuda en especie procede de los Estados Unidos y, también en este caso, consiste esencialmente en envíos efectuados en virtud del programa *Public Law 480*. Además de los Estados Unidos, ocasionalmente el Canadá también proporciona ayuda en alimentos.

Capítulo III

Tendencia a la extensión de la vinculación de la ayuda a la fuente

28. Aunque no tendría mucho interés hacer una evaluación cuantitativa de la extensión de la vinculación a la fuente debido, en parte, a que los datos y la información

⁴ Una descripción de la manera en que dichos créditos se garantizan en diversos países y de la función de los gobiernos interesados puede hallarse en el estudio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) titulado *Créditos de proveedores de los países industrializados a los países en desarrollo*, abril de 1967, Washington, D.C. Véase especialmente las páginas 6 y 7.

⁵ Sería lógico preguntarse si incluso esos créditos oficiales no son, a fin de cuentas, más que intentos de mantener el nivel de las exportaciones y mejorar sus resultados, exactamente lo mismo que los créditos de exportación privados (garantizados o no), y se no sería acertado considerar las transferencias de fondos que llevan consigo tales créditos como un medio de reducir los precios efectivos de las exportaciones de los países que conceden préstamos, a fin de aumentar su capacidad de competencia en los mercados extranjeros. Por las mismas razones, no es razonable creer en la posibilidad de desvincular la ayuda de este tipo, dado que tal medida suprimiría el interés de esos créditos para los países que los conceden. Más adelante se examinará con mayor detalle esta cuestión.

cualitativa correspondiente se ocultan celosamente, no cabe duda de que durante los últimos años se ha manifestado una tendencia constante a abandonar la práctica de la no vinculación de la ayuda. Esto ha ocurrido no sólo en los países con balanza de pagos deficitaria, sino también en los países que, como la República Federal de Alemania, contaban con excedentes de balanza de pagos. Es interesante examinar los motivos de esta evolución.

Países con balanza de pagos deficitaria

a) Estados Unidos

29. Es innegable que los iniciadores del movimiento han sido los países con balanza de pagos deficitaria. La experiencia de los Estados Unidos a este respecto es instructiva y, al mismo tiempo, no deja de presentar ciertas analogías con la de otros países como el Reino Unido.

30. Los Estados Unidos han hecho cada vez más estrictas las medidas para vincular la ayuda a la fuente. En 1959 los préstamos para el desarrollo empezaron a vincularse a las fuentes de los Estados Unidos, y hoy día todos los préstamos de la AID son objeto de una vinculación expresa; las sumas correspondientes no pueden gastarse en otras fuentes, a no ser que los comités interorganismos y el Administrador de la AID concedan la exención necesaria. En cuanto a las subvenciones se ha observado una evolución paralela: en 1960 las compras efectuadas gracias a las subvenciones se reservaron a los Estados Unidos y a los países menos desarrollados (dentro del « mundo libre »), con lo que se excluyó a los países desarrollados de Europa occidental y al Japón. No obstante, en marzo de 1966 se impusieron restricciones más severas y las compras se limitaron a los Estados Unidos y a solamente ocho países menos desarrollados, es decir, China (Taiwán), Filipinas, India, Marruecos, Paquistán, República de Corea, Singapur y Tailandia; también en este caso, las sumas obtenidas de las ventas se vinculaban a las fuentes de los Estados Unidos mediante cartas de crédito especiales. Así pues, si se tiene en cuenta esta vinculación indirecta, puede decirse que todas las subvenciones concedidas por los Estados Unidos están hoy vinculadas, en una proporción virtual del 100 %, a las fuentes de dicho país.

31. Incluso en lo tocante a la financiación de « costos locales » se han impuesto condiciones cada vez más severas. Siempre que los saldos acumulados en moneda local son inadecuados para ello y que la financiación del proyecto requiere la financiación de costos locales, los Estados Unidos tienden a imponer la utilización de cartas de crédito especiales que sólo autorizan los pagos destinados a efectuar compras en los Estados Unidos. Las contribuciones a organizaciones internacionales han estado hasta ahora libres de vinculación. Pero las recientes medidas encaminadas a vincular por lo menos una determinada proporción de la contribución de los Estados Unidos a la Asociación Internacional de Fomento (AIF) son síntoma de una rápida evolución hacia la vinculación total y absoluta en un futuro próximo de toda la ayuda de los Estados Unidos. A este respecto, hay que mencionar que recientemente se ha publicado ⁶ la noticia de que los Estados Unidos están ejerciendo presiones sobre el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) a fin de restringir la utilización del capital ordinario del BID fuera de los países miembros.

32. Al mismo tiempo, se ha extendido la vinculación « no expresa », puesto que las misiones de la AID procuran fomentar las importaciones procedentes de los Estados Unidos, recalando a los países beneficiarios la urgencia de la cuestión e instándoles a que obren con prudencia y compren en fuentes de los Estados Unidos, incluso cuando no existe una vinculación expresa. En consecuencia, varios países de América Latina han decidido recientemente imponer restricciones voluntarias a sus compras, de modo que éstas se efectúen en Estados Unidos. Más aún, desde 1963 han sido excluidos por lo general de la ayuda financiada por los Estados Unidos a los productos de los que dicho país es importador neto. Se están estudiando activamente las medidas adecuadas para conseguir la plena « adicionalidad », a fin de eliminar la posibilidad de sustitución por importaciones « comerciales ». En algunos casos, la AID ha conseguido ya imponer limitaciones a la financiación de proyectos, productos o ambas cosas (por medio de listas) cuando las exportaciones de los Estados Unidos eran competitivas en condiciones comerciales, aumentando así la probabilidad de que la « adicionalidad » se derivara de la vinculación de la ayuda. En ciertas ocasiones se han concedido préstamos destinados exclusivamente a la adquisición de importaciones « por encima de la comercialización normal » de determinados productos ⁷.

33. Como consecuencia de esas restricciones, ha disminuido enormemente la proporción de fondos de la AID dedicados a adquisiciones en otras fuentes. En la actualidad, la proporción de la ayuda de la AID para la compra de productos que se dedica a adquisiciones en otras fuentes ha bajado casi hasta el 10 %; la proporción de las adquisiciones en otras fuentes en los gastos totales de la AID (incluidas las corrientes en efectivo y los gastos no destinados a la adquisición de productos) disminuyó al 22,9 % en el ejercicio económico de 1966, y se espera que de aquí a dos años disminuya en un 50 %.

b) Reino Unido

34. Hasta 1962 el Reino Unido vinculaba únicamente los préstamos proporcionados a los países en virtud de la sección 3 de la *Export Guarantees Act*; esos préstamos no representaban aproximadamente más que la quinta parte de los desembolsos totales (sin incluir amortización y reembolsos) efectuados por el Reino Unido durante ese período ⁸. Una proporción considerable de los desembolsos restantes (no incluida la asistencia técnica) consistía en contribuciones financieras para ayuda presupuestaria y « financiación local » que, en cualquier caso, no daban lugar por lo general a importaciones directamente identificables.

⁷ También ha de tenerse en cuenta el considerable aumento de la proporción de envíos en virtud de la *Public Law 480* en la corriente total de ayuda de los Estados Unidos durante el período posterior a 1958/59.

⁸ Pueden encontrarse detalles sobre la vinculación en 1963 en Andrzej Krassowski, « Aid and the British Balance of Payments », *Moorgate and Wall Street Review* (Hill, Samuel and Co. Ltd., y Harriman, Ripley and Co., Inc., primavera de 1965).

⁶ Véase *The Times*, Londres, 8 de mayo de 1967, pág. 22.

35. Sin embargo, a partir de entonces el Reino Unido, como consecuencia de los problemas de balanza de pagos, ha impuesto condiciones más severas a la vinculación. Desde 1963, el Reino Unido ha tratado de conseguir, por procedimientos administrativos, que las importaciones directamente identificables procedan como norma general del Reino Unido. Así, en lo que respecta a las subvenciones «para el desarrollo y bienestar de las colonias», cuando se trata de nuevos planes que llevan consigo la concesión de subvenciones o préstamos, por un importe mínimo de 25.000 libras esterlinas, o de planes de menos cuantía consistentes, totalmente o en gran parte, en importaciones de bienes de capital, los gastos directos en importaciones procedentes de fuentes exteriores al Reino Unido han de comunicarse al Colonial Office, quien sólo autoriza tales importaciones si le consta que el Reino Unido no puede suministrarlas en «condiciones razonablemente competitivas». Además, el Gobierno del Reino Unido ha establecido procedimientos para determinar, en el caso de todos los préstamos del tesoro *Exchequer loans*, si los proveedores británicos no pudieran suministrar una proporción elevada de las importaciones efectuadas por los países beneficiarios mediante dichos préstamos; también en este caso se trata de conseguir pedidos para los proveedores del Reino Unido, siempre que las consultas no pongan de manifiesto que las fuentes británicas son exageradamente costosas.

36. Así pues, estos métodos han permitido la vinculación a la fuente de una proporción creciente de los gastos de ayuda del Reino Unido. En las discusiones públicas sobre la política de ayuda se ha mencionado también el ajuste de las corrientes de ayuda al exceso de capacidad de producción en el Reino Unido, lo que viene a ser una vinculación mediante la selección de los proyectos que han de estimularse en los países beneficiarios; esta consideración parece haber desempeñado un cierto papel en la política de ayuda del Reino Unido⁹.

Países con balanza de pagos excedentaria

República Federal de Alemania

37. Por desgracia, en los países con balanza de pagos excedentaria se ha registrado una evolución comparable a la que se ha descrito, aunque menos constante; las razones de esa evolución ponen de manifiesto la complejidad de los problemas a los que ha de hacerse frente para desvincular o mantener desvinculada la ayuda. La experiencia de la República Federal de Alemania, que oficialmente parece haber tratado de desempeñar un papel ejemplar, es bastante reveladora, y por ello se describe aquí con cierto detalle¹⁰.

⁹ Por ejemplo, esta cuestión fue examinada concretamente hace algunos años por la Misión Strachey a la India; parece también que sea la causa de las presentes manifestaciones del deseo del Reino Unido de financiar la ampliación de las acerías de Durgapur en la India, cuando la industria británica de construcción de plantas siderúrgicas tiene una capacidad excedentaria.

¹⁰ La reseña que figura a continuación se basa en: John White, *German Aid: a survey of the sources, policy and structure of German aid* (Londres, The Overseas Development Institute Ltd., 1965), págs. 111 a 116.

38. En lo que respecta a la vinculación expresa, en un principio la República Federal de Alemania cuidó de que la ayuda vinculada se limitara prácticamente a la prestada gracias a los créditos concedidos por el KfW con sus fondos propios, créditos que corresponden a los del Eximbank de los Estados Unidos. Las únicas excepciones han sido los pagos a Israel a título de indemnización y algunos préstamos con cargo al presupuesto. En 1962, como resultado de esta política, solamente el 9% de los compromisos de asistencia en capital contraídos por la República Federal eran objeto de vinculación expresa.

39. Esto obedecía al hecho de que la Sección de Moneda y Crédito del Ministerio de Economía mantenía que la situación satisfactoria de la balanza de pagos exigía que la ayuda de la República Federal de Alemania no estuviera vinculada a la fuente. Sin embargo, en 1963 el Gobierno Federal, aunque no existían dificultades de balanza de pagos ni era probable que se presentasen, consideró oportuno modificar su actitud y aplicar una vinculación expresa a la fuente al 55% de los nuevos compromisos, dejando sin vinculación expresa solamente el 42% (el 3% restante consistía en ofertas de créditos de consolidación). El Gobierno Federal cedió parcialmente a las presiones ejercidas por otros países donantes con dificultades de balanza de pagos pero, todavía en la primera mitad de 1964, más de la tercera parte de la asistencia en capital concedida por la República Federal seguía estando vinculada por contrato. En 1965, el 55% de la corriente total de ayuda no fue objeto de vinculación expresa (el 13% eran renovaciones de créditos anteriores, el 14% créditos concedidos por el KfW con sus fondos propios, y solamente el 18% era objeto de algún otro tipo de vinculación expresa).

40. Sin embargo, esta descripción reduce la importancia del grado efectivo de vinculación de la ayuda que concede la República Federal de Alemania. Los hechos demuestran que, a partir de 1963, el Gobierno Federal ha procurado cada vez más financiar proyectos cuando es probable que la República Federal de Alemania obtenga contratos en condiciones competitivas, con lo que los países beneficiarios se han sentido inclinados a aceptar dichos proyectos¹¹ (incluso aunque no fueran particularmente interesantes para ellos); el Gobierno Federal también ha tratado de reforzar el componente de importación de los proyectos, más que la financiación de «costos locales». La frecuente negativa a estudiar los proyectos de financiación de la ayuda, cuando era de esperar que las ofertas de los proveedores de la República Federal de Alemania no fueran competitivas, ha dado como resultado que casi el 85% de los préstamos concedidos por el KfW se utilicen para la adquisición de productos de la Repú-

¹¹ «En 1963 y 1964, varios gobiernos beneficiarios empezaron a observar una tendencia creciente, por parte de los representantes diplomáticos alemanes, a sugerir que probablemente se concedería ayuda si el beneficiario presentara propuestas para algún determinado proyecto. En varios casos, se sugerían proyectos de alta prioridad para los planes de desarrollo del beneficiario, pero la característica común más obvia era la probabilidad de que el contrato se concediera a una sociedad alemana. Nada demostraba que esa nueva actitud fuera el resultado de un estudio detallado de las economías de los beneficiarios y, por lo tanto, se consideró como prueba de una determinación creciente a promover los intereses alemanes, y no como resultado de un sistema perfeccionado de selección de proyectos.» (*Ibid.*, pág. 114).

blica Federal. Esta evolución se ha visto acentuada además por otra nueva medida, es decir, la negativa ocasional a permitir que los contratos fueran objeto de licitación internacional. « Hasta finales de 1962, menos de la mitad de los proyectos de asistencia en capital de la República Federal fueron objeto de licitación. Probablemente, los demás eran proyectos por los que desde el primer momento se interesaba una determinada empresa »¹². Aunque el Gobierno Federal pretende haber renunciado a esta política y admite muy pocas excepciones, e incluso afirma formalmente que ha de procederse a licitación, especialmente cuando el proyecto está vinculado a fuentes de la República Federal de Alemania, « la actitud de los representantes alemanes sobre el terreno es muy distinta de la actitud oficial »; mientras esto sea así, un gobierno beneficiario obrará con prudencia al considerar la asistencia en capital como vinculada de hecho, aun cuando el recurso a un sistema de licitación internacional pueda dar lugar a una reducción de los costos.

41. Así pues, cabría preguntarse por qué un país como la República Federal de Alemania, con una balanza de pagos excedentaria y con un influyente Ministerio de Economía que tiene conciencia de la necesidad de no vincular la ayuda a la fuente, se ha visto forzado a recurrir a tales métodos de vinculación. Las razones que cita un autor son instructivas:

« El principio de que la ayuda alemana no debe estar vinculada a la moneda — es decir, vinculada específicamente a la adquisición de bienes y servicios alemanes — ha sido criticado repetidas veces por los representantes de la industria alemana. Las críticas subieron de tono cuando los Estados Unidos, a fin de proteger su balanza de pagos, empezaron a vincular su ayuda a la moneda. La decisión americana significaba no sólo que los exportadores alemanes perdían su parte de los pedidos financiados por el Development Loan Fund de los Estados Unidos, parte que había sido considerable, sino también que, para su gran desconsuelo, perdían varios mercados de exportación ya establecidos que anteriormente eran independientes de toda ayuda de ningún país y que ahora se veían inundados por los productos americanos adquiridos mediante los créditos vinculados concedidos con tal fin. Tal era el caso, en particular, de Turquía, donde los exportadores alemanes perdieron la fuerte posición que habían conquistado gracias a la competencia en el mercado libre »¹³.

42. Así pues, casi con toda seguridad, la considerable presión ejercida en favor de la vinculación de la ayuda se debe parcialmente a lo que podría llamarse « vinculación de la ayuda con fines de competencia », fomentada por el interés comercial. Evidentemente, se trata de un fenómeno completamente distinto de la vinculación de la ayuda con fines de competencia que puede darse, en el caso de países deficitarios, cuando un país vincula la ayuda para que los fondos no vayan al otro país, mientras que, a su vez, este último la vincula para encauzarlos en dirección contraria¹⁴.

¹² *Ibid.*, pág. 115.

¹³ *Ibid.*, pág. 112.

¹⁴ Existen declaraciones y escritos de ministros y funcionarios superiores que ponen de manifiesto con toda claridad este aspecto competitivo de la vinculación de la ayuda. Tomemos los dos ejemplos siguientes:

43. Otra razón para la vinculación que el Gobierno Federal ha considerado difícil ignorar, a pesar de la buena situación de su balanza de pagos, es el hecho de que el prestigio y el renombre político que lleva consigo la ayuda no suelen recaer en el país que proporciona los medios financieros, sino en el que ejecuta el proyecto. No son frecuentes los casos en que proyectos importantes y prestigiosos hayan sido financiados por la República Federal y construidos por empresas de otros países, pero siempre tienden a suscitar numerosos comentarios del público y la prensa¹⁵.

44. Así pues, está claro que, aunque cabría esperar que un país con una balanza de pagos excedentaria no tomara ninguna medida para vincular la ayuda, particularmente existiendo una fuerte oposición internacional a tal medida, hay razones de peso que probablemente le obligarán a recurrir a tales prácticas. El caso de la República Federal de Alemania es un ejemplo claro de cómo la vinculación revestirá en tales circunstancias formas indirectas pero efectivas, dando menos importancia a las medidas de vinculación expresa, que serían difíciles de defender en el plano internacional¹⁶.

Capítulo IV

Razones que inducen a vincular la ayuda a la fuente

45. Esto conduce a estudiar directamente las razones que, según se ha aducido, contribuyen de modo impor-

a) Según *Die Welt*, de 17 de enero de 1967, el Sr. Wischniewski (Ministro de Cooperación Económica de la República Federal de Alemania) aseguró a sus compatriotas que el principio de la vinculación de la ayuda se observaría en el futuro de manera todavía más rigurosa a fin de conseguir pedidos de material y maquinaria producidos en la República Federal, muy especialmente en vista de la actitud de otros países.

b) Asimismo, Walter Scheel (Ministro de la Ayuda para el Desarrollo en el gabinete del Canciller Erhard) escribía en *Konturen Einer Neuen Welt* (Econ-Verlag, Düsseldorf-Viena, pág. 23) que, en lo referente a la cuestión de la vinculación de la ayuda, la solución ideal era un convenio internacional y que, entretanto no se concluyera tal convenio, el Gobierno Federal no tenía más remedio que tomar en consideración la actitud de otros países, por lo que el principio de la no vinculación de la ayuda de Alemania no podía considerarse como un « dogma ».

¹⁵ White, *op. cit.*, pág. 112.

¹⁶ Refiriéndose a este conflicto entre el reconocimiento de una obligación internacional de no vincular la ayuda cuando exista un excedente en la balanza de pagos, y la necesidad de tener en cuenta las presiones internas en favor de la vinculación, John White afirma de manera harto convincente que:

« El medio obvio para eludir este conflicto es, sencillamente, no contraer compromisos relativos a proyectos en sectores en los cuales las empresas alemanas no sean competitivas, solución que parece haber adoptado conscientemente el Gobierno Federal. La aplicación tácita de ese tipo de criterio no es necesariamente incompatible con los intereses del beneficiario, pero limita manifiestamente la gama de proyectos para los que cabe esperar asistencia de Alemania. Por lo tanto, el Gobierno Federal se ve en la obligación de dar muestras de mayor iniciativa en la busca de proyectos para los que interese proporcionar ayuda, porque no cabe esperar que los beneficiarios tomen en consideración ese criterio. Mientras el Gobierno Federal siga aplicando la política de no tomar la iniciativa para suscitar propuestas de proyectos, dejando que el país beneficiario prepare proyectos conforme a unos criterios que de hecho no están claros, existirá el peligro constante de que los intereses de los proveedores alemanes y los de los países que reciben ayuda de Alemania entren en conflicto abierto. » (*Ibid.*, pág. 114.)

tante, y así es sin duda, a generalizar la práctica de vincular la ayuda a la fuente. El presente capítulo se concreta simplemente a señalar esas razones; el aspecto de fondo de ellas se examinará en secciones posteriores que se refieren a la utilidad que ofrece a los países donantes la vinculación de la ayuda y a las posibles soluciones para esta cuestión.

46. Para los países deficitarios, la vinculación sigue teniendo por causa principal, según resulta claramente del capítulo anterior, las dificultades en materia de balanza de pagos. Este argumento ha sido invocado tanto por los Estados Unidos como por el Reino Unido y es sin duda la razón principal del régimen de vinculación que aplican. Sin embargo es un argumento que aducen también los países que tienen en la actualidad superávit. Por ejemplo, Italia sostenía no hace mucho que el superávit que a la sazón acusaba su balanza de pagos no era sino el preludio de un aumento en los gastos por concepto de importaciones que se iban a realizar en apoyo del desarrollo planeado, de modo que no se adoptaría por entonces la desvinculación de la ayuda como política general. El Canadá y el Japón han aducido también sistemáticamente este argumento para justificar el régimen de vinculación que practican.

47. En el fondo, al hablar de los problemas de la balanza de pagos para justificar la vinculación de la ayuda, de lo que se trata es de evitar la pérdida de ingreso real que se produciría si la transferencia de la ayuda no diese lugar a una demanda correlativa de importaciones; en tal caso, en efecto, el donante de la ayuda tendría que modificar sus cuentas de pagos con el exterior mediante ajustes apropiados que conducirían a un empeoramiento de la relación de intercambio y, por consiguiente, de los ingresos reales en general. Otra razón análoga, según la cual se trata de aminorar el costo real de ciertas transferencias financieras de recursos, traduce además el deseo de vincular la ayuda a industrias que tienen exceso de capacidad en el país donante o en las cuales hay ya un exceso de existencias (como en el caso de los envíos hechos en virtud de la *Public Law 480*). La ayuda en especie se explicaba hasta ahora principalmente atendiendo a ese deseo, si bien el déficit imprevisto en las disponibilidades alimentarias de países como la India en los dos últimos años y las ventas sin precedentes, así como el agotamiento de los excedentes de existencias en los Estados Unidos, parecen haber quitado toda fuerza a esta explicación que inicialmente se dio para justificar la expansión de los envíos hechos en virtud de la *Public Law 480*.

48. Además, como ya se ha visto en el caso de la República Federal de Alemania, también desempeñan un papel importante los grupos comerciales de presión que quieren disfrutar de las ventajas de pedidos que consideran deben ir a parar a nacionales de países donantes y no de terceros países. Es evidente que se trata de una fuerza importante, que hay que tener en cuenta; y es manifiesto que la presión de esos grupos crea un móvil de competencia en la vinculación de la ayuda, pues la vinculación que establece un país fundándose en ciertas razones como la del déficit de su balanza de pagos induce a la vinculación de la ayuda por otro país cuyos exportadores advierten que sus mercados en el extranjero están amenazados por la política seguida en ese sentido por otros países donantes. Este elemento

de competencia es uno de los aspectos más difíciles del problema de persuasión a los países excedentarios (o más bien inducirles a que convengan al cuerpo electoral y a los grupos de presión del país) para que acepten la vinculación de la ayuda por otros países y se abstengan por su parte de hacerlo en vista de que su balanza de pagos se encuentra actualmente en una situación favorable. Ello, claro está, no es razonable ya que el país deficitario, suponiendo que se abstenga de una vinculación efectiva, probablemente se verá obligado a adoptar otras medidas que es de suponer perjudicarán igualmente a las industrias internacionales del país excedentario; pero en cierto modo, esa acción «indirecta» rara vez tiene el aspecto amenazador que presenta la acción directa en forma de medidas explícitamente vinculatorias.

49. Ahora bien, aunque los países vinculan la ayuda a efectos de competencia atendiendo a razones comerciales, esas mismas razones comerciales son las que motivan indudablemente en algunos casos que se decida la concesión de la ayuda (en cuyo caso no tendría sentido proponer que se desvinculara la ayuda y esperar que la ayuda se mantuviera en los niveles iniciales). Así, por ejemplo, la corriente de ayuda japonesa, que es exclusivamente ayuda vinculada de modo expreso (salvo una cantidad insignificante destinada a aportaciones para organismos multilaterales y a veces a la consolidación de deudas), debe atribuirse, por lo menos parcialmente, a un deseo de coadyuvar a las exportaciones japonesas de maquinaria y manufacturas con destino a los países en desarrollo. Tal es, en efecto, el móvil a que obedecen las actividades del Eximbank. Los préstamos directos de dicho banco, que son reembolsables en dólares a tipos de interés casi comerciales, están destinados expresamente a financiar compras en los Estados Unidos, y de hecho los préstamos se conceden cuando se trata explícitamente de efectuar importaciones de productos estadounidenses¹⁷. Es también la razón que sirve de estímulo a las actividades del KfW en la República Federal de Alemania con cargo a sus propios fondos, y de instituciones similares en Canadá, Francia, Reino Unido e Italia.

50. Por último, la tendencia a vincular la ayuda debe atribuirse además a una combinación de razones, políticas y económicas, que inducen primero a vincular la ayuda a los proyectos y luego a vincularla a la fuente. Así, algunos países (la República Federal de Alemania entre ellos) son partidarios de vincular la ayuda a los proyectos por considerar que es el medio más indicado, según su experiencia, para una utilización eficaz y rápida de la ayuda. Al mismo tiempo, estos países donantes estiman que la mejor manera de que se reconozca el valor de su ayuda en los países que la reciben es financiar proyectos bien visibles, que en el ánimo del público queden luego fácilmente identificados con el país donante, mientras que este efecto político no se obtiene si la ayuda está ligada a algo menos visible y espectacular. Además, como se ha señalado antes, se considera que el prestigio que de ello resulta, beneficia en la práctica

¹⁷ Estos préstamos directos del Eximbank constituyen una parte bastante importante del programa de asistencia norteamericano, y se cifraron por término medio en unos 564 millones de dólares durante el período 1960-1963, o sea un 16% aproximadamente de la corriente total neta de ayuda a los países en desarrollo.

a los que ejecutan materialmente el proyecto y no a los que lo financian. De ahí el deseo de vincular la ayuda a los proyectos y a la fuente al mismo tiempo. A estas razones políticas viene a sumarse además la circunstancia de que, incluso en los países donantes, pocas personas parecen considerar acertado que los pedidos nacidos de una ayuda costeada con fondos públicos vayan a parar a terceros y « beneficien » a éstos y no a aquéllos. Estas actitudes son particularmente importantes, como se ha visto, en los países excedentarios y son además, debido a la vinculación practicada por otros países, muy difíciles de superar.

Capítulo V

El costo de la vinculación de la ayuda para los países que la reciben

51. Al evaluar el costo de la vinculación de la ayuda a la fuente, hay que advertir que el costo real de la vinculación en que incurre el país beneficiario puede no ser el costo mínimo irreductible de la vinculación y que pueden existir oportunidades para desvincular de hecho la ayuda o para reducir el costo de la restricción en cuanto a la fuente del abastecimiento, oportunidades que no han sido aprovechadas por el país beneficiario de que se trate.

52. Al calcular empíricamente el costo de la vinculación a la fuente, es importante, pues, distinguir dos cuestiones distintas:

a) Hasta qué punto el costo vendría impuesto por la vinculación misma de la ayuda, si el país beneficiario aprovecharse al máximo las oportunidades que se le ofrecen de recurrir a sustituciones, de hacer intervenir la competencia, etc.; y

b) Hasta qué punto el costo debe atribuirse efectivamente al hecho de que el país beneficiario no aproveche estas oportunidades que existen incluso sin salirse del ámbito de la ayuda vinculada a la fuente.

53. En la práctica, huelga decirlo, estas dos cuestiones son difíciles de deslindar, pero ofrecen evidentemente considerable interés para cualquier evaluación de las consecuencias de la vinculación de la ayuda, así como para un examen de lo que puede hacerse para aminorar, si no reducir al mínimo, el costo de esa vinculación cuando hay que admitirla hasta cierto punto.

54. Al evaluar esta última cuestión, hace falta también distinguir entre lo que un país beneficiario puede hacer en principio y lo que razonablemente es de prever que haga en la práctica cuando se trata de un país que depende de la ayuda y está subdesarrollado. Por ejemplo, una « programación » inteligente dirigida a obtener las máximas ventajas de las posibilidades de sustitución que se ofrezcan puede en cierto modo ser contraproducente si llega a poner en peligro la corriente de ayuda misma.

55. Ahora bien, suponiendo, por vía de ejemplo, que el país beneficiario haga todo lo que sea necesario para reducir al mínimo el costo de la vinculación a la fuente. ¿cual es el costo que es de prever resultará de esa vinculación a la fuente? Al examinar esta cuestión desde el punto de vista analítico, hay que distinguir el caso en que la ayuda está además vinculada al producto de los casos en que no lo está.

Caso I: Ayuda vinculada únicamente a la fuente

56. Fácilmente se advertirá que la vinculación a la fuente no responderá al objeto a que se la destina en la medida en que el país beneficiario quiera destinar para compras en esa fuente impuesta por la ayuda vinculada, con cargo al fondo común de divisas procedentes de la ayuda y de los ingresos de exportación, recursos en una cuantía que sea igual o superior a la cantidad que esté expresamente vinculada a la fuente. Así, por ejemplo, supóngase que se da a la India 300 millones de dólares de ayuda vinculada de los Estados Unidos y que, del total de divisas de que dispone, la India, después de estudiar la competitividad relativa de las diversas fuentes de abastecimiento posibles, desee gastar 350 millones de dólares en importaciones procedentes de los Estados Unidos. En este caso, es evidente que no ha habido ninguna vinculación efectiva de la ayuda estadounidense.

57. Esta misma cuestión puede exponerse en forma algo distinta. Supóngase que, utilizando fondos disponibles distintos de los 300 millones de dólares de ayuda vinculada norteamericana, la India hubiera querido comprar artículos estadounidenses por valor de 210 millones de dólares; y que, de los 300 millones de dólares de ayuda vinculada, la India quisiera comprar de todos modos artículos estadounidenses por valor de 140 millones de dólares. En este caso, como la ayuda efectivamente vinculada de 160 millones de dólares (300—140) es menor que los 210 millones de dólares que de todos modos se compran (con cargo a otros fondos) en los Estados Unidos, la India podría fácilmente desvincular de hecho la ayuda de los Estados Unidos sustituyendo simplemente unas importaciones actuales por otras. En el caso de que la asignación de divisas se haga mediante licencias al efecto, como ocurre en la India, todo lo que habría que hacer sería financiar las importaciones actuales, hasta la cifra de 160 millones de dólares, con cargo a la cuenta de los fondos vinculados, dejando así libre una suma igual para hacer importaciones en otras fuentes¹⁸.

58. Conforme a este modo de concebir el problema, todo el conjunto de fondos de que dispone el país se considera como la suma de dos partes: la ayuda vinculada procedente de una fuente determinada y el resto. Y la consecuencia lógica es que para que la ayuda vinculada pueda considerarse como totalmente desvinculada de hecho tiene que darse una situación en la que la suma que el país beneficiario quisiera gastar con cargo a fondos de ayuda vinculada en fuentes no designadas sea igual o

¹⁸ Cuando se trata con un país beneficiario que no aplica un régimen de control de cambios, el gobierno de ese país puede conseguir este objeto incorporando simplemente los recursos de la ayuda vinculada al fondo común del mercado de divisas (y quedaría así dispensado de ejercer una intervención en forma de control de cambios, por ejemplo, para hacer que las compras a los Estados Unidos alcancen el nivel requerido por la ayuda vinculada). En la práctica, no obstante, casi siempre se trata con países beneficiarios con régimen de control de cambio, lo cual facilita la aplicación de las restricciones correspondientes a la vinculación de la ayuda al mismo tiempo que las organizaciones internacionales, y los países donantes por conducto de ellas, aconsejan insistentemente que se eliminen los controles de cambios y se adopten tipos de cambio efectivamente flexibles, que no consideran demasiado apropiados para los propios países donantes (anexo II).

menor que la cantidad que el país beneficiario gastaría en las fuentes designadas¹⁹ con cargo a fondos no vinculados a esas fuentes.

59. Pero esa posibilidad de sustitución, con su consiguiente desvinculación de la ayuda en la práctica, no intervendrá plenamente cuando los recursos que se gastarían en una fuente determinada con cargo al fondo común de recursos no lleguen a la cuantía de la ayuda total vinculada procedente de esa fuente. En este caso, quedará un residuo de ayuda vinculada, de una o más fuentes, que quedará vinculado efectivamente aun cuando se haya recurrido a todas las posibilidades de sustitución.

60. ¿Cuál es, pues, el costo de este núcleo irreductible de ayuda vinculada que está vinculado no sólo de derecho sino también de hecho? Se tiene la tentación de pensar que la medida de ese costo vendría dada por el costo suplementario de los productos que habrá que importar en estas condiciones (hasta llegar a la cantidad representada por este núcleo irreductible de ayuda vinculada) de fuentes impuestas por la ayuda vinculada; y que ese costo se reduciría al mínimo pidiendo ofertas en el mercado mundial, acoplando luego a la ayuda vinculada todas las ofertas competitivas de cada fuente vinculada y dejando fuera una serie de corrientes de ayuda del núcleo irreductible que no han sido utilizadas así como una serie de necesidades de importaciones que no han sido satisfechas, que serían luego combinadas por las autoridades de modo que se redujera al mínimo el costo global de esta operación. Podría también llegarse a la conclusión de que ese sistema eliminaría además toda posibilidad de que los proveedores, aprovechando el régimen de ayuda vinculada, fijaran los precios en forma monopolística.

61. De todos modos este argumento presenta algunos defectos importantes, que implican que el costo de la vinculación de la ayuda será en la práctica considerablemente más alto. Examinaremos primero el caso en que la ayuda vinculada a la fuente tiene que gastarse en proyectos (aunque no en proyectos determinados) y luego el caso de la ayuda no destinada a proyectos (que a su vez no está vinculada a productos determinados).

62. *Ayuda para proyectos.* Por lo pronto, un sistema de ofertas en el plano mundial no puede llevarse a efecto en la forma simultánea que se acaba de exponer, ni siquiera para los proyectos. Naturalmente, pueden pedirse ofertas

en el mercado mundial para cada proyecto, pero eso no es lo mismo que hacer una licitación simultánea y luego asignar los proyectos a las fuentes de más bajo costo, como se ha supuesto arriba. En primer lugar, la ayuda rara vez se recibe en esta forma simultánea, sino que constituye un proceso continuado, incluso cuando se trata de países asociados al país donante. Por otra parte, pocos países han orientado sus proyectos en tal sentido ni puede esperarse, en efecto, que lo hagan, en vista de que las perspectivas de ayuda total suelen ser poco definidas y de las limitaciones de sus organizaciones técnicas para este tipo de trabajo. De aquí que, en realidad, el costo de la vinculación, incluso cuando el país donante no vincula su ayuda a proyectos determinados, sea probablemente mucho mayor que el que arriba se indica. Además, el sistema de pedir ofertas en el mercado mundial para los distintos proyectos, que luego se adjudican ostensiblemente a las diferentes fuentes impuestas por la ayuda vinculada atendiendo a los mejores postores, no siempre ofrecerá el máximo número de ofertas ni los precios más variados y competitivos para hacer la selección. Cuando predominan los fondos vinculados de una sola fuente, y las divisas del país beneficiario son en comparación insignificantes, posiblemente los proveedores de zonas que no sean las de las fuentes de ayuda vinculada considerarán que no merece la pena presentar ofertas. Además, si los proveedores de la fuente de ayuda vinculada predominante están enterados de esta flexibilidad limitada, sus ofertas quizás traducirán esta posición monopolista. Incluso cuando la ayuda vinculada abarca más de una fuente, los proveedores de todas las fuentes impuestas por la ayuda vinculada pueden seguir una política análoga de recargo de precios, ya que tendrán una ventaja sobre los proveedores de terceras fuentes por cuanto la participación de una tercera fuente está limitada por la falta de capacidad de maniobra de que adolece el país beneficiario. Es indiscutible que esa colusión implícita puede producirse; hasta qué punto se produce en la práctica es cosa difícil de determinar. Evidentemente, este recargo de precios de tipo monopolístico disminuirá en la medida en que el acceso del país beneficiario a fondos no vinculados sea relativamente importante en proporción con los fondos vinculados, y en que estos últimos, a su vez, se distribuyan entre un gran número de fuentes.

63. *Ayuda no asignada a proyectos.* Por último, se suscitan dificultades análogas con respecto a la ayuda no vinculada a proyectos. No obstante, esas dificultades nacen de los métodos que las autoridades encargadas del control de cambios utilizan para regular las importaciones. Estos métodos, cuando se combinan con los fondos vinculados, dan lugar en la práctica a la posibilidad de que los proveedores de fuentes impuestas por la ayuda vinculada fijen precios monopolísticos. En principio, las autoridades encargadas del control de cambios pueden expedir licencias para importaciones de fuentes impuestas por la ayuda vinculada exclusivamente, y disponer que éstas y otras licencias sean transferibles, de modo que sus titulares puedan aprovechar todas las posibilidades de arbitraje con objeto de reducir al mínimo las pérdidas, lo cual conduce al mismo resultado en principio que un sistema de ofertas en el mercado mundial (suponiendo que los importadores procedan con análoga energía para tratar de obtener las fuentes de abastecimiento más económicas).

¹⁹ Esta situación es, huelga decirlo, idéntica a la anterior cuando se piensa hacer desembolsos con cargo a los recursos del fondo común entero. Adviértase, sin embargo, que de ahí a que esas posibilidades de sustitución puedan llegar a existir y ejercerse media una gran diferencia. Es sabido que los países donantes están cada vez más preocupados en lo tocante a esa sustitución, cuando tropiezan con dificultades en materia de pagos, y tienen una tendencia a imponer oficiosamente restricciones en este aspecto, así como a recurrir a especificaciones de artículos, lo cual impide hacer esa sustitución con importaciones ya previstas de carácter « comercial ». Efectivamente, como esa sustitución puede producirse incluso entre diferentes donantes, con los fondos de ayuda que éstos proporcionan, hoy se considera cada vez más que la vinculación debería hacerse especificando los artículos en los que el donante tenga menos ventajas: esto significaría que el donante podría asegurarse todos los pedidos que pueda atender, en régimen de competencia, sufragados con todos los recursos de divisas que el país beneficiario pueda destinar a las compras, garantizando con ello la plena « adicionalidad » de las compras correspondientes a la ayuda vinculada. Se examinará este aspecto más adelante.

64. No obstante, en la práctica, muchos gobiernos especifican en efecto tanto los productos como la fuente (cuando se trata de ayuda vinculada), ya que las autoridades tienen gran interés en asegurarse de que sólo se autoricen los usos « prioritarios ». Pero una vez se han especificado los productos y la fuente, el país donante especificado se convierte de hecho en la única fuente de abastecimiento posible. La circunstancia de que las autoridades encargadas de expedir las licencias, junto con la misión de la AID de los Estados Unidos, hayan especificado (en las licencias) únicamente las partidas para las cuales se considera a los Estados Unidos como un proveedor de bajo costo, no supondrá pues necesariamente que la mercancía abastecida se obtenga a los precios competitivos a que se habría ofrecido en un mercado libre.

65. Cuando para los productos especificados sólo hay un pequeño número de proveedores, no puede excluirse una colusión explícita, aun cuando las misiones encargadas de la ayuda procuran examinar los precios e impedir esas prácticas. Pero incluso cuando los proveedores son muchos, el hecho de que el suministro vaya a financiarse con fondos de ayuda inducirá a menudo a que se exija un precio más alto del que se habría fijado si la operación se hubiese hecho en un mercado menos restringido. Así, por ejemplo, los proveedores estadounidenses considerarán las operaciones de venta financiadas con fondos de ayuda como equivalentes a ventas al mercado interno y probablemente cargarán para los contratos así financiados precios f.o.b. que son el equivalente de los precios del mercado interno. Pero, como ocurre no pocas veces, el precio competitivo f.o.b. que fijan muchos fabricantes es más bajo que el precio del mercado interno, debido principalmente a que se considera que el mercado exterior es más « competitivo » a causa de la presencia de proveedores extranjeros²⁰. Así, el hecho de que la vinculación de la ayuda induzca a los proveedores estadounidenses, en este ejemplo, a fijar precios para la venta en el extranjero como si estuviesen fijando precios para la venta en el país, tratando así las ventas financiadas con ayuda como una simple prolongación de las ventas del mercado interno, dará lugar además a que los precios para el país beneficiario tengan un recargo en relación con el precio competitivo f.o.b. que ese país habría obtenido si en lugar de la ayuda vinculada hubiese dispuesto de fondos de utilización libre para hacer sus importaciones en la fuente impuesta por la ayuda vinculada. Es de advertir que: a) si bien esto no es forzoso que ocurra sistemáticamente, ya que algunas compañías pueden no seguir estas prácticas de fijación de precios, la opinión bastante generalizada de los especialistas familiarizados con estas operaciones es que existe en efecto tal discrepancia entre los precios internos y los precios de competencia f.o.b. en general; y b) cuando el autor trató este punto con funcionarios encargados de las com-

pras de una misión de ayuda pudo advertir que la práctica consistente en fijar un precio interno a los compradores extranjeros que financian sus operaciones con fondos de ayuda se consideraba como una práctica « legítima » y de ningún modo como ejercicio de una « facultad monopolística », la cual tiene, efectivamente, ese carácter desde un punto de vista estrictamente económico.

66. Como estos márgenes, que se pierden con el régimen de ayuda vinculada, pueden ser bastante grandes (si se tiene en cuenta la evidencia que existe de tales prácticas), la pérdida que supone para los países beneficiarios la vinculación de la ayuda puede ser considerable aun cuando tal país aproveche las posibilidades de sustitución.

67. El problema concreto que se acaba de examinar obedece a un sistema de concesión de licencias en el que se especifican las importaciones y la fuente a la vez por razón de: a) una situación de ayuda vinculada que exige que las importaciones procedentes de la fuente del país donante no puedan descender por debajo de un nivel determinado, y, además, b) el deseo por parte del país beneficiario de mantener una distribución de las importaciones ajustada a un orden de prioridades. Sin embargo, una manera de soslayar el problema sería, sin dejar de mantener las aplicaciones prioritarias, permitir trueques entre los titulares de licencias de modo que si uno posee, por ejemplo, una licencia estadounidense para cierto nivel de importaciones del producto X que no quiere, pueda trocársela por cierto nivel de importaciones del producto X del Reino Unido con alguien que haya recibido una licencia para importaciones del artículo Y de este último país. Así, el intercambio dejaría al primer titular de la licencia con el mismo nivel de importaciones de X, sin que éstas estuviesen circunscritas a fuentes estadounidenses, y el segundo titular quedaría con el mismo nivel de importaciones de Y sin que quedasen éstas circunscritas a fuentes del Reino Unido. Esos trueques preservarían pues el orden prioritario de las importaciones y permitirían que la ayuda se gastara en las fuentes vinculadas, a la vez que establecerían en condiciones ideales una situación de competencia que podría contribuir a eliminar esa modalidad de acción monopolística que de otro modo pueden ejercer los exportadores de fuentes vinculadas.

68. No obstante, puede suceder que esta situación no se produzca en condiciones ideales: los trueques son posibles teóricamente, pero puede suceder que el mercado no funcione en las condiciones ideales que permitan hacer uso de estas oportunidades; además, si hubiese un predominio de fondos vinculados a una o dos fuentes, podría haber un ejercicio efectivo de poder monopolístico desde esas fuentes ya que las posibilidades de trueque serían limitadas y tal vez no fueran suficientes para asegurar una competencia efectiva que sirviera para eliminar el ejercicio del poder monopolístico íntegramente.

69. Así, incluso si se aplicaran políticas de compra óptimas con respecto a las importaciones para proyectos o para fines independientes de proyectos, con miras a aprovechar las posibilidades de sustitución a fin de reducir al mínimo el costo real de la ayuda vinculada, hay razones suficientes para pensar que los costos no se eliminarán en la práctica. Además estas políticas de compra óptimas no siempre pueden seguirse, por las razones que ya se han señalado: por ejemplo el carácter sucesivo de las corrientes

²⁰ Milton Gilbert ha recogido sistemáticamente pruebas de esta práctica tan extendida durante el período entre las dos guerras. Véase su estudio « A Sample Study of Differences between Domestic and Export Pricing Policy of United States Corporations », el cual constituye la parte I de la *Monograph No. 6: Export Prices and Export Cartels (Webb-Pomerene Associations)* en el estudio titulado *Investigation of Concentration of Economic Power* (Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1940), preparado por el United States Temporary National Economic Committee.

de ayuda, que no permite pedir ofertas simultáneamente para diferentes proyectos. En la práctica, pues, los países beneficiarios se encontrarán forzosamente ante la perspectiva de un alto costo para la parte irreducible de la ayuda efectivamente vinculada, amén de precios monopolísticos en toda una serie de corrientes de ayuda vinculada, aun en el supuesto de que la ayuda esté vinculada en cuanto a la fuente y no lo esté al mismo tiempo en cuanto a la especificación del producto.

Caso II: Ayuda vinculada a proyectos y a productos determinados

70. En la práctica la ayuda suele estar vinculada (del lado del país donante) a proyectos determinados, y también a productos cuando la ayuda que se concede no está asignada a proyectos. En cualquier caso, pues, los costos reales tienen que evaluarse en función de una vinculación simultánea por razón de la fuente y por razón de especificación del producto. Finalmente se verá que esta práctica puede utilizarse, con grados diversos de eficacia, para reducir o incluso eliminar las posibilidades de sustitución que se han señalado en el análisis precedente.

a) Ayuda vinculada a proyectos determinados

71. Examinemos primero el caso de ayuda vinculada a la fuente que está vinculada además a proyectos determinados. Los costos exactos que resultan de esa doble vinculación dependerán rigurosamente del método preciso que se haya seguido para elegir los proyectos concretos.

72. *Método 1.* Si los proyectos se eligen después de pedir ofertas en el mercado mundial para todos los proyectos, los costos que resultarán serán idénticos a los costos que ya se han estudiado antes para el caso de la ayuda vinculada a la fuente exclusivamente. Huelga decir, pues, que lo que aquí interesa son métodos de selección de proyectos que no se ajusten a ese procedimiento.

73. *Método 2.* Otro procedimiento, más positivo, consiste en que el país beneficiario tenga una lista de proyectos de la cual, previa consulta mutua, puedan asignarse algunos a diferentes fuentes vinculadas en la hipótesis de que éstas serán probablemente fuentes más económicas e impondrán un costo suplementario menor por razón de la vinculación. Esto parece ofrecer un método simple y fácil de llevar a efecto la finalidad a que está destinado el sistema de pedir ofertas en el mercado mundial y hacer luego las adjudicaciones a diferentes fuentes vinculadas.

74. Ahora bien, esto no ocurre así. En primer lugar, hay que tener en cuenta el simple hecho de que las partes interesadas pueden estimar erróneamente la baratura relativa de las otras fuentes posibles: por regla general no hay sustituto adecuado del sistema de licitación. Además, las prácticas monopolísticas que se estudian en la subsección anterior aparecerán tan pronto como se asigne de antemano un proyecto a una fuente vinculada. En particular, en esta situación persistirá la tendencia a recargar los precios que se apoya en el tipo de argumento basado en la prolongación del mercado interno.

75. Una licitación entre los proveedores de una fuente designada no servirá para eliminar el recargo monopolístico de los precios si los proveedores pueden (implícita o

explícitamente) ponerse de acuerdo con más facilidad y rapidez cuando pertenecen a una sola fuente y no a varias. A veces se trata de refutar este argumento alegando que la licitación podría hacerse a escala mundial. No obstante, esto no servirá de nada si se sabe que el proyecto ya se ha adjudicado a una fuente determinada: en tal caso los proveedores de las otras fuentes posibles no sentirían estímulo para licitar.

76. Huelga decir, que cuando el país beneficiario no organiza una licitación ni siquiera entre los proveedores del país designado, las probabilidades de que se fije un precio excesivo y monopolístico son aún mayores que cuando hay una colusión monopolística explícita entre los proveedores. En realidad, se dan muchos casos de tal recargo de los precios, que se debe a que el país beneficiario no ha seguido un procedimiento de licitación apropiado ni siquiera dentro de los límites factibles. Es interesante observar que puede haber varias razones para no seguir siquiera ese procedimiento de licitación limitada:

i) A menudo, una empresa extranjera ha intervenido en un proyecto determinado desde sus comienzos y se considera como prácticamente automático el que se le adjudique el pedido;

ii) En algunos casos la ayuda se otorga en realidad después que un proyecto ha sido elaborado por determinada empresa nacional en colaboración con empresas o con el gobierno del país beneficiario, de suerte que la licitación se considera como una pura formalidad y los precios que fija la empresa se consideran razonables, sin previo examen, siempre que no parezcan verdaderamente exorbitantes;

iii) En unos pocos casos, además se ha alegado que la falta de licitación es indicio de corrupción en el país beneficiario, con la connivencia de personas influyentes en el país que otorga el crédito.

77. *Método 3.* Por último, puede ocurrir que la selección de un proyecto vinculado a una fuente impuesta no se realice ni por referencia a una licitación simultánea para diversos proyectos ni exclusivamente por elección anterior a la licitación para el proyecto seleccionado.

78. En la práctica, varios proyectos son « asociados » a ciertas fuentes que parecen ser, por diversas razones, las más probables. Como indica Mahbub ul Haq en su original análisis de la ayuda vinculada para el Paquistán, en tales casos el método óptimo consiste en organizar una licitación a escala mundial y amenazar con adjudicar el proyecto a otras fuentes posibles si la fuente « asociada » al proyecto resulta excesivamente costosa ²¹. No cabe duda de que este método, que es parecido al primer método que se ha estudiado más arriba, con la diferencia esencial de que en este caso los proyectos se adjudicarán probablemente a fuentes particulares, independientemente del resultado de la licitación, es superior al segundo método estudiado. No obstante, sería ilusorio pensar que todo recargo

²¹ Mahbub ul Haq, « Tied Credits — A Quantitative Analysis », en John H. Adler y Paul W. Kuznets, *Capital Movements and Economic Development: Proceedings of a Conference held by the International Economic Association* (Londres-Melbourne-Toronto, Macmillan and Company Ltd., Nueva York, St. Martin's Press Inc., 1967), pág. 326.

monopolístico de los precios, especialmente el basado en el argumento de la prolongación del mercado interno, desaparecerá cuando los proyectos vayan asociados a determinadas fuentes de tal manera que los proveedores de otras fuentes supongan que se van a adjudicar con toda probabilidad a aquellas fuentes.

79. Por último, hay que advertir que hasta ahora hemos estudiado los costos de la ayuda vinculada a la fuente y al propio tiempo a determinados proyectos, partiendo del supuesto de que el país donante permitirá que el país beneficiario elija los proyectos con arreglo a su propio orden de prioridades. Ahora bien, puede no cumplirse este supuesto. En realidad, ya hemos visto (en una sección anterior) cómo la propia elección del proyecto puede obedecer a los intereses particulares de los proveedores de un país donante determinado, en cuyo caso, el costo de esa ayuda vinculada puede consistir no sólo en los costos mencionados sino también en los que entrañe cualquier alteración posible del orden de prioridades desde el punto de vista del desarrollo del país interesado (suponiendo, claro está, que el propio país beneficiario haya ejercido su derecho de elección, supuesto éste que no es tan válido como parece).

80. De modo análogo, el país beneficiario puede tropezar con una nueva elevación de los costos cuando el país donante trata de conseguir una vinculación más eficaz reduciendo la parte del proyecto que corresponde a « gastos locales » mediante una elevación artificial de las importaciones que han de proceder de la fuente en el país donante.

81. Así pues, mediante esa distorsión en la elección y las características de los proyectos, se pueden elevar los costos de vinculación de la ayuda por encima de la suma que habría que gastar si el país donante fuese más escrupuloso y comprensivo respecto de la elección de los proyectos.

b) Otra ayuda vinculada por especificación de los productos

82. Cuando la ayuda esté vinculada a usos finales distintos de los proyectos, aumentarán también las dificultades y los costos que supone la vinculación a la fuente.

83. En este caso, la posibilidad de que se recarguen los gastos de suministro de determinados artículos puede reducirse mediante consultas, siempre que el país donante acceda a ello, de manera que ambas partes puedan recurrir a un procedimiento de « sustitución ». Ahora bien, aun excluyendo el aumento de gastos debido a que determinados artículos puedan no estar disponibles en absoluto en la fuente vinculada o a que el país donante pueda estar interesado en suministrar al país beneficiario determinados artículos de prioridad más baja (para conseguir la « adicionalidad » o por otras razones), es inevitable que se produzca un alza « monopolística » de los precios tan pronto como se hayan presentado las especificaciones. Como ya hemos sostenido en esta sección, el precio que se pagará por un artículo suministrado con cargo a la ayuda será probablemente idéntico al precio interno y, por ende, más elevado que el precio f.o.b. mundial en condiciones normales de competencia. Esto puede dar lugar a una explotación de los precios aún más monopolística, si bien se pueden reducir sus efectos mediante una información adecuada y un sistema de compras acertado.

84. Por último, se pueden formular algunas observaciones respecto de la afirmación que hacen a veces los

países donantes en el sentido de que cuando se otorgan créditos de importación y exportación, como ocurre con los préstamos del Eximbank, la vinculación automática *de facto* no aumenta el costo porque: i) los propios países beneficiarios eligen primero los artículos que desean importar y luego solicitan el crédito, o ii) el crédito se concede para proyectos en los que los proveedores nacionales ya han conseguido contratos a base de una licitación internacional. El primer argumento no siempre es válido en la práctica especialmente para los países donantes más pequeños, según se ha visto en casos como el de la India. Es más: aunque lo fuera, es falaz porque el mero hecho de que la « ayuda » vaya a recibirse de determinada fuente si los artículos necesarios se importan de esa fuente, basta para originar costos reales del tipo estudiado anteriormente para la ayuda vinculada. Además, el segundo argumento tampoco tiene base; únicamente en el caso de que los proveedores de todo el mundo dispusiesen de las mismas condiciones de crédito (concedidas como ayuda por un país solamente para sus exportaciones) sería correcto afirmar que la vinculación no originaría un aumento de los costos. Por el contrario, el hecho de que una empresa italiana por ejemplo, sepa que puede contar con los créditos que concede su país en concepto de ayuda le permitirá hacer una oferta más baja que una empresa de la República Federal de Alemania que no pueda disponer de esos créditos; en cambio, si esta última empresa hubiera tenido también acceso a esos créditos, habría hecho una oferta aún más baja y el país beneficiario habría obtenido las mismas ventajas que si la ayuda no hubiese sido vinculada.

85. En resumen, la vinculación de la ayuda a una fuente aumentará, por lo general, los costos, dando lugar, en particular, a un recargo « monopolístico » de los precios por los proveedores, incluso cuando se aplique una política de compras óptima. Además, es probable que esos costos aumenten cuando los países donantes especifiquen también el uso final, por proyecto o de otro modo, que ha de darse a la ayuda vinculada a la fuente. Esos costos variarán según: i) el margen de maniobra de que disponga, a efectos de sustitución, el país beneficiario mediante el acceso a más de una fuente de fondos extranjeros, ii) la medida en que los países donantes toleren que se recurra a las posibilidades de sustitución, y iii) la medida en que el país beneficiario desee y pueda explotar las posibilidades de sustitución y competencia existentes, mediante una política de compras óptima y otras medidas afines.

86. El estudio que precede sería incompleto, sin embargo, si no se hiciera alusión a otros costos indirectos que puede originar la restricción de proveedores que se suele imponer en cierta medida en un sistema de ayuda vinculada:

i) Puede haber gastos periódicos originados por la importación de bienes de capital que requieren reparaciones costosas, piezas de repuesto e incluso (en algunos casos) nuevos desembolsos cuantiosos (en materias primas y combustibles, por ejemplo) para la elaboración de productos o el funcionamiento de las máquinas. Cuando el comprador siga una política de fraccionamiento excesivo, esas desventajas no quedarán reflejadas en el precio pagado y, por consiguiente, esos gastos deberán considerarse como adicionales a los estudiados en los párrafos anteriores.

CUADRO 3

Casos de recargo de los fletes en relación con créditos vinculados

Organismo que realizó la compra	Concepto	¿Hubo licitación internacional?	Cotización más baja en la fuente inpueta	Cotización más baja en licitación internacional	Relación (4)-(5):(5) (%)	Observaciones
1	2	3	4	5	6	
Pakistan Western Railway	Flete para 18 locomotoras (grandes)	Sí	14 500 dólares por locomotora	6800 dólares por locomotora (Noruega)	113	Se pagó el flete más alto
Idem	Flete para 20 locomotoras (pequeñas)	Sí	9 500 dólares por locomotora	5850 dólares por locomotora (Noruega)	62	Idem
Idem	Flete por 22 locomotoras (grandes)	Sí	14 500 dólares por locomotora	6800 dólares por locomotora (Noruega)	113	Idem
Idem	Flete para 22 locomotoras (pequeñas)	Sí	9 500 dólares por locomotora	5850 dólares por locomotora (Noruega)	62	Idem
Idem	Flete para 30 locomotoras (pequeñas)	Sí	8 380 dólares por locomotora	5850 dólares por locomotora (Noruega)	43	Se consiguió autorización para usar barcos no estadounidenses. Pago: parte en efectivo y parte mediante préstamo BIRF
Pakistan Eastern Railway	Flete para locomotoras (medianas)	Sí	11 500 dólares por locomotora	7500 dólares por locomotora (Noruega)	53	Se consiguió autorización; pago en efectivo.

Fuente: Mahbub ul Haq, *op. cit.*, pág. 330.

ii) Además, según señalamos anteriormente en el capítulo III, el costo de la vinculación puede comprender no solamente un precio f.o.b. más alto, sino también gastos de flete adicionales. Estos últimos pueden consistir en recargos por distancia adicional y también tarifas de flete más elevadas (como ocurre en el caso de los transportes marítimos de los Estados Unidos) cuando se apliquen cláusulas restrictivas respecto de los barcos que pueden utilizarse²². Además, como señala Mahbub ul Haq, los fletes que se citan en las licitaciones en que no pueden participar los proveedores de todo el mundo están típicamente recargados, de suerte que es bastante frecuente el recargo monopolístico de los fletes y hay que prestarle atención cuando la ayuda está vinculada (véase el cuadro 3).

iii) Finalmente, es posible que, como ocurre con todos los sistemas de adjudicación que suponen un control directo, se produzcan algunos retrasos cuando se trate de encontrar artículos apropiados que pueda suministrar el país donante que proporciona la ayuda vinculada. Ese problema guarda relación con las dificultades que se plantean cuando hay que establecer relaciones comerciales con una nueva zona de la que se empieza a recibir ayuda vin-

culada; esto mismo puede resultar ineficaz debido a los retrasos y requerir cuantiosos gastos para obtener información.

iv) También conviene mencionar que el hecho de limitar las compras a los países donantes puede impedir que los países en desarrollo presenten ofertas para los proyectos y compitan para el suministro de mercancías con cargo a la ayuda no destinada a proyectos concretos. Ello frenaría el aumento de los ingresos de exportación y, salvo en el caso de una oferta totalmente elástica, ocasionaría pérdidas a los países en desarrollo que de lo contrario hubieran podido suministrar los artículos importados con cargo a la ayuda.

Estimaciones empíricas

87. Es evidente que para analizar empíricamente el costo que la vinculación de la ayuda supone en la práctica para los países beneficiarios, las estimaciones sólo pueden realizarse partiendo del país beneficiario puesto que sólo en este país pueden analizarse con precisión todas las posibilidades de sustitución (tal como se estudiaron anteriormente) así como su aplicación. Este tipo de análisis detallado de un pequeño número de países beneficiarios (elegidos en los continentes de Asia, África y América Latina) es precisamente lo que está organizando la secretaría de la UNCTAD, siguiendo principalmente la pauta del original análisis de Mahbub ul Haq.

88. Sin hacer un análisis tan detallado, es interesante observar que: i) la escala de ofertas, desde la más alta hasta la más baja, en licitación internacional puede ser muy amplia, lo que indica que puede ser considerable el costo

²² Este último problema se refiere únicamente a los Estados Unidos. Los gastos que entraña son considerables pues es bien sabido que el armador estadounidense, el en caso de los envíos que se efectúan con cargo al programa de ayuda, cobra fletes tres veces superiores a las tarifas de mercado libre que aplican otras compañías. Hay que recordar, sin embargo, que el flete suplementario por los envíos efectuados en virtud de la *Public Law 480* es pagado por el Gobierno de los Estados Unidos y no por los beneficiarios, si bien, también en este caso, se contabiliza en el presupuesto como «ayuda desembolsada» y no como «subvención a la exportación».

suplementario que supone el efectuar las compras en una fuente vinculada (aun haciendo abstracción de los elementos monopolísticos); y ii) el costo suplementario de carácter monopolístico puede resultar sumamente elevado cuando la licitación es limitada o no se celebra.

89. La variación de las ofertas para los préstamos del BIRF y los créditos de la AIF puede aportar valiosa información sobre el primer punto mencionado en el párrafo anterior. Ultimamente se han podido conseguir dos series de muestras que permiten esclarecer un tanto la cuestión. Sin embargo, antes de estudiar esas series, es preciso señalar algunas de las limitaciones básicas que hay que tener en cuenta al deducir la escala potencial de los costos suplementarios que puede imponer la vinculación:

a) No es fácil comparar las licitaciones debido a las cláusulas diferentes, a las diferencias de calidad, a las distintas especificaciones incluidas por los diversos licitadores, etc. Por ello no siempre puede deducirse que la variación observada obedece a las diferencias reales en el costo de los suministros que hemos de tener en cuenta en los cálculos.

b) Por otra parte, aunque la variación indique las diferencias posibles en el costo de los suministros procedentes de un fuente impuesta, tiene importantes limitaciones a ese respecto:

- i) La fuente efectiva de suministro en virtud de la ayuda vinculada puede suponer un costo aún mayor que la oferta más elevada para el BIRF, por la sencilla razón de que ese costo elevado puede por sí mismo haber excluido una oferta de esa fuente; en ese sentido, la variación observada representará menos del costo efectivo de la vinculación;
- ii) La ayuda puede estar vinculada a una fuente de suministro de un costo más bajo que la más alta de las ofertas para el BIRF; en ese sentido, la variación entre la oferta más alta y la más baja representará más del costo efectivo de la vinculación.

90. Teniendo presentes esas reservas, cabe observar que las muestras de ofertas tabuladas a base de datos del BIRF y de la AIF en el cuadro 4 indican que el porcentaje de costo suplementario potencial, expresado como relación en la que el numerador es la diferencia entre las « ofertas altas » y las « ofertas aceptadas » y el denominador las « ofertas aceptadas » fue en promedio del 49,3 %, y que

más del 31 % del valor de los contratos adjudicados (que suman en total 200,9 millones de dólares) se caracterizó por un costo suplementario potencial de más del 50 %, y el 62,9 % de ese valor supuso un costo suplementario potencial superior al 30 %.

91. En lo que respecta a la cuestión de la fijación monopolística de los precios que va relacionada con la ayuda vinculada, Mahbub ul Haq señala que los proyectos de ayuda vinculada al Paquistán estuvieron sometidos típicamente a esa fijación monopolística de los precios:

«... las cotizaciones ofrecidas por los proveedores son a menudo más altas cuando éstos saben que se trata de un crédito vinculado, y bajan considerablemente cuando queda bien sentado que los suministros se pagarán en efectivo o con créditos no vinculados... Un caso cómico ocurrido recientemente en el Paquistán fue el del suministro de compresores del tipo Atlas Copco con cargo a un crédito de Francia. Los proveedores franceses ofrecieron ciertas cotizaciones que, en comparación con las enviadas por los agentes paquistaníes de la Atlas Copco, resultaron ser superiores entre un 33 % y un 47 % según los artículos.»²³

Lo que Mahbub ul Haq no menciona, sin embargo, son las dos posibilidades siguientes: a) puede tratarse de un caso de fijación « monopolística » de los precios, en el sentido de que el precio f.o.b. para las exportaciones con cargo a la ayuda vinculada es igual al precio interno y, por ende, superior al precio f.o.b. competitivo, para una amplia gama de productos tanto en la ayuda vinculada a un proyecto como en la que no lo está; b) cuando la posibilidad de sustitución se considera limitada, hasta una licitación internacional puede resultar ineficaz para conseguir precios más bajos²⁴.

²³ Mahbub ul Haq, *op. cit.*, págs. 335 y 336.

²⁴ Por consiguiente, Mahbub ul Haq puede ser excesivamente optimista cuando afirma que « en el caso del Paquistán, los créditos otorgados por el BIRF, la AIF, la República Federal de Alemania, el Reino Unido y el Canadá no suelen adolecer de ningún inconveniente grave, en parte porque algunos de esos créditos no están vinculados y en parte porque el Paquistán puede obtener un gran número de artículos de esos países a los precios más competitivos » (*ibid.*, pág. 331). Aun cuando el Canadá pudiera suministrar un artículo a un precio competitivo de x dólares por unidad con cargo a la ayuda vinculada, su precio f.o.b. competitivo en el caso de una ayuda no vinculada podría ser de (x-y) dólares.

CUADRO 4

Distribución de frecuencias de la relación de la diferencia entre ofertas altas y ofertas aceptadas y las ofertas aceptadas, en licitación competitiva para 20 préstamos del BIRF y tres créditos de la AIF, 1960-1966

	Menos del 10 %	10 a 20 %	20 a 30 %	30 a 40 %	40 a 50 %	50 a 100 %	100 % y más	Total
Número de contratos . .	12	8	13	12	9	27	11	92
Porcentaje de los contratos	13,0	8,7	14,1	13,0	9,8	29,4	12,0	100,0
Porcentaje del valor de los contratos en relación con el valor total	17,6	5,4	14,1	13,0	18,6	28,0	3,3	100,0

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a base de datos del BIRF y de la AIF.

92. Entre los estudios por países que, como hemos sostenido, constituyen el medio óptimo de estimar el costo real de la vinculación de la ayuda a la fuente, el original estudio de Mahbub ul Haq sobre el Paquistán calcula el costo suplementario en un 14%: una pérdida de 60 millones de dólares para un volumen total de ayuda del orden de 500 millones de dólares por año. Esa cifra relativamente « baja » se atribuye a dos factores principales:

a) La posibilidad de sustitución y una mayor utilización de la misma al tener acceso el Paquistán a otras varias fuentes de ayuda así como a ingresos de divisas libres y ayuda no vinculada;

b) Un porcentaje relativamente bajo de ayuda vinculada.

No obstante, la estimación es muy aproximativa y es probable que esté muy por debajo de la cifra real, habida cuenta del optimismo de Mahbub ul Haq acerca de la posibilidad de evitar todos los elementos « monopolísticos » en la fijación de los precios de los suministros con cargo a la ayuda vinculada ²⁵.

93. Los estudios por países que está preparando la UNCTAD prometen arrojar más luz sobre los elementos cuantitativos de la cuestión. Por desgracia, en el momento de redactarse el presente informe, aún no se habían completado esos estudios. No obstante, conviene señalar al respecto que, en la medida en que los países donantes tiendan, sea cual sea la razón, a dividir los países beneficiarios en regiones que reciben la ayuda de fuentes determinadas, y no diversas, ello dará lugar, siendo iguales las demás condiciones, a una reducción de las posibilidades de sustitución y competencia que se examinan en el presente capítulo y por ende, a un aumento del costo de la ayuda vinculada a la fuente. En este orden de ideas, es interesante observar lo siguiente:

a) Mientras los Estados Unidos han tendido hasta ahora a reducir el grado de concentración de la ayuda, de suerte que bajaron los gastos por ese concepto en el caso de los 13 países principales, pasando de un promedio del 92% del total en 1954-1957 a un promedio del 72% durante 1960 y 1961 ²⁶, la reciente tendencia parece ser de sentido inverso y ha culminado con la decisión oficial de concentrar los gastos de ayuda de los Estados Unidos en 15 países;

b) Si se examina la distribución de la ayuda puede verse que los países de América Latina dependen predominantemente de la ayuda de los Estados Unidos, los países africanos de habla francesa de la de Francia, y los países del Commonwealth — con exclusión de la India y del Paquistán — de la del Reino Unido.

94. Por último, cabe mencionar que se realizó un estudio superficial de los costos suplementarios que pudieran

originarse cuando los países que reciben ayuda de los Estados Unidos tuviesen que renunciar a efectuar las compras en el extranjero a partir de 1960. Se estimó entonces que si los países beneficiarios siguiesen importando los mismos tipos de productos pero efectuasen sus compras en los Estados Unidos, se produciría en promedio un aumento de más del tercio en el costo de los artículos importados cuyo precio fuese más elevado en los Estados Unidos, pero que, computado como aumento medio de los gastos totales en concepto de productos, el costo suplementario representaría aproximadamente la mitad de esta proporción.

95. La impresión que dan las diferentes estimaciones es que la vinculación de la ayuda a la fuente — prescindiendo totalmente de la ayuda en productos y servicios técnicos, así como de los créditos de los proveedores — impone en la práctica (y no sólo en teoría) gastos suplementarios que son lo bastante importantes para justificar que se procure promover la adopción de medidas para desvincular la ayuda. Ahora bien, antes de estudiar esas medidas, sería conveniente examinar algunos de los argumentos aducidos por los países donantes en pro de la vinculación de la ayuda.

Capítulo VI

Ganancias que obtienen los países donantes de la vinculación a la fuente

96. Como hemos visto anteriormente, el argumento más poderoso y persistente que aducen los países con déficit en la balanza de pagos para defender la vinculación de la ayuda a la fuente es que impide que empeore ese déficit. Dada la importancia de ese argumento, vamos a estudiarlo detenidamente, prestando especial atención a las pruebas empíricas en que se funda.

97. El citado argumento, expuesto en forma esquemática, consiste en decir que la vinculación a la fuente hace que los países beneficiarios gasten los fondos que reciban en concepto de ayuda en el propio país donante, reduciendo así la posibilidad de que se destinen a pagar exportaciones de terceros países e impidiendo con ello el empeoramiento de la balanza de pagos del país donante. A este argumento pueden formularse ciertas reservas evidentes:

a) La simple « recuperación » de la ayuda que se produzca al recurrir el país beneficiario a exportaciones del país donante no bastará, de por sí, para mejorar la balanza comercial que « financia » la corriente de ayuda. Como contrapartida tiene que producirse una liberación de recursos de la absorción interna. Por lo tanto, no hay que dar por supuesto que una vinculación efectiva de la ayuda a la fuente llevará consigo necesariamente una mejora en la balanza de pagos del país donante. De hecho, no será así si la causa del déficit en esa balanza es el exceso de la demanda: en tal caso el problema real que plantea el proceso de ayuda es más bien que entraña una transferencia de recursos para los que hay un exceso de demanda, de suerte que entonces lo que importa es saber: i) si se puede realmente proporcionar esa ayuda; y ii) si los países ricos no deberían acaso buscar medios de amoldar la corriente de ayuda frenando la demanda interna de recursos.

²⁵ Además, en su análisis cuantitativo, Mahbub ul Haq no parece atribuir importancia alguna a factores tales como los cambios en el orden de prioridad por dificultades de compra en la fuente impuesta, etc. Por otra parte, el método utilizado por Mahbub ul Haq para evaluar el costo de la vinculación de la ayuda y los estudios subsiguientes de la UNCTAD pueden no medir plenamente ese costo en el sentido estrictamente económico del término (véase el anexo III).

²⁶ Lawrence Lynn Jr., *An Empirical Analysis of U.S. Foreign Economic Aid and the U.S. Balance of Payments, 1954-1963*, tesis doctoral presentada en la Universidad de Yale, 1966, pág. 21.

b) Por otra parte, aun en el supuesto de que queden liberados recursos internos para financiar la transferencia como resultado de una vinculación de la ayuda a la fuente, el efecto exacto de la vinculación no puede medirse debidamente mediante la estimación de los desembolsos directos del país beneficiario para pagar bienes y servicios del donante. Los desembolsos por exportaciones de terceros países originarán también, a su vez, una nueva demanda indirecta de artículos exportados por el país donante, de manera que el efecto neto de la vinculación sobre la balanza de pagos del país donante será inferior al medido por el efecto primario.

c) Además, los efectos de la vinculación a la fuente (por razones ya estudiadas detenidamente en el capítulo IV) pueden eludirse mediante una «sustitución», de suerte que puede limitarse el efecto neto del desembolso primario destinado a pagar exportaciones del país donante; por otra parte, si los recargos monopolísticos pasan a poder de los proveedores del país donante, la mejora neta en la situación de la balanza de pagos excederá de la cantidad que no haya sido objeto de sustitución en una cuantía aproximadamente igual a la transferencia implícita en el exceso de los precios monopolísticos sobre los precios competitivos.

d) Por último, el efecto neto de la vinculación sobre la situación de la balanza de pagos deberá ajustarse teniendo en cuenta que una parte considerable de la vinculación es «competitiva». Así pues, la mejora neta para los países deficitarios será inferior al efecto bruto, directo o indirecto, porque las políticas de esos países tenderán a neutralizarse unas a otras y porque la vinculación recíproca impuesta por los países excedentarios contribuirá también a anular cualquier repercusión favorable en la balanza de pagos.

98. Las estimaciones empíricas de los efectos netos de la vinculación sobre la balanza de pagos de los países donantes son, pues, sumamente difíciles de realizar. Para que tuvieran algún sentido, habría que hacer, como mínimo, conjeturas razonables acerca de los elementos siguientes: a) el alcance de la vinculación; b) la «sustitución» realizada por el país beneficiario; c) los efectos indirectos, por desembolsos secundarios de terceros países, sobre las exportaciones del donante; y d) el alcance de la vinculación «competitiva» recíproca aplicada por los países donantes. Los Estados Unidos son el único país donde se han realizado estudios analíticos serios con miras a preparar esas estimaciones, si bien se dispone de estimaciones puramente «conjeturales» del Reino Unido.

Reino Unido

99. En el curso de un ejercicio empírico destinado a estimar el «costo» que supone para la balanza de pagos el programa de ayuda exterior del Reino Unido, Andrzej Krassowski²⁷ ha procurado tener en cuenta que parte de la ayuda de ese país está vinculada a la fuente.

100. Dando por sentado que la ayuda vinculada se refiere únicamente a los préstamos netos del Export Credit Guarantee Department (ECGD) (en virtud del artículo 3 de la *Export Guarantees Act*, de 1949), procede a clasificar esos préstamos por destino —zona de la libra esterlina y resto del mundo— y a continuación subdivide la zona de la libra en las regiones de «Africa», «Caribe», «Asia», «Oriente Medio», y «Otras colonias». Segui-

²⁷ A. Krassowski, *op. cit.*

CUADRO 5

Efectos de la vinculación de la ayuda del Reino Unido sobre la balanza de pagos, 1963
(Corriente neta de divisas, 1963)

Región	Corriente total de ayuda (millones de libras esterlinas)	Participación media del Reino Unido en importaciones procedentes de países industrializados (%)	Corriente de ayuda vinculada (millones de libras esterlinas)	Corriente de ayuda vinculada que acaba volviendo al Reino Unido			Cuantía de ayuda vinculada que volvería al Reino Unido si no estuviera vinculada (millones de libras esterlinas)	«Ganancias» en la balanza de pagos por vinculación de la ayuda (millones de libras esterlinas)	
				Directa	Parte sustituida	Total			
				Porcentaje	(Millones de libras esterlinas)	(millones de libras esterlinas)			(millones de libras esterlinas)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Zona de la libra esterlina									
Africa	45,4	45	5,5	70	3,85	0,74	4,59	2,48	2,11
Caribe	6,6	40							
Asia	25,2	25	26,3	70	18,42	1,97	20,39	6,58	13,81
Oriente Medio . . .	12,6	30							
Otras colonias . . .	9,0	30							
Todos los demás países	1,2	10	5,7	90	5,13	0,06	5,19	0,57	4,62
Total de la ayuda bilateral	100,0		37,5				30,17	9,63	20,54
Ayuda multilateral . .	13,4								
TOTAL	113,4		37,5						

Fuente: Para las columnas 1 a 8, Krassowski, *op. cit.*, pág. 32. Para las columnas 9 y 10, cálculos.

damente, da por supuesto que en la zona de la libra la «sustitución» será del 30% y que en el resto será del 10%, partiendo de la hipótesis plausible de que la sustitución es más fácil cuando es considerable el volumen inicial del comercio con el Reino Unido que no recibe ayuda. Además, supone que la parte de la ayuda vinculada que es objeto de sustitución y que de hecho está desvinculada, se gastará con arreglo a la participación media del Reino Unido en las importaciones de la zona beneficiaria procedentes de países industrializados.

101. La estimación resultante de la desviación del comercio en favor del Reino Unido, imputable a la vinculación de la ayuda, viene a ser de 20.540.000 libras para 1963, lo que representa más del 50% de la cantidad que está vinculada, más del 20% de la corriente neta de ayuda bilateral y menos del 19% de la ayuda neta total (multilateral más bilateral) del Reino Unido (cuadro 5).

102. Esa estimación adolece, sin embargo, de graves limitaciones por las razones que se exponen a continuación: a) las estimaciones de la «sustitución» son puramente conjeturales; b) las tendencias medias a gastar en bienes y servicios del Reino Unido pueden diferir de las tendencias marginales, especialmente cuando la estructura de las importaciones de los países beneficiarios va variando considerablemente debido a los programas de desarrollo; c) no se tiene en cuenta el incremento de los desembolsos por concepto de exportaciones, efectuados indirectamente por los países donde los beneficiarios gastaron inicialmente los fondos recibidos como ayuda; en este sentido, la estimación de la «ganancia» obtenida con la vinculación es excesiva; d) se reconoce que la estimación de la vinculación se limita a los préstamos del ECGD y, por lo tanto, esa estimación es baja; y e) no se hace ningún ajuste para tener en cuenta que la vinculación aplicada por otros países puede de por sí ser función de la vinculación impuesta por el Reino Unido²⁸.

Estados Unidos

103. En cambio, para los Estados Unidos existen estimaciones más sistemáticas del efecto de la vinculación de la ayuda, que consisten principalmente en dos series independientes de estudios, una por Lawrence Lynn Jr. y la otra por Alan Strout, si bien cabe mencionar un trabajo anterior, realizado en 1963 por Walter Salant y sus colaboradores por encargo de la Brookings Institution, que dio por resultado unas estimaciones esencialmente especulativas que se obtuvieron al pronosticar la balanza de pagos de los Estados Unidos para 1968.

104. Las estimaciones de Lynn y Strout se caracterizan por dos detalles importantes: a) las posibilidades de «sustitución» se cuantifican sistemáticamente a partir de los datos empíricos disponibles; y b) la demanda indirecta de exportaciones de los Estados Unidos, por conducto de

desembolsos secundarios efectuados por terceros países se examina detenidamente para averiguar en qué medida las estimaciones resultantes responden a las distintas hipótesis relativas a la actitud de los grupos de países, especialmente de la Europa occidental, respecto de la acumulación de reservas. Las principales limitaciones de las estimaciones son las siguientes: a) tratan implícitamente la vinculación de la ayuda por otros países donantes como si fuera autónoma (esta hipótesis tiene muy poco sentido en el caso de los Estados Unidos), y b) no se dispone de ninguna estimación fiable acerca de la acumulación de reservas en los países que intervienen en el comercio mundial.

105. En los citados estudios se calculan de distintas maneras los efectos de la «sustitución». El procedimiento seguido por Lynn consistió esencialmente en calcular las exportaciones de los Estados Unidos a un país beneficiario como función lineal de las diferentes categorías de divisas (distinguiendo los préstamos del Eximbank, la ayuda en virtud de la *Public Law 480* y los desembolsos de la AID) y la participación en el mercado en el año base. Utilizando los datos sobre 43 países para 1958-1960 y 1962-1963 y tomando el año 1961 como punto de partida de la vinculación de la ayuda de los Estados Unidos, Lynn descubre que los coeficientes de desembolsos de la AID en exportaciones de los Estados Unidos varían de modo apreciable. No obstante, cuando en el análisis de 1962-1963 Lynn prescinde de seis países (Bolivia, Etiopía, India, Paquistán, República de Viet-Nam y Sudán) donde es considerable el alcance de la vinculación (definido como la cuantía en que los desembolsos estimados de terceros países con fondos de la ayuda vinculada de los Estados Unidos exceden de las importaciones normales procedentes de ese país), los resultados que obtiene dan un coeficiente ligeramente superior para la AID, pero siguen de cerca las estimaciones de 1958-1960.

106. Así pues, los resultados de Lynn indican claramente que la vinculación de los fondos de la AID ha dado lugar a la desviación del comercio en favor de los Estados Unidos en el caso de seis países que reciben una ayuda considerable. Para estos seis países, la desviación mínima (en el supuesto de que se aprovechen todas las posibilidades de sustitución) ha sido estimada por Strout, a base de los datos de Lynn, en unos 74 y 120 millones de dólares para 1962 y 1963, respectivamente. Estas cifras quedan, sin embargo, bastante por debajo del efecto total de la vinculación de la ayuda de los Estados Unidos durante ese período por las razones siguientes: a) se trata de estimaciones mínimas; b) se refieren a seis países, y no se descarta totalmente en las estimaciones de Lynn la posibilidad de que los restantes países beneficiarios se abstengan de realizar sustituciones en ciertos casos; c) se refieren esencialmente a desembolsos de la AID y no incluyen los efectos de desviación del comercio que tienen los préstamos del Eximbank y los envíos en virtud de la *Public Law 480*; el propio análisis de Lynn destaca la importancia de esa omisión, ya que sus cifras indican que durante el período 1958-1963 los desembolsos directos efectuados por los beneficiarios para importar mercancías de los Estados Unidos con cargo a la ayuda de este país representaron un 23% de los desembolsos de la AID, un 80% de los envíos en virtud de la *Public Law 480* y un 92% de los préstamos del Eximbank; así pues, el volumen de des-

²⁸ Este último factor no tiene, sin embargo, gran importancia en el examen de la vinculación de la ayuda del Reino Unido, dado que las sumas afectadas son bastante reducidas. En cambio, es de suma importancia para los Estados Unidos. Además, debe señalarse que Krassowski hace un análisis estadístico detallado del impacto neto de la ayuda sobre la balanza de pagos del Reino Unido, deducción hecha de los efectos de las corrientes de ayuda de otros donantes: Estados Unidos, Francia, República Federal de Alemania y otros países miembros del CAD.

viación del comercio imputable a esas dos fuentes de vinculación de la ayuda pudo muy bien ser del orden de 500 a 700 millones de dólares, con lo cual la « ganancia » total que reportó en conjunto la vinculación de la ayuda fue anualmente de unos 600 a 800 millones de dólares.

107. Alan Strout ha vuelto a hacer las estimaciones de la desviación del comercio originada por la vinculación de los desembolsos de la AID, usando las estimaciones de regresión de Lynn para 1958-1960 como otra serie de cálculos de las participaciones de los Estados Unidos en el mercado. También ha preparado otra serie de estimaciones, utilizando procedimientos similares, para una muestra más amplia de 51 países. Esas estimaciones indican en promedio que la vinculación impuesta por la AID contribuyó efectivamente a desviar el comercio y que la magnitud de la desviación en 1964 se situó (para la muestra de 51 países) en algún punto entre 490 y 556 millones de dólares, lo que representa una proporción del 47% al 54% de las exportaciones financiadas por la AID en 1964 (con destino a esos 51 países). Cabe señalar que la vinculación nominal de los desembolsos de la AID durante el ejercicio económico de 1964 fue solamente del 87% y que ha aumentado posteriormente. También en este caso, si se agrega a ello el efecto de los desembolsos con cargo a la *Public Law 480* y a los préstamos del Eximbank, la estimación máxima de la desviación del comercio se situaría muy bien alrededor de 1.000 millones de dólares. Así pues, es muy posible que la vinculación de la ayuda de los Estados Unidos ocasione en conjunto una desviación del comercio que afecte al 40% de los desembolsos de ese país por concepto de ayuda.

108. Esa conclusión habrá de modificarse en la medida en que la desviación del comercio reduzca a su vez los fondos destinados a pagar exportaciones de los Estados Unidos que de otro modo se hubieran recuperado como consecuencia de desembolsos secundarios efectuados por terceros países (en los que se ha dejado de efectuar el desembolso primario de la ayuda debido a la vinculación). La cuantía en que este factor reducirá la « ganancia » originada por la vinculación en la balanza de pagos de los Estados Unidos se representará por la fórmula $\Delta\gamma A (1 - \lambda)$, en la que:

A = Corriente total de ayuda;

γ = Proporción de la corriente de ayuda que el país beneficiario gastaría en el país donante si no hubiera vinculación;

$(1 - \gamma) A$ = Por consiguiente, el volumen de ayuda « fugada » en exportaciones de terceros países;

λ = Proporción de ayuda « fugada » que vuelve al país donante mediante desembolsos secundarios de terceros países;

$\gamma A + \lambda (1 - \gamma) A$ = Volumen total de los desembolsos en concepto de ayuda que volverían al país donante si no hubiera vinculación;

$\Delta\gamma$ = Proporción adicional de ayuda que el beneficiario gastaría en exportaciones del país donante como consecuencia de la vinculación de la ayuda;

$(\gamma + \Delta\gamma) A + \lambda (1 - \gamma - \Delta\gamma) A$ = Volumen total de desembolsos en concepto de ayuda que volverían al país donante como consecuencia de la vinculación; y por consiguiente:

$\Delta\gamma A (1 - \lambda)$ = Cuantía de desembolsos adicionales en exportaciones del país donante, imputable a la vinculación de la ayuda.

Hay que señalar que cuando $\lambda = 1$, no hay incremento neto en las exportaciones del país donante como consecuencia de la vinculación, porque en este caso las series de desembolsos secundarios efectuados por terceros países eliminan totalmente los efectos de la fuga. Tal será el caso si suponemos que los terceros países no acumulan reservas (es decir, si gastan todos los fondos de ayuda que ingresan)²⁹. Ahora bien, cuando no ocurre tal cosa, λ será inferior a la unidad y la vinculación de la ayuda supondrá una mejora (en exportaciones del país donante) que variará en razón inversa a λ .

109. Lynn ha establecido para los Estados Unidos varias escalas de λ que pueden utilizarse para obtener unos órdenes de magnitud muy aproximativos³⁰. Tomando la matriz de las relaciones comerciales para 1958-1961, Lynn calcula las participaciones medias de los distintos países y regiones en el comercio, y da por supuesto de que éstas son también las participaciones marginales correspondientes. A continuación toma varias hipótesis posibles sobre la acumulación de reservas por las diferentes regiones y luego llega a cuatro estimaciones posibles (cuadro 6) del porcentaje de dólares « fugados » que volverán a los Estados Unidos, es decir λ , por concepto de ayuda gastada en cada una de las cuatro regiones: América Latina, Oriente Medio, África y Asia.

110. En gran parte esas cifras son meros ejemplos, pero sí ponen de manifiesto como λ responde a las hipótesis de acumulación de reservas con respecto a los países de Europa occidental [incluida la Comunidad Económica Europea (CEE)]. Para la hipótesis III, en la que se supone que sólo los países de la CEE agregan a sus reservas los ingresos incrementales de divisas, λ fluctúa entre el 18,1% para África y el 29,5% para Asia, siendo aproximadamente del 24% para el Oriente Medio y la América Latina. No obstante, para la hipótesis IV, que excluye esa posibilidad, el porcentaje λ se sitúa en algún punto entre 74,2% y 89,1%.

111. Al considerar esas estimaciones de λ para llegar a las estimaciones netas del efecto de la vinculación de la ayuda de los Estados Unidos, mediante la fórmula $\Delta\gamma A (1 - \lambda)$, importa recordar que están basadas en supuestos puramente ilustrativos e hipotéticos acerca de la acumulación de reservas, así como en promedios de la participación comercial. No obstante, si hemos de suponer, como parece plausible en este momento, que la hipótesis III puede ser

²⁹ No obstante, en el cuadro 6 la hipótesis IV (los terceros países no acumulan reservas) no da un valor de λ igual a la unidad porque Lynn, cuyo trabajo sirve de base para este cuadro, no utilizó una matriz de todo el comercio mundial sino que omitió los países socialistas y algunas otras categorías no identificables. Esto quiere decir implícitamente que se ha supuesto un 100% de acumulación de reservas por parte de los países omitidos. Esta reserva se aplica a las cuatro estimaciones de los desembolsos indirectos en exportaciones de los Estados Unidos que figuran en el cuadro 6.

³⁰ La técnica de análisis utilizada por Lynn fue sugerida por primera vez por Richard Cooper y ha sido aplicada por W. Whitney Hicks, « Estimating the Foreign Exchange Costs of Untied Aid », *Southern Economic Journal*, vol. XXX, octubre de 1963, así como en el estudio de la Brookings Institution a que se hace referencia en el párrafo 103.

CUADRO 6

**Estimaciones posibles de los desembolsos indirectos en exportaciones de los Estados Unidos,
en relación con la ayuda de ese país**

Región en que se gastan los fondos de ayuda	Desembolsos directos en exportaciones de los EE.UU. (porcentaje de la ayuda EE.UU.) ^a	Fugas directas en exportaciones de otros países (porcentaje de la ayuda)	Desembolsos indirectos en exportaciones de los EE.UU. según diversas hipótesis relativas a la acumulación de reservas ^{b c}							
			En porcentaje de la ayuda				En porcentaje de la fuga directa			
			I	II	III	IV	I	II	III	IV
América Latina	33,3	66,7	5,6	13,1	16,3	56,3	8,4	19,6	24,8	84,8
Oriente Medio	11,6	88,4	3,8	15,3	20,3	72,6	4,4	17,3	23,1	82,5
África	4,4	95,6	2,1	14,0	17,4	85,1	2,2	14,6	18,1	89,1
Asia	10,1	89,9	6,0	23,4	26,6	66,8	6,7	26,0	29,5	74,2

Fuente: Adaptación de las cifras dadas por Lawrence Lynn, Jr., *op. cit.*, págs. 110 a 115.

^a Porcentajes basados en las ecuaciones de regresión de Lynn para 1958-1961.

^b Hipótesis I: Canadá, Reino Unido, CEE, otros países de Europa occidental, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Japón agregan a sus reservas los ingresos incrementales de divisas.

Hipótesis II: Solamente la CEE y otros países de Europa occidental agregan a sus reservas los ingresos incrementales de divisas.

Hipótesis III: Solamente los países de la CEE agregan a sus reservas los ingresos incrementales de divisas.

Hipótesis IV: Ningún país agrega a sus reservas los ingresos incrementales de divisas.

^c Estos cálculos no se basan en una matriz completa del comercio mundial puesto que se ha excluido el comercio con los países socialistas y algunos otros países, lo que implica una acumulación de reservas del 100% para los países omitidos.

la que más se aproxima a la realidad, la estimación de la desviación primaria del comercio, que es del orden de 1.000 millones de dólares, quedaría reducida en unos 250 millones. Así pues, la vinculación de la ayuda de los Estados Unidos (tomada a un nivel nominal del 85%) puede ocasionar una desviación neta del comercio del orden del 30% de los desembolsos de ese país en concepto de ayuda⁸¹.

112. Ahora bien, si consideramos el elemento de reciprocidad que contiene la vinculación de la ayuda, el efecto « beneficioso » neto en la balanza de pagos de los Estados Unidos será aún menor. Suponiendo que el resto de los países donantes también consiguen desviar aproximadamente un 30% del comercio mediante la vinculación de la

ayuda, que las medidas adoptadas por los Estados Unidos para desvincular su ayuda conduzcan a una eliminación total de la vinculación por parte de otros países donantes, el efecto neto de la vinculación de la ayuda de los Estados Unidos quedaría reducido todavía más en unos 80 millones de dólares⁸². A pesar de ello, la ganancia neta obtenida con la vinculación de la ayuda de los Estados Unidos sigue siendo bastante apreciable, pues es del orden de 650 a 700 millones de dólares.

Observaciones generales

113. No cabe duda de que se podrían hacer estimaciones análogas para los demás países donantes, en particular Francia y la República Federal de Alemania, pero, por desgracia, no se dispone de ellas. Sin embargo, del análisis que precede se desprenden claramente tres hechos de gran importancia:

a) La vinculación de la ayuda a la fuente es sin duda alguna un instrumento de política muy útil para desviar los desembolsos de la ayuda en provecho de las exportaciones de bienes y servicios del país donante. Por consiguiente, en la medida en que el donante libera un volumen correspondiente de recursos internos, cabe afirmar que la vinculación de la ayuda tiende a impedir que se deteriore la balanza de pagos del donante como consecuencia de la corriente de ayuda.

b) La mejora imputable a la vinculación varía en razón directa con las prácticas de acumulación de reservas de otros países que intervienen en el comercio mundial. En términos más concretos, el efecto adverso de la vinculación de la ayuda por los Estados Unidos sobre su balanza de pagos quedaría considerablemente reducido si se pudiera suponer que los países de Europa occidental no incluirán en sus reservas los ingresos incrementales de divisas. Es obvio que esta conclusión guarda relación con la cuestión más general de la expansión de la liquidez internacional.

⁸¹ Alan Strout me ha señalado, por correspondencia, que esta estimación puede ser baja porque las estimaciones de Lynn sobre el coeficiente correspondiente a la ayuda en virtud de la *Public Law 480* y a los préstamos del Eximbank se consideran ahora como demasiado bajas. Para 1966 da una estimación probable del 39%, que obtiene empleando diversas estimaciones más altas para la *Public Law 480* (en 0,90) y los préstamos del Eximbank, así como un $\Delta\gamma$ más alto para la AID (gracias a una mayor eficacia en la vinculación) y un λ más elevado que el resultante de la hipótesis III del texto, de siguiente modo:

Parámetro	Public Law 480	Eximbank	AID
γ (igual a la ayuda no vinculada)	0,23 (0,90—0,23)	123 (1,00—0,23)	0,23 0,60
$\Delta\gamma$	=0,67	=0,77	
λ	0,40	0,40	0,40
Por consiguiente: $\Delta\gamma(1-\lambda)$	0,40	0,46	0,36

Así pues, en 1966 la ganancia de los Estados Unidos (sólo para las mercancías) es como sigue:

AID (sólo compras en EE. UU.): 1.190 m. $\times$ 0,36 = 430 millones
Ventas en virtud de la *Public Law 480*:

1.270 m. $\times$ 0,40 = 510 millones

Préstamos del Eximbank (menos 7% servicio):

400 m. $\times$ (1 - 0,07) $\times$ 0,46 =
170 millones

TOTAL = 1.110 millones de dólares

Este total representa el 39% [= 1.110 — (1.190+1.270+370)] de las compras totales en los Estados Unidos. Para 1964, la cifra equivalente — suponiendo que $\Delta\gamma$ para la AID equivalga a 0,47 — sería ligeramente inferior a 1.000 millones de dólares, o sea que rebasaría la estimación de 250 millones citada en el texto.

⁸² Esta estimación se basa en la diferencia entre las columnas 10 y 2 y entre las columnas 11 y 3 del cuadro 7.

CUADRO 7

Estimaciones de la ganancia o pérdida neta de los países donantes que son miembros del CAD, en el caso de que todos ellos decidieran desvincular simultáneamente la ayuda bilateral (excluida la asistencia técnica)
(En millones de dólares de los EE.UU.)

País donante	« Ganancia » por desviación del comercio con efecto neto del 30%, a base de datos del CAD sobre ayuda oficial bilateral neta para determinados años		Estimaciones de « ganancias » por desvinculación de la ayuda por otros países donantes, a base del promedio de participación en el comercio para determinados años						Otras estimaciones posibles de la « ganancia » (+) o « pérdida » (—) netas en el caso de que todos los países donantes decidieran desvincular simultáneamente la ayuda					
			1962, a base de las estimaciones de desviación del comercio para los años		1963, a base de las estimaciones de desviación del comercio para los años		1964, a base de las estimaciones de desviación del comercio para los años		Columnas 4-2	Columnas 5-3	Columnas 6-2	Columnas 7-3	Columnas 8-2	Columnas 9-3
	1963	1964	1963 Col. 2	1964 Col. 3	1963 Col. 2	1964 Col. 3	1963 Col. 3	1964 Col. 3						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Estados Unidos . . .	956,70	843,30	158,13	156,12	157,92	155,88	156,89	154,76	—798,57	—687,18	—798,78	—687,42	—799,81	—688,54
Reino Unido	90,63	113,22	237,82	211,37	235,66	209,43	222,80	197,91	+147,19	+ 98,15	+145,03	+ 96,21	+132,17	+ 84,69
Francia	157,02	140,52	158,11	144,90	160,69	147,25	155,83	142,80	+ 1,09	+ 4,38	+ 3,67	+ 6,73	+ 1,19	+ 2,28
República Federal de Alemania	100,62	98,34	294,21	267,80	298,74	271,95	289,72	263,67	+193,59	+169,46	+198,12	+173,61	+189,10	+165,53
Otros países del CAD	127,41	119,10	584,09	532,78	591,93	539,94	607,92	554,45	+456,68	+413,68	+464,52	+420,84	+480,51	+435,35

Fuente: Cálculos a base de las cifras de ayuda bilateral neta total relativas a los países del CAD, en OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1964 and 1966 Reviews* (París, 1964 y 1966) y Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics*, Naciones Unidas, 1964 y 1965 (publicaciones de las Naciones Unidas, N.º de venta: 66.XVII.6 y 67.XVII.2).

Metodología: El procedimiento consistió en calcular primero las corrientes netas de ayuda bilateral, previa deducción de la asistencia técnica, para 1963 y 1964. Luego, según la hipótesis parcialmente confirmada en el trabajo empírico sobre el Reino Unido y los Estados Unidos, la proporción del 30% se aplicó de modo uniforme a esas cifras de ayuda para obtener las estimaciones de la desviación neta (directa e indirecta) del comercio originada por la vinculación impuesta por cada país, según figuran en las columnas 2 y 3. A continuación, las cifras de exportación para 1962, 1963 y 1964 se utilizaron sucesivamente para calcular las proporciones en que, en caso de desvincularse la ayuda, los desembolsos correspondientes a la desviación del comercio se destinarían a exportaciones de cada país. Esas proporciones se calcularon según se indica a continuación. Aquí se cita como ejemplo el caso de las ganancias obtenidas por el Reino Unido a raíz de la desvinculación efectuada por otros países, siendo EC = exportaciones del CAD; F = exportaciones de Francia; A = exportaciones de la República Federal de Alemania; EU = exportaciones de los Estados Unidos; RU = exportaciones del Reino Unido; y OCAD = Bélgica + Canadá + Países Bajos + Portugal + Dinamarca + Ita-

lia + Japón + Noruega + Suecia. El cuadro que figura a continuación contiene las relaciones correspondientes al Reino Unido. Por ejemplo, para el Reino Unido RU

la relación $\frac{RU}{EC - EU}$ se tomó como la proporción de la desviación del comercio de EC - EU

los Estados Unidos, según se estima en las columnas 2 y 3, que recibiría el Reino Unido como desembolsos adicionales en exportaciones del Reino Unido si la ayuda de los Estados Unidos quedase desvinculada. Así pues, utilizando la estimación de la columna 2 de la desviación del comercio de los Estados Unidos —que asciende a 956,7 millones de dólares— y la relación del año 1962, se obtiene la ganancia que reportaría al Reino Unido la desvinculación de la ayuda de los Estados Unidos, ganancia que asciende a $956,7 \times 0,181$ millones de dólares. De modo análogo, si la República Federal de Alemania desvinculase su ayuda, la ganancia del Reino Unido equivaldría a $100,62 \times 0,159$ millones de dólares. Si todos los países aparte del Reino Unido efectuasen la desvinculación, la ganancia sería la suma de esas estimaciones, es decir 237,82 millones de dólares (columna 4), y así sucesivamente. Como es natural, este método no da más que una simple aproximación a los efectos « reales ». Conviene señalar que hemos tomado las exportaciones del CAD en vez de las mundiales en el denominador porque era una manera sencilla de asegurarse de que todos los países del CAD tomados en conjunto no « pierdan » en favor de los que no son miembros del CAD; esto, a su vez, se basa en la hipótesis plausible de que los países socialistas y los países desarrollados no acumularán reservas.

Relaciones	1962	1963	1964
$\frac{RU}{EC - EU}$	0,181	0,179	0,169
$\frac{RU}{EC - A}$	0,159	0,158	0,148
$\frac{RU}{EC - F}$	0,146	0,145	0,137
$\frac{RU}{EC - OCAD}$	0,202	0,202	0,194

Claro está que mientras los países que tienen excedentes en la actualidad no accedan a una expansión de la liquidez internacional, las prácticas de acumulación de reservas seguirán constituyendo un impedimento grave para la desvinculación de la ayuda. También puede afirmarse que la preocupación excesiva por la balanza de pagos y el consiguiente recurso a prácticas como la vinculación de la ayuda a la fuente, tienen su origen en una situación en la que los países excedentarios guardan celosamente sus excedentes, de suerte que se impide eficazmente que los países deficitarios enjungen sus déficit. La única solución al problema (al menos a corto plazo) es que los países deficitarios tengan mayor acceso a la liquidez internacional.

c) Por último, es evidente que el elemento competitivo en la vinculación es muy importante y tiene considerables repercusiones en términos cuantitativos. Por ejemplo, el efecto neto de la vinculación por cada país donante, en el supuesto de que cada país la realice de modo independiente, puede fluctuar entre el 20% y el 30% de la corriente de ayuda, como hemos visto en el estudio empírico que precede. Por otra parte, suponiendo que cese simultáneamente toda vinculación de ayuda por parte de los países miembros del CAD y que (en hipótesis) no haya diferencias en los efectos de la vinculación entre los distintos países, todo lo cual tiene hipotéticamente un efecto neto equivalente a una desviación del 30% del comercio, y suponiendo además que la vinculación mutua no ocasione ninguna pérdida neta de reservas para los países socialistas y los países en desarrollo sino que sólo contribuya a neutralizar las ganancias y pérdidas entre los donantes del CAD, podemos hacer unas estimaciones ilustrativas, pero bastante plausibles, de la cuantía que cada país miembro del CAD «ganaría» o «perdería» con esa política³³. En el cuadro 7 se presentan otras seis series de estimaciones posibles, en las que se estudian por separado los Estados Unidos, el Reino Unido, la República Federal de Alemania, Francia y otros países miembros del CAD. De esas estimaciones se desprende claramente que las ganancias netas que la vinculación reporta a todos los países son muy inferiores a las ganancias brutas no ajustadas para tener en cuenta el elemento de reciprocidad. En particular, el Reino Unido, país deficitario, se beneficiaría mucho más de una desvinculación simultánea de la ayuda. No obstante, aunque la «ganancia» de los Estados Unidos se reduce también en una sexta parte en todas las estimaciones, el hecho es que ese país seguirá siendo el más perjudicado por la desvinculación simultánea, sobre todo por

su posición destacada como país dispensador de ayuda entre los miembros del CAD. Así pues, el déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos debe seguir actuando de freno poderoso en cualquier movimiento hacia una desvinculación simultánea de todas las corrientes de ayuda.

Capítulo VII

Métodos para reducir el costo real de la ayuda, vinculada a la fuente y propuestas para su desvinculación

114. El análisis anterior ha demostrado que la vinculación de la ayuda puede imponer a los países beneficiarios costos de bastante consideración y que los estudios empíricos disponibles ponen de relieve la existencia efectiva de tales costos. Esta conclusión se acentúa aún más en los análisis empíricos en que se examina la desviación del comercio causada por la vinculación de la ayuda: en efecto, a medida que aumenta la desviación del comercio, aumenta también el costo de la vinculación para los beneficiarios, siendo iguales los demás factores.

115. Al propio tiempo, hay que reconocer que incluso una desvinculación simultánea de la ayuda por parte de todos los países donantes dejaría sin duda a los Estados Unidos, en particular, con el problema de que una gran parte de los recursos procedentes de su ayuda —entre el 30% y el 35%— se destinaría probablemente a efectuar compras en fuentes ajenas a los Estados Unidos, haciendo así más difícil la tarea de eliminar el déficit de su balanza de pagos (debe señalarse de nuevo que de nada servirá la desviación del comercio si la absorción interna no se reduce para permitir la eliminación del déficit). Así pues, no es probable que los Estados Unidos, que son el principal país proveedor de ayuda, sientan mucho entusiasmo por las medidas destinadas a desvincularla totalmente.

116. De ahí que sea preciso examinar dos clases diferentes de propuestas: a) las que se refieren a la desvinculación de la ayuda, efectuando a la vez los reajustes necesarios para resolver las dificultades ya indicadas, y b) las que se basan en el supuesto (más pesimista que el anterior) de que debe proseguir la vinculación de la ayuda, y que por consiguiente se encaminan a resolver el problema de reducir los efectos desfavorables de la vinculación de la ayuda para los países beneficiarios.

Propuestas para la desvinculación de la ayuda

117. En la primera clase de propuestas, la más optimista y por tanto la más difícil de realizar consistiría en que los países donantes dejaran inmediata y simultáneamente de vincular toda la ayuda a la fuente. Como ya se ha dicho, no es probable que un país deficitario con una importante salida de fondos para la ayuda, como los Estados Unidos, acepte en forma alguna tal medida.

118. Sin embargo, las perspectivas de desvinculación concertada de la ayuda mejorarían ligeramente, aunque no en proporción importante, si la liquidez internacional pudiera aumentarse en forma sensible de modo que mejorara la posición de las reservas de los Estados Unidos y se atenuara la acumulación de reservas por parte de los demás países originada por el excedente de los ingresos con respecto a los pagos. Otra posibilidad, procediendo

³³ En la nota al pie del cuadro 7 se describe detalladamente la metodología utilizada. También se hicieron estimaciones en el supuesto de que los países del CAD puedan perder reservas, como grupo, en favor de países no miembros, para comprobar si ello introduce alguna diferencia en las conclusiones con respecto a los efectos para los distintos países del CAD. Para ello, bastó con emplear las exportaciones mundiales en vez de las del CAD en el denominador de la fórmula utilizada para derivar las participaciones en el comercio en el cuadro 7 (metodología). No obstante, las conclusiones cualitativas con respecto a las «ganancias» y «pérdidas» en el comercio entre los miembros del CAD no resultaron afectadas de modo significativo, salvo en el caso del Reino Unido que naturalmente resulta obtener una ganancia mucho más importante con una desvinculación simultánea en la hipótesis que se considera en el texto, e incluso una pérdida menor en algunas estimaciones a base de la otra hipótesis que se está considerando.

por analogía con la liberalización del comercio, sería la de elaborar algún sistema de pagos destinado a financiar todo déficit marginal que pudiera presentarse, y que de hecho debe presentarse, a cada uno de los países donantes, como los Estados Unidos, en la cuenta de ayuda solamente. El verdadero problema que plantea tal sistema para la creación de una unión de pagos para la ayuda, según ha reconocido Vinod Shah³⁴, autor de la propuesta, es que no resulta posible distinguir las importaciones financiadas por la ayuda de las restantes, dado que los países beneficiarios tienen la posibilidad de efectuar «sustituciones» al utilizar la ayuda no condicionada y los ingresos obtenidos, para pagar cualquier importación procedente de un país donante. Esta «libertad de acción» impone la necesidad de establecer algún criterio convencional para distinguir cuáles son las importaciones «verdaderamente» financiadas con cargo a la ayuda, y ello a su vez hace más difícil la aplicación de la propuesta de creación de una unión de pagos meramente destinada a financiar los déficit en la cuenta de la ayuda. Además es inevitable, en el futuro previsible, que los Estados Unidos, con su corriente preponderante de salida de fondos para la ayuda, contraigan déficit continuos en el seno de esa unión de pagos para la cuenta de ayuda, lo que haría difícil que la unión pudiera seguir existiendo.

119. Por lo tanto sería más realista examinar la posibilidad de que todos los países donantes reduzcan simultánea y progresivamente la vinculación de la ayuda en cantidades pequeñas pero semejantes.

120. Aparte de que esto tendría la ventaja de ser una acción concertada y un reconocimiento explícito del elemento competitivo en la vinculación de la ayuda, resultaría también más fácil para los países que tienen excedentes, como la República Federal de Alemania, poder convencer a su opinión pública de que la vinculación que sigan imponiendo países deficitarios como los Estados Unidos está «justificada», por tratarse de corrientes de ayuda más importantes y porque obedece a una situación deficitaria.

121. Por otra parte, partiendo del principio de que hay que reducir la vinculación de la ayuda, los países excedentarios tales como Francia podrían en último término conservar cierta medida de vinculación de la ayuda mientras que los países deficitarios como el Reino Unido, dados sus menores desembolsos para la ayuda, no conservarían ninguna vinculación. Por lo tanto, pudiera parecer más adecuado que los países excedentarios y que prestan una ayuda importante convinieran en reducir la vinculación de su ayuda en proporciones mayores que los otros donantes³⁵. Huelga decir que ello dejaría sin resolver diversas cuestiones (tales como la determinación por parte de cada donante del grado de vinculación de la ayuda), cuya solución puede ser delicada.

Propuestas basadas en el supuesto de que proseguirá la vinculación de la ayuda

122. Aparte de las propuestas citadas para adoptar medidas graduales pero concertadas con objeto de desvincular la mayor parte de las actuales corrientes de ayuda, pueden tomarse otras muchas medidas, según se desprende del análisis efectuado en las secciones anteriores.

123. Estas medidas pueden a su vez dividirse en dos grupos: las que exigen la iniciativa y la autorización de los países donantes y las que pueden ser aplicadas por los beneficiarios a iniciativa propia.

Medidas que pueden adoptar los países donantes

124. Entre las medidas más simples, pero no menos importantes, que pueden adoptarse se cuentan las siguientes:

a) Podrían otorgarse mayores facilidades a los países beneficiarios para «programar» su utilización de divisas. Ello podría realizarse siguiendo, siempre que sea posible, el sistema del consorcio, que permite al país beneficiario buscar y aprovechar las posibilidades de crear una mayor competencia entre los proveedores financiados con cargo a la ayuda, según se señaló antes³⁶.

b) Al propio tiempo sería conveniente que los países donantes pudieran evitar la vinculación conjunta a la fuente y al producto, que podría conducir a una grave explotación monopolística.

c) Los países donantes deberían además estimular explícitamente la competencia —e incluso exigirla— en las licitaciones para la adjudicación de proyectos, aun cuando éstos siguieran estando vinculados a la fuente.

d) Existe además la necesidad de que los organismos de los países donantes que administran la ayuda vigilen los precios.

e) También parece acertado sostener que como la vinculación (efectiva) de la ayuda impone un costo suplementario a los países beneficiarios debido a que se les obliga a comprar productos de exportación del país donante (que no son competitivos), lo justo sería desglosar una cantidad estimada de este costo suplementario e incluirla directamente en el presupuesto del país donante en concepto de subsidio a la exportación y no de ayuda. Ello ofrecería una doble ventaja: i) haría que los fondos para la ayuda se aproximaran más a su valor «verdadero», cuestión que tiene cierta importancia en momentos en que la opinión pública critica cada vez más las consignaciones presupuestarias destinadas a la ayuda, y ii) permitiría al país beneficiario ahorrar, en igualdad de las demás condiciones, los pagos de intereses correspondientes a la proporción del costo suplementario así desglosada³⁷.

³⁴ «Development Assistance Payments Union», *Economia Internazionale*, vol. XXI, N.º 2, mayo de 1968.

³⁵ Por ello parece preferible desde el punto de vista práctico la propuesta de algunos economistas en el sentido de que los países excedentarios supriman toda forma de vinculación de la ayuda. Siempre que la reducción de la vinculación sea mutua y por consiguiente parezca «justa», será mayor la probabilidad de que los países excedentarios consigan convencer a su opinión pública.

³⁶ Esta «programación» podría llevarse más adelante, según se ha expuesto antes, si la ayuda procediera de fuentes diversificadas, y podría tener muy poca importancia si la ayuda procediera de una sola fuente, estuviera sujeta a vinculación y tuviera un gran volumen en relación con el intercambio libre.

³⁷ Así, por ejemplo, ocurre en la práctica con el costo suplementario motivado por los suministros efectuados en virtud de la *Public Law 480*, transportados en buques de pabellón estadounidense de conformidad con los acuerdos de la *Public Law 480* sobre las ventas en divisas (artículo 108 de la *Food for Peace Act* de 1966).

125. Además, es posible convencer a los países donantes de que estudien la posibilidad de adoptar medidas un tanto más ambiciosas. Como a los beneficiarios les resulta conveniente, para tener precios competitivos, disponer de ayuda procedente de fuentes diversas, sería útil que los países donantes aceptaran mantener corrientes multilaterales de ayuda, a través del BIRF, de los organismos de las Naciones Unidas, etc., distribuidas en parte conforme a este criterio, y proporcionar además esos fondos no ya sólo para gastos generales de tipo social sino con mayor libertad de modo que existiera la posibilidad real de recurrir a la financiación multilateral en caso de que las fuentes bilaterales vinculadas percibieran precios excesivos.

126. Los países donantes podrían también estudiar la posibilidad de realizar « trueques », en virtud de los cuales, por ejemplo, la ayuda francesa al Gabón pudiera trocarse por la ayuda estadounidense a Guatemala de suerte que la vinculación a la fuente quedara compensada por igual y se dejaran así intactos, en derecho, los niveles de vinculación de cada país donante, pero aumentarían al propio tiempo las posibilidades de competencia tanto en el caso del Gabón (que, de lo contrario, se orienta exclusivamente hacia la ayuda francesa) como en el de Guatemala (que, de lo contrario, depende en proporción abrumadora de la ayuda de los Estados Unidos)³⁸.

127. También podrían los países donantes adoptar la práctica de especificar cuáles son los países en desarrollo en los que pudieran efectuarse los gastos con cargo a la ayuda. De adoptarse esta práctica, podría también con el tiempo prestar una contribución apreciable a la formación de ingresos de exportación por medio de exportaciones de bienes de equipo procedentes de países en desarrollo que disponen de estructuras industriales adelantadas, como la Argentina, el Brasil, la India y México.

128. Por último, mientras los países donantes insistan en vincular las corrientes de salida de la ayuda, resulta igualmente razonable que los beneficiarios soliciten que se vinculen también los reembolsos. Este principio va implícito en las transacciones relativas a la ayuda de los países socialistas y, en tanto sigan vinculándose las corrientes de salida, merecería ser ampliado a los reembolsos de fondos de ayuda a los países desarrollados con economía de mercado (como ocurre realmente con la mayor parte de las ventas estadounidenses, que se pagan en monedas locales).

Medidas que pueden adoptar los países beneficiarios

129. Aparte de las medidas que pudieran tomar los propios donantes, los países beneficiarios podrían asimismo reducir el costo de la vinculación de la ayuda adoptando medidas de autoasistencia.

a) Lo primero que conviene hacer es adoptar prácticas razonables de compras, entre ellas la organización de licitaciones y la compilación en fuentes diferentes de datos

relativos a los precios. El procedimiento de licitación, aunque parezca sorprendente, se sigue en un número relativamente reducido de países beneficiarios.

b) La otra recomendación que se desprende del análisis hecho en el presente documento es, para los países beneficiarios que disponen de amplios controles de importación, la de que es esencial que las transferencias de licencias (con especificación del producto) entre las diversas fuentes se efectúen en forma flexible, ya que de no hacerse así aumenta considerablemente la posibilidad de que los proveedores financiados con cargo a la ayuda fijen los precios en régimen de monopolio; de ahí que las licencias de importación, cuando especifican la fuente y el producto, deban permitir esa flexibilidad merced a un trueque autorizado de licencias entre las distintas fuentes (según se explica en el capítulo V). Hay que reconocer que los procedimientos que los beneficiarios siguen en materia de licencias de importación, al especificar simultáneamente la fuente y el producto, pueden a su vez hacer que los proveedores extranjeros consigan un monopolio, y que el control sobre la composición de las importaciones, al propio tiempo que las necesidades de la ayuda vinculada a la fuente, se podría satisfacer con la mera autorización de los trueques (según la fuente) entre los diferentes poseedores de licencias al par que se eliminaría ese poder monopolístico.

130. Algunas de estas sugerencias se encuentran ya en las resoluciones aprobadas por organismos internacionales, de los que son miembros tanto los países beneficiarios como los donantes (anexo I). También se admite por lo general que la vinculación de la ayuda exige la adopción de medidas correctivas. Por consiguiente parece razonable esperar que en un futuro próximo se pueda adoptar algunas medidas concretas conforme a las líneas generales aquí expuestas.

ANEXOS

ANEXO I

Pasajes de las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

La urgencia de los problemas que plantea la vinculación de la ayuda a la fuente se ha puesto de relieve en diversas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. En estas resoluciones se proponen asimismo medios para resolver esos problemas y para reducir al mínimo las repercusiones de la vinculación de la ayuda.

I. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Hay dos resoluciones del primer período de sesiones que son pertinentes a este respecto:

1. *Recomendación A.IV.1, « Directrices para la cooperación financiera internacional »*^a

³⁸ Estos acuerdos de trueque no plantean necesariamente cuestiones de prestigio basadas en la divulgación de las realizaciones del país donante, si se aplican a la ayuda no vinculada a proyectos determinados.

^a Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I: *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), pág. 47.

« La Conferencia recomienda:

» 1. Que la cooperación financiera prestada por los países industrializados mediante programas bilaterales y multilaterales de ayuda a los países en desarrollo tenga las siguientes características:

» ...

» c) Debe permitir, dentro de lo posible, la libre utilización de los recursos externos para la adquisición de bienes y servicios en los mercados que ofrezcan las mejores condiciones de precio, calidad y plazos, incluyendo los mercados del país beneficiario y otros en desarrollo, a menos que la situación de la balanza de pagos no lo permita, si bien se reconoce que ni siquiera esos motivos justifican siempre una solución diferente;

» ...»

2. Recomendación A.IV.4, « Condiciones de la financiación »^b

« La Conferencia,

» Considerando las dificultades que se presentan generalmente en el régimen actual y que se pueden presentar en los programas de ayuda por transferencia de capital de gobierno a gobierno mediante préstamos o mediante los créditos de proveedores otorgados a los países en desarrollo por los países industrializados, a causa, entre otras cosas, de los breves plazos de reembolso, los tipos elevados de interés y la limitación que supone la vinculación de los créditos a determinados proyectos y a la adquisición de los bienes en los países de donde proviene el capital,

» Admitiendo que esas estipulaciones y condiciones pueden producir un grave desequilibrio en la balanza de pagos de los países en desarrollo y provocan frecuentemente retrasos y dificultades en la ejecución de los proyectos,

» ...

» Recomienda a los países donantes que al revisar su política se esfuercen por satisfacer los siguientes requisitos, con objeto de asegurar una cooperación financiera con los países en desarrollo que tenga más sentido y sea más progresiva y con objeto de garantizar una mayor eficacia en los programas de ayuda:

» I. Reembolso de los préstamos

» 1. Parte del reembolso de los préstamos puede aceptarse en la moneda nacional del país deudor mediante acuerdos bilaterales o regionales concertados por intermedio de uniones de pagos, acuerdos de seguro de créditos u otras medidas apropiadas;

» ...

» II. Utilización de los préstamos

» 5. En lo posible, los préstamos para el desarrollo no deben estar vinculados a proyectos concretos y, cuando esto sea inevitable, por razones generales de asistencia directiva y técnica o por razones de asociación bilateral en algunos casos concretos o debido a condiciones de crédito especiales, o a graves dificultades en la balanza de pagos de los países donantes, deberá procurarse que los préstamos para infraestructura y proyectos sociales, tales como la enseñanza, la salud pública y el desarrollo de la comunidad, disfruten, no obstante, de condiciones especialmente liberales;

» 6. Los préstamos para la compra de bienes de capital o la asistencia no destinada a proyectos no deberán estar normalmente vinculados a compras en los países donantes y, teniendo en cuenta la conveniencia de que los países en desarrollo tengan flexibilidad en su política de compras, deben quedar disponibles para utilizarlos en los mejores mercados y especialmente en los mercados de los beneficiarios o de otros países en desarrollo. En todo caso, debe poderse disponer de esos préstamos para compras en los países de moneda convertible. Además, en todos los casos de préstamos condicionados, cuando el país beneficiario pueda demostrar que el equipo y mercancías que precisa pueden conseguirse a menor precio o en mejores condiciones en otra parte, los gobiernos deberán intervenir para rebajar los precios y regular las condiciones del suministro o, si ello no fuera posible, para transferir los fondos destinándolos a otras compras en los países donantes a precios competitivos o, a falta de esto, para dejarlos

disponibles con el propósito de efectuar compras libres en el mercado que resulte mejor desde el punto de vista del país beneficiario;

» 7. En los casos en que los préstamos para el desarrollo estén inevitablemente vinculados a proyectos concretos, debe tenerse en cuenta que algunos países en desarrollo no siempre están en condiciones de aportar los fondos de contrapartida en moneda local que se necesitan para ejecutar un proyecto, y que muchos de estos suponen gastos indirectos adicionales en divisas. En tales casos, los préstamos deben hacerse directa o indirectamente de manera que su importe exceda del de las divisas necesarias para el proyecto.

» III. Supresión de restricciones

» 8. Los países beneficiarios no deben estar obligados a utilizar buques del país prestamista para el transporte de las mercancías compradas con los préstamos y ayuda proporcionados por el mismo.

» 9. Los países beneficiarios no deben estar obligados a asegurar las mercancías compradas con los préstamos y ayuda proporcionada por un país donante en las compañías de seguros del mismo.»

II. Comité de Ayuda al Desarrollo

Son de interés al respecto los siguientes pasajes de las recomendaciones sobre condiciones y modalidades financieras aprobadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo en su 58.^a reunión los días 22 y 23 de julio de 1965^c.

« D. Medidas relativas a la vinculación de la ayuda

» 15. El problema de la vinculación de la ayuda sigue teniendo importancia en algunos casos. Cierta proporción de la asistencia financiera y la corriente conexa de bienes y servicios están inevitablemente vinculadas, es decir, que proceden del mismo país, como ocurre por ejemplo en el caso de la asistencia otorgada en especie o en créditos a la exportación. Además, por razones relacionadas con la balanza de pagos y con la política interna, se ha producido una considerable vinculación de la ayuda por medio de disposiciones reglamentarias y administrativas. Esta evolución, sin embargo, puede llevar consigo enojosas limitaciones de la facultad del país beneficiario de escoger libremente las fuentes más adecuadas de suministro en el mercado internacional. Por lo que respecta a la asistencia bilateral, los países miembros deberían tratar, conjuntamente o por separado, a menos que se lo impidan graves problemas de balanza de pagos, de reducir progresivamente el alcance de la vinculación de la ayuda con el fin de llegar algún día a suprimir las restricciones de compras en la máxima medida posible.

» 16. Aun dentro del proceso de vinculación de la ayuda, pudieran adoptarse algunas medidas para disminuir los efectos desfavorables que pueden resultar de las restricciones de compras. En especial, se recomienda que los países Miembros apliquen algunas de las siguientes medidas, o todas ellas, con la mayor amplitud posible:

» a) Velar por que las compras hechas con fondos de ayuda vinculada se realicen, no obstante, en las mejores condiciones posibles, ya haciendo uso de procedimientos que permitan la libre competencia entre los proveedores nacionales, ya por medio de controles sistemáticos del precio y la calidad de los productos suministrados, o bien cuidando de que las contribuciones financieras vinculadas puedan facilitar una gama de bienes y servicios lo más amplia posible;

» b) Otorgar dispensas a fin de reducir al mínimo en determinados casos los efectos nocivos de la vinculación para el país beneficiario; o establecer un sistema de dispensas en virtud del cual se pueda conceder un contrato a un proveedor de un tercer país en caso de que se demostrara que su oferta es más ventajosa;

^b Ibid., pág. 49.

^c Véase OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies*, 1965 Review, op. cit., anexo B.

» c) Permitir la subcontratación en terceros países cuando esto resulte económicamente beneficioso;

» d) Permitir las compras en otros países menos desarrollados.

» E. *Necesidad de una asistencia no destinada a proyectos determinados y financiación de los gastos locales*

» 17. Los Miembros reconocen que, aun admitiendo las ventajas del método de la ayuda por proyectos, es preciso considerar las necesidades del país en desarrollo en su conjunto y, por tanto, facilitar en muchos casos una ayuda que sirva para pagar otras importaciones aparte de las necesarias para proyectos particulares y también, a veces, financiar los gastos locales de desarrollo. Esta ampliación de la ayuda requiere, sin embargo, que se preste al programa de desarrollo y a su administración una atención más directa que la que se necesitaría en caso contrario. Ello a su vez implica la necesidad de una coordinación más estrecha, entre los países donantes, de los programas de ayuda y las políticas de cada uno de los países beneficiarios.

» F. *Necesidad de adaptar las disposiciones legislativas, institucionales y presupuestarias*

» 18. Se recomienda a los Miembros que procuren adoptar las disposiciones legislativas, institucionales y presupuestarias necesarias para alcanzar los anteriores objetivos.

» 19. Los Miembros reconocen que, si bien cada uno de los países donantes debe tener libertad para escoger los procedimientos financieros adecuados a sus propias circunstancias, la financiación de la asistencia para el desarrollo con cargo a los recursos presupuestarios normales daría mayor flexibilidad al asegurar una sensible mejora de las condiciones.»

III. Asamblea General de las Naciones Unidas

También son pertinentes los siguientes pasajes de la resolución 2170 (XXI), relativa a la corriente de recursos externos a los países en desarrollo, aprobada por la Asamblea General en su 1485.ª sesión, celebrada el 6 de diciembre de 1966.

«La Asamblea General,

» Tomando nota de que el Consejo Económico y Social, en su 41.º período de sesiones, aprobó la resolución 1183 (XLI) de 5 de agosto de 1966, relativa a la corriente de recursos externos a los países en desarrollo, cuyo texto es el siguiente:

«El Consejo Económico y Social,

» Recordando las resoluciones de la Asamblea General 1522 (XV) de 15 de diciembre de 1960 y 1711 (XVI) de 19 de diciembre de 1961, así como las recomendaciones pertinentes incluidas en el anexo A.IV del Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo... las cuales definen, entre otras cosas, los objetivos que deben lograrse en lo que concierne tanto al volumen como a las condiciones y modalidades de la corriente de capital a largo plazo y de donaciones oficiales a los países en desarrollo,

» ...

» Advirtiendo además con inquietud que en algunos casos la ayuda vinculada ha tenido como consecuencias prácticas la adopción de proyectos que a veces no guardan relación con los planes nacionales de desarrollo, o que tienen en ellos una prioridad mucho menor, así como la vinculación de la ayuda en forma de suministros de bienes a la compra de los mismos en los mercados nacionales de los países desarrollados, lo que se traduce a menudo en un empleo ineficaz de los recursos en los países beneficiarios y en el suministro de bienes y servicios a precios más elevados que los precios mundiales competitivos,

» Considerando que en muchos casos la vinculación de los préstamos por parte de los países que proporcionan el capital no ha ido acompañada por la vinculación de los reembolsos, en totalidad o en parte, a compras en los países beneficiarios,

» ...

» 3. *Encarece* a los países desarrollados, en particular:

» ...

» b) Que faciliten a los países en desarrollo recursos externos en condiciones y según modalidades más liberales:

» ...

» iii) Aumentando la proporción de la asistencia no destinada a proyectos, y especialmente de la asistencia para planes o programas de desarrollo o para proyectos relacionados con ellos, teniendo en cuenta la necesidad de mantener y aumentar la capacidad existente de los países beneficiarios;

» iv) Esforzándose todo lo posible por llegar progresivamente a la eliminación de las condiciones a que se hallan supeditados los préstamos por lo que respecta a las fuentes de suministro, teniendo en cuenta la necesidad esencial de aumentar el volumen global de la ayuda;

» v) Cuando los préstamos estén vinculados al suministro de bienes y servicios, facilitando éstos a precios competitivos en el mercado mundial;

» vi) Cuando los préstamos estén vinculados esencialmente a determinadas fuentes, haciendo todo lo posible para que parte de los préstamos suministrados puedan ser utilizados por los países beneficiarios para comprar bienes y servicios en otros países en desarrollo o de países que pertenezcan a la misma zona que el país acreedor;

» ...

» 5. *Pide* al Secretario General que:

» a) Estudie la posibilidad de crear dentro de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial o de cualquier otro organismo apropiado de las Naciones Unidas, un servicio asesor que pudiera proporcionar información a los países en desarrollo sobre las fuentes de suministro, el costo y la calidad de los bienes de equipo necesarios para su desarrollo;

» ...»

ANEXO II

La ayuda vinculada y los tipos de cambio múltiples^a

1. Este anexo está dedicado a demostrar cómo la vinculación efectiva de la ayuda puede producir tipos de cambio múltiples que crean efectos de distorsión. Esta cuestión tiene importancia dado que los países donantes exhortan a los países menos desarrollados, bien directamente, bien a través de las organizaciones internacionales en que ejercen influencia, a que eviten la utilización de sistemas de tipos de cambio múltiples.

2. A veces puede resultar necesario apartarse del sistema de tipo de cambio unificado como resultado de la vinculación de la ayuda, lo que conduce a una obligada elevación al máximo del bienestar social, definido como función de la corriente de bienes y servicios disponible. Cabe señalar al respecto que ello puede no exigir una intervención explícita del Estado, pero sí puede requerir cierto control en materia de política comercial o interior.

3. Tómense, por ejemplo, los dos siguientes modelos I y II que se han simplificado deliberadamente con objeto de poner de relieve los elementos esenciales del problema^b. En cada uno de los dos casos —destinado el primero a mostrar las repercusiones de la

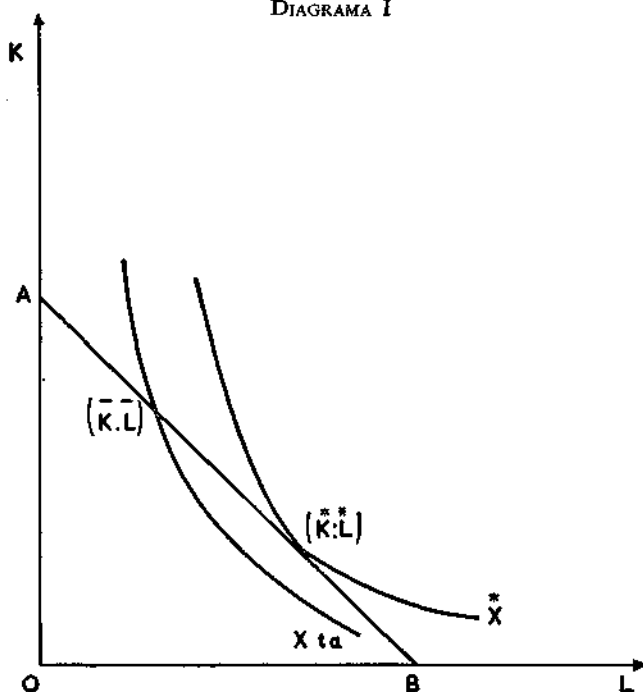
^a Este análisis es prácticamente una reproducción íntegra de la conferencia pronunciada por el autor de este documento en el ciclo Graham Memorial en la Universidad de Princeton, N. J. (25 de abril de 1967), sobre «The Theory and Practice of Commercial Policy: Departures from Unified Exchange Rates» (que se publicará como documento especial en las *Princeton Series on International Finance*).

^b Agradezco al Sr. T.N. Srinivasan que haya señalado que estas dos versiones simplificadas de los modelos más complejos diseñados por mí para destacar los mismos aspectos de la cuestión, bastan para demostrar la aparición de tipos de cambio múltiples motivada por la vinculación de la ayuda.

vinculación por productos y el segundo las de la vinculación a la fuente—queda demostrado que pueden surgir tipos de cambio múltiples. Ello implica que las discrepancias que se registran entre los (mejores) precios externos y los precios nacionales revelarán cierta ineficiencia con respecto a la corriente de entrada de la ayuda y no con respecto a la asignación de recursos, dadas las restricciones impuestas a la utilización de la corriente de ayuda. En el modelo III presentaremos un caso en que la vinculación es de tal índole que exige una intervención estatal efectiva para sostener el resultado que se busca; este caso corresponderá al análisis de situaciones en que el comercio al por mayor, por ejemplo, se realiza dentro de una economía competitiva en términos que son incompatibles con las condiciones del mercado si no cuenta con una acción gubernamental en forma de impuestos combinados con subsidios o de aranceles y subsidios. También en ese caso, ello quiere decir que el gobierno tiene que dejar de aplicar la política de tipos de cambio unificados a causa de una elevación al máximo del bienestar impuesta por las condiciones de la ayuda, y no que la política oficial seguida por el país beneficiario sea ineficiente.

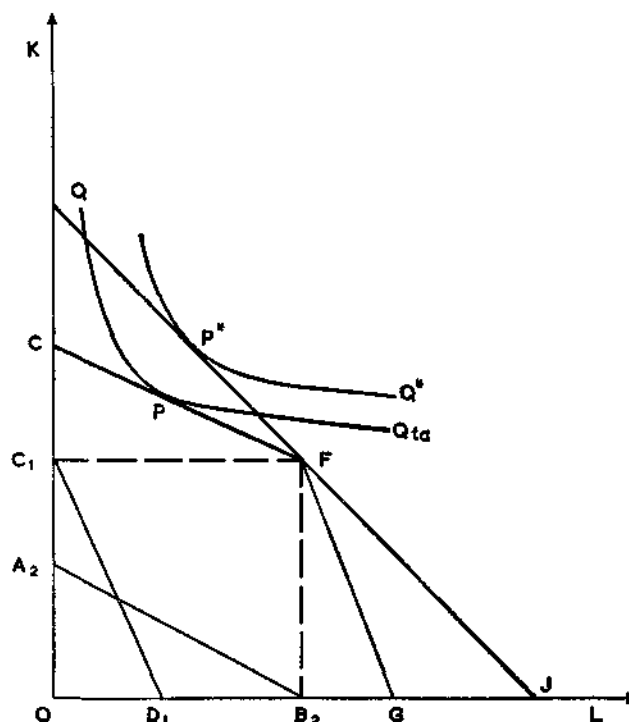
4. *Modelo I.* Supongamos los factores siguientes: un solo producto, ninguna exportación, importaciones de dos insumos financiadas por la ayuda, ayuda vinculada a compras específicas de los dos insumos, y ningún factor interno. Supongamos también que la función de la producción en cuanto al producto se caracteriza por rendimientos decrecientes en las isocuantas. Los precios internacionales de los insumos son fijos.

DIAGRAMA I



5. El modelo puede entonces representarse en el diagrama I. K y L son las cantidades fijas de los insumos obtenibles en virtud de la ayuda vinculada; AB representa la línea de disponibilidad de esos insumos, a los precios internacionales determinados, si la ayuda no fuera vinculada. El volumen del producto obtenido con la ayuda vinculada es X , medido en la isocuanta que pasa por (K, L) . Por otro lado, con una ayuda no vinculada, la solución y equilibrio óptimos se encontrarían en (K^*, L^*) , en que la razón del precio interno sería igual a la razón del precio internacional. En cambio, en (K, L) , la razón del precio se separa de la razón del precio internacional, señalando una posición subóptima, posición a que se podría llegar, sin embargo, con un sistema competitivo pero que ha sido producida por la vinculación de la ayuda más que por una política ineficiente del país beneficiario. Así pues, se impondrán cambios múltiples, que expresarán la ineficiencia resultante de la vinculación de la ayuda.

DIAGRAMA II



6. *Modelo II.* Tomemos el mismo modelo anterior, salvo que la ayuda está en este caso vinculada a la fuente y no a los productos. Supongamos a continuación que la oferta del insumo A sea más barata si procede de la fuente I, y la del insumo L si procede de la fuente II. Los precios, al igual que en el caso anterior, son fijos en cada una de las fuentes.

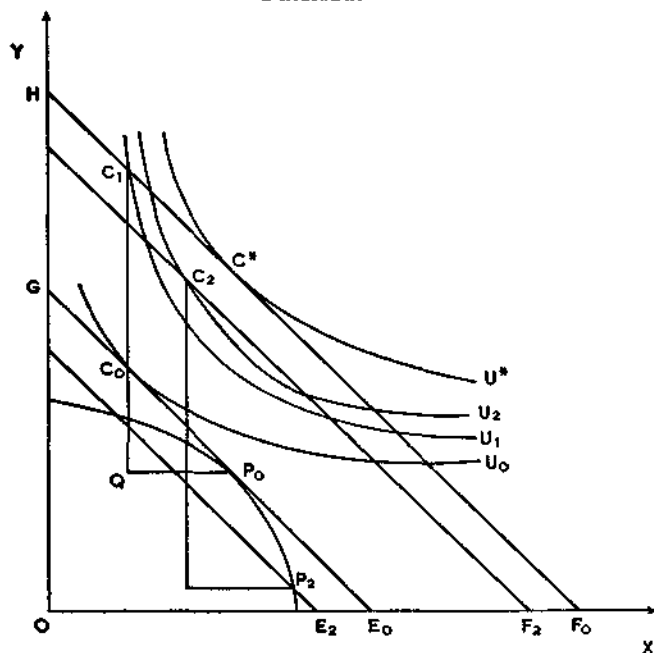
7. El modelo puede entonces representarse por el diagrama II. A_2B_2 representa la línea de disponibilidad de ayuda (en términos de las posibles combinaciones de K y L) procedente de la fuente II en que L es más barato; C_1D_1 es la línea de disponibilidad de la ayuda procedente de la fuente I. La línea total de disponibilidad de ayuda (en términos de las combinaciones factibles de K y L) será entonces EFG en caso de vinculación de la ayuda, donde EF es paralela a A_2B_2 y FG es paralela a C_1D_1 y $(OA_2 + OC_1) = OE$, y $(OD_1 + OB_2) = OG$. Si no hubiera vinculación, la curva de posibilidad sería entonces la línea recta JFQ . En el punto F , los dos insumos se compran en sus fuentes más baratas.

8. Así pues, en el caso de la ayuda vinculada a la fuente en este modelo, si la isocuanta máxima fuera tangente a EF en el punto P , surgirían como consecuencia tipos de cambio múltiples debido a que la tasa marginal de sustitución en la producción sería igual a la razón del precio en la fuente II y por ello se apartaría de la razón del «mejor» precio internacional JFQ . El producto sería entonces subóptimo en relación con el nivel posible con ayuda no vinculada (en P^*); la totalidad de la ayuda procedente de la fuente I se utilizaría para importar K . Una conclusión análoga, *mutatis mutandis*, se aplicaría en el caso de que la isocuanta máxima fuera tangente a FG . Sin embargo, si la isocuanta máxima pasara por F , surgirían tipos de cambio múltiples y una situación de ineficiencia a menos que, en el caso extremo, la pendiente de la isocuanta en F fuera igual a la de JFQ .

9. *Modelo III.* Llegamos ahora a un modelo un tanto más complejo, aunque realista, con respecto a la forma de vinculación supuesta. Supongamos que se da por sentado el llamado principio de «adicionalidad», conforme al cual el país beneficiario ha de importar productos específicos además de las importaciones iniciales. (También puede analizarse una forma análoga de adicionalidad con respecto a la vinculación a la fuente, por extensión del presente análisis.)

10. Para este problema, supongamos que dos productos pueden ser obtenidos con los recursos internos y que la curva de posibilidad de producción es convexa. La adicionalidad supone la exigencia de que, por encima de las importaciones existentes antes de la ayuda, el valor total de la ayuda ha de ser importado específicamente en forma de productos importables. En el diagrama III, por ejemplo, el país

DIAGRAMA III



habría producido P_0 y consumido C_0 , siendo P_0C_0 determinada razón del precio en el exterior. Sin embargo, si se supone una ayuda equivalente a E_0F_0 de mercancías-Xo GH de mercancías-Y, C^* sería el punto óptimo de consumo y el nivel de bienestar social llegaría a U^* . Supongamos, no obstante, que el donante de la ayuda (basándose en el llamado principio de «adicionalidad») pide que el beneficiario absorba en conjunto un volumen $(GH + C_0Q)$ de importaciones de Y. En este caso, una posible posición de equilibrio, que requeriría una política adecuada de impuestos y subsidios al consumo, es la del consumo en C_1 , continuando la producción en P_0 , y con C_1C_0 de Y que se absorbería como ayuda, y C_0Q de Y que sería importado a cambio de P_0Q de X. Pero una situación superior se presenta en C_2 , con la producción en P_2 , donde las importaciones totales de Y, procedentes del comercio y de la ayuda, siguen estando al nivel requerido, pero el nivel de bienestar ha ascendido a U_2 . De un modo evidente, la segunda política óptima dentro de esta forma de restricción de la ayuda vinculada requeriría una política adecuada de impuestos y subsidios al consumo y a la producción.

11. En este caso, que corresponde en espíritu al análisis más corriente de las situaciones del comercio al por mayor, la recepción de la ayuda es condicional con respecto a una determinada estructura del comercio y por ello exige la intervención gubernamental directamente dentro del sistema competitivo, ya que el mercado no creará por sí mismo la estructura comercial necesaria. Obsérvese de nuevo que los tipos múltiples son en este caso el producto de la vinculación de la ayuda, y que las ineficiencias que reflejan no deben interpretarse como resultado de una política ineficiente por parte del gobierno beneficiario.

12. Además, puede incluso haber en este caso una razón dinámica para apartarse del sistema de cambio unificado. Pudiera alegarse con completa objetividad que, incluso cuando esa vinculación no es impuesta de un modo formal, se considera muchas veces «prudente» obrar como si lo fuera, en interés de la entrada futura de ayuda. Así pues, y debido al vínculo que existe entre la estructura presente de

utilización de la ayuda y la entrada de ayuda futura, pudiera ser prudente renunciar a algunos ingresos presentes, considerando la entrada presente como si estuviera vinculada. Una política que parecería así ser ineficiente desde el punto de vista actual pudiera resultar plenamente racional, en términos económicos, si se piensa también en el futuro.

ANEXO III

Estimaciones sobre el costo suplementario de la ayuda vinculada y posibilidades de sobrecompensación y subcompensación

1. En este anexo se demuestra: a) en qué medida el método de cálculo del costo de la ayuda vinculada a base de determinar el costo suplementario de los productos adquiridos conforme al régimen de ayuda vinculada, puede estimar por exceso o por defecto la corriente compensatoria de fondos que se necesitarán para que el país beneficiario pudiera gozar con el régimen de ayuda vinculada de una situación tan favorable como si la corriente de ayuda no estuviera vinculada; y b) en qué medida el método de estimación del costo de la ayuda vinculada mediante el procedimiento de determinar el costo suplementario que habría de pagarse por el conjunto de productos adquiridos en régimen de ayuda no vinculada una vez que se hubiera impuesto el régimen de ayuda vinculada representaría una estimación por exceso de la corriente compensatoria de fondos que habrían de pagarse al país beneficiario para que su situación con arreglo al régimen de ayuda vinculada no fuera menos favorable que antes de la vinculación de la ayuda.

Estimación basada en el conjunto de productos adquiridos en régimen de ayuda vinculada

2. La posibilidad de sobrecompensación en este caso se demuestra en el diagrama IV. AT representa la disponibilidad de combinaciones de X e Y procedentes de una corriente determinada de ayuda si ésta sólo puede utilizarse sobre la base de una vinculación a la fuente. Sin embargo, si la ayuda no estuviera vinculada, Y podría obtenerse a mejor precio en otras fuentes, y la línea de disponibilidad sería entonces AU. El conjunto de productos G sería pedido en régimen de ayuda vinculada, el R con la ayuda desvinculada, y $U_v > U_t$. Suponiendo, no obstante, que hubiera que compensar a la economía beneficiaria por el costo suplementario del conjunto de productos de la ayuda vinculada escogido, es decir el G, la línea de disponibilidad pasaría entonces a ser BC, el conjunto de productos escogido pasaría a ser Q y de ello resultaría que el bienestar $U_{oct} > U_v$, lo que supondría una sobrecompensación de la pérdida resultante de la vincula-

DIAGRAMA IV

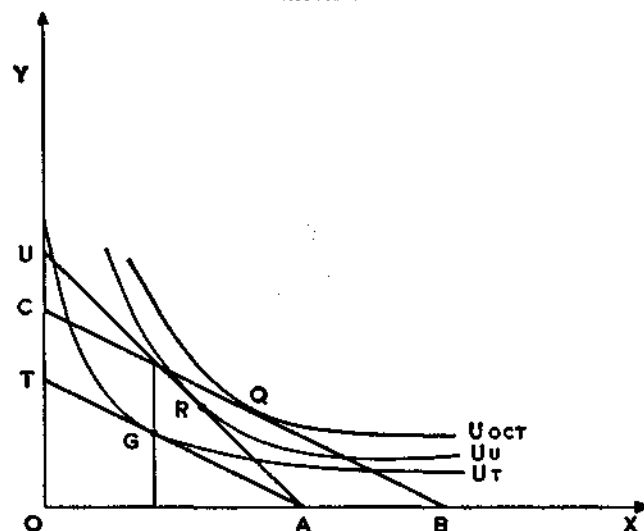
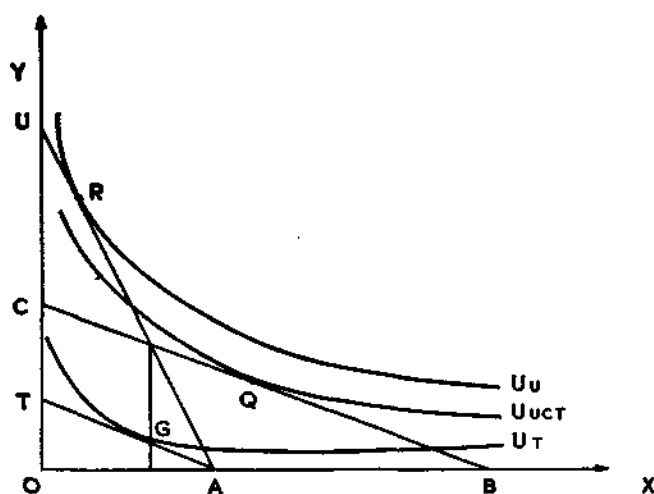


DIAGRAMA V



ción de la ayuda. Así pues, la medición del costo suplementario da una estimación por exceso de la pérdida impuesta por la vinculación de la ayuda.

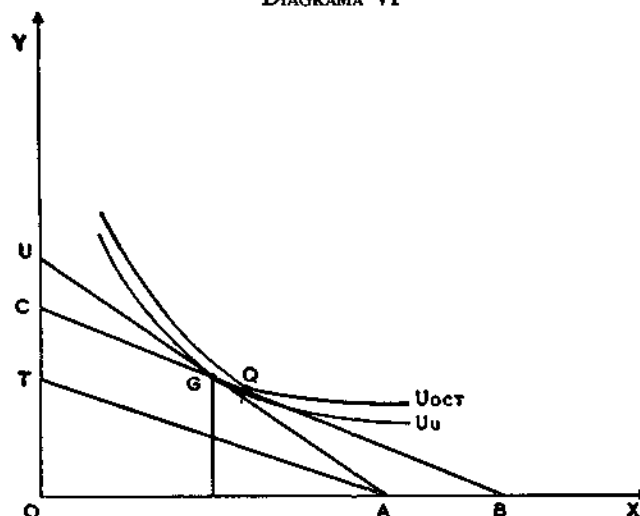
3. La posibilidad de una subcompensación se demuestra en el diagrama V. Aquí se presenta el caso en que, calculando el costo suplementario del conjunto de productos G adquirido en régimen de ayuda vinculada, dado que Y cuesta más con la ayuda vinculada que con la ayuda no vinculada (siendo AT y AU las líneas de disponibilidad con respecto a una corriente de ayuda determinada en régimen de ayuda vinculada y de ayuda desvinculada respectivamente), y adjudicándose al país beneficiario en forma tal que su línea de disponibilidad sea entonces BC, dará por resultado una subcompensación para ese país de las pérdidas resultantes de la vinculación de la ayuda ($U_{uct} < U_u$). Así, en este caso, la medición del costo suplementario subestima la pérdida impuesta por la vinculación de la ayuda.

Estimación basada en el conjunto de productos adquiridos con anterioridad a la vinculación

4. En este caso, la medición del costo suplementario sobrestimaré el costo de la vinculación. Así se demuestra en el diagrama VI. AU representa la línea de disponibilidad con el régimen de ayuda no vinculada. Supongamos que G es el conjunto de productos efectivamente adquiridos. Si la ayuda queda entonces vinculada a la fuente,

dando lugar así a una línea de disponibilidad inferior, AT, Y (pero no X) resulta más caro de obtener en la fuente vinculada, y entonces el cálculo del costo suplementario de este conjunto G y la compensación al país beneficiario darán lugar a la nueva línea de disponibilidad BC, y el bienestar en $U_{oct} > U_u$, con el nuevo conjunto de productos en Q. Habrá, pues, una sobrecompensación de la pérdida resultante de la vinculación de la ayuda y de aquí que la medición del costo suplementario expresará con exceso la pérdida impuesta por la vinculación de la ayuda.

DIAGRAMA VI



5. Este resultado no es sorprendente; se desprende del conocido teorema de la « sobrecompensación » de Samuelson: si los precios cambian y el ingreso se modifica en forma que permita el consumo del conjunto de productos originario, se producirá necesariamente una sobrecompensación, a menos que, naturalmente, se parta del supuesto de estructuras de consumo fijas del tipo Leontief^a.

^a En todo el análisis del anexo III se supone implícitamente que el efecto de la vinculación a la fuente es hacer que los precios de importación de algunos (si no de todos) los productos de importación resulten relativamente más caros que los de otros productos. Si los precios de todos los productos aumentaran de un modo uniforme, no habría entonces, naturalmente, sobrecompensación ni subcompensación.

DOCUMENTO TD/7/SUPP.8 *

El costo de la vinculación de la ayuda para los países beneficiarios Informe de la secretaría de la UNCTAD sobre la marcha de los trabajos

[Texto original en inglés]
[21 de noviembre de 1967]

NOTA

La Declaración conjunta sobre los problemas del desarrollo, aprobada por la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio en su segundo período de sesiones¹, se refería, entre otras cosas, a la importancia de « la cuestión del papel y los efectos de la ayuda ligada... », y pedía que el problema fuera objeto de un nuevo examen. En respuesta a esa petición, la secretaría ha iniciado una serie de estudios sobre la ayuda vinculada en diversos países en desarrollo. El documento presente es un informe sobre la marcha de los trabajos relacionados con esos estudios. Además, y a petición de la secretaría de la UNCTAD, el profesor Jagdish Bhagwati ha preparado un estudio general sobre esta materia².

Capítulo I

Introducción

1. Los motivos a que obedece la vinculación de la ayuda son muy conocidos, por lo que no es preciso mencionarlos aquí³. No hay duda de que en los últimos años la mayoría de los países desarrollados han utilizado cada vez más las prácticas de vinculación de la ayuda. No es aventurado suponer que en la actualidad el 75%, por lo menos, del total de la asistencia bilateral oficial de los países desarrollados está sometido en una u otra forma a restricciones sobre la fuente de las compras.

2. Con el fin de obtener una información directa sobre los costos de la vinculación de la ayuda para los países beneficiarios, la secretaría ha iniciado una serie de estudios sobre la ayuda vinculada en varios países en desarrollo. Los países escogidos para este examen han sido hasta ahora los siguientes: Chile, Ghana, India, Irán, Paquistán, Túnez y Yugoslavia. El presente documento es un informe sobre la marcha de los estudios que ya se han terminado, que son los relativos a Chile⁴, Irán⁵ y Túnez⁶. Continúan

los trabajos sobre Ghana, India, Paquistán y Yugoslavia; los informes sobre estos países se presentarán en cuanto estén disponibles.

3. La selección de los países se ha decidido exclusivamente conforme a la disponibilidad de datos. La secretaría, en la medida de su capacidad, ha efectuado investigaciones acerca de los países que disponen de experiencia en la licitación competitiva para los proyectos y programas de ayuda, y ha registrado los resultados de esas licitaciones en una forma que permita el análisis. Se ha comprobado que en muchos casos los países no solicitan, o no consiguen obtener, ofertas en relación con las compras que se efectúan con cargo a los programas de ayuda, o que la información relativa a esas ofertas es insuficiente para permitir un análisis interesante. Aunque la muestra de países es pequeña, es probable que los datos obtenidos con estos estudios den cierta indicación del orden de magnitud del problema de la vinculación de la ayuda en los países en desarrollo.

4. Se han utilizado dos métodos diferentes en los estudios por países. En algunos casos, las investigaciones necesarias han sido llevadas a cabo por funcionarios de los gobiernos interesados o por instituciones del sector público. Así ha ocurrido en Chile, India y Paquistán. En otros casos, los de Ghana, Irán, Túnez y Yugoslavia, la secretaría ha contratado a consultores experimentados que se encargaron de visitar los países respectivos durante períodos de un mes como máximo y de examinar los datos puestos a su disposición por los gobiernos interesados.

5. En todos los casos, las instrucciones relativas al alcance de la encuesta y a la metodología empleada fueron en principio las mismas, si bien las diferencias que ofrecen las situaciones de los diversos países y los datos en ellos registrados han afectado naturalmente al carácter del análisis que podía hacerse. La metodología recomendada por la secretaría se expone en el anexo al presente documento.

* En el que se incorpora el documento TD/7/Supp.8/Corr.1.

¹ Véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, quinto período de sesiones, Suplemento N.º 3 (TD/B/118/Rev.1), anexo II*.

² « La vinculación de la ayuda » (documento TD/7/Supp.4), que figura en este mismo volumen.

³ Para un estudio a fondo de los motivos y formas de la vinculación, véase Jagdish Bhagwati, *op. cit.*

⁴ Véase UNCTAD, « Informe sobre créditos condicionados: Chile » (documento TD/7/Supp.8/Add.1), que figura en este mismo volumen.

⁵ Véase Eprime Eshag, « Estudio del costo suplementario de la ayuda económica vinculada facilitada al Irán en 1966/67 » (documento TD/7/Supp.8/Add.2), que figura en este mismo volumen y al que en adelante se hará referencia como « Eshag, *op. cit.*, Irán ».

⁶ Véase Eprime Eshag, « Estudio de la ayuda económica vinculada otorgada a Túnez en 1965 » (documento TD/7/Supp.8/Add.3), que figura en este mismo volumen y al que en adelante se hará referencia como « Eshag, *op. cit.*, Túnez ».

Capítulo II

Métodos de vinculación de la ayuda

6. La ayuda puede estar vinculada a una fuente determinada o a un proyecto determinado, o a ambas cosas a la vez. En una definición general de la vinculación de la ayuda a la fuente deben incluirse todas las prácticas que tienen por objeto restringir la capacidad de elección del país beneficiario en cuanto a la forma de gastar los fondos de ayuda en importaciones procedentes de países distintos del que concede la ayuda. Esta puede estar vinculada de modo oficial u oficioso, directo o indirecto. Las restricciones oficiales son la forma más clara de vinculación y la más importante en términos cuantitativos, pero en modo alguno son la única. La ayuda puede estar vinculada a la fuente de modo oficioso, mediante presiones ejercidas por el país donante sobre el beneficiario. Del mismo modo, una vinculación oficiosa puede resultar de las presiones ejercidas por los negociantes locales de los propios países beneficiarios, o por otras personas que tengan relaciones especiales con un determinado país donante.

7. La vinculación directa puede definirse como la que incluye aquellas restricciones a las compras que están automáticamente ligadas con la misma provisión de ayuda. En la ayuda directamente vinculada se incluye la ayuda en especie, los gastos de asistencia técnica y los créditos a la exportación; representa una proporción importante de la corriente de ayuda total y puede suponer un costo suplementario de consideración⁷.

8. Existen especialmente dos formas de aplicar restricciones « indirectas » a las compras. Una consiste en tratar la corriente de ayuda como parte de un acuerdo comercial global, y la otra en financiar tan sólo aquellos productos o proyectos con respecto a los cuales el país donante parece encontrarse en una fuerte posición competitiva⁸.

Capítulo III

El costo de la vinculación de la ayuda para el país beneficiario

9. Sea cual fuere el tipo concreto de la restricción, la vinculación reduce el valor de la ayuda a los países beneficiarios. Una forma de comprobar esta reducción en el valor de la ayuda es la de considerarla en función de los « costos suplementarios » en que incurre el beneficiario como consecuencia de las restricciones que se le imponen para la elección de sus fuentes de suministro. Otro criterio, en el caso de los préstamos vinculados, consiste en expresarla en términos del tipo de interés efectivo más elevado que se percibe, ya que los reembolsos son más importantes que el « valor » de la ayuda recibida, y generalmente tienen que efectuarse en monedas convertibles. Si, por ejemplo,

un préstamo vinculado reembolsable en 20 años lleva un tipo de interés del 3 % mientras las mercancías financiadas con el préstamo se suministran a un precio superior en un 30 % al de la fuente de suministro más barata, el tipo de interés efectivo del préstamo se aproxima a un 6 %⁹.

10. Las limitaciones impuestas al país beneficiario en cuanto a la elección de la fuente de suministro pueden probablemente originar costos de diversos tipos y magnitudes, según la forma de vinculación, las características de la economía del país beneficiario, y el grado en que dependa de la ayuda en general y de un país donante concreto en particular. Debe establecerse una primera distinción entre aquellos costos que el país beneficiario puede evitar y aquellos que tiene que soportar, por mucho acierto que haya tenido al programar sus desembolsos en divisas y sus fuentes de suministro. También hay que establecer otra distinción entre los costos directos de la vinculación y los indirectos.

11. Los costos de la vinculación pueden eludirse en parte si el país beneficiario realiza una sustitución acertada de sus fuentes de importaciones. Así, el país beneficiario puede estar en condiciones de sustituir las importaciones financiadas con cargo a la ayuda procedente de la fuente vinculada por sus importaciones normales de la misma fuente, y eludir parcialmente las restricciones impuestas a la ayuda. Parece, no obstante, que la mayoría de los países en desarrollo no disponen de la flexibilidad necesaria para efectuar con éxito esta sustitución de las importaciones.

12. Las posibilidades de sustitución dependen de varios factores, muchos de los cuales no pueden expresarse en términos cuantitativos. De un modo general, esas posibilidades serán probablemente limitadas si el país beneficiario dispone de un volumen relativamente reducido de divisas « libres » (porque las cantidades disponibles de divisas se hayan destinado con anterioridad a objetivos prioritarios) y si depende en gran proporción de la asistencia de un país donante¹⁰. Un bajo nivel de divisas « libres » supone que el país no dispone de una gran capacidad general de maniobra para realizar con éxito esa sustitución; por lo general, cuando se depende de modo considerable de la asistencia de un solo país resulta difícil eludir las restricciones de la ayuda utilizando otra posible fuente de asistencia¹¹.

13. Las posibilidades de efectuar con éxito la sustitución dependen también de una programación eficiente de las importaciones y sería difícil ocultar a los funcionarios

⁹ Puede, por consiguiente, comprenderse que en muchos casos semejantes el beneficiario potencial prefiera utilizar sus propios recursos en divisas más bien que aceptar el préstamo vinculado. Según se comunica, en el caso del Irán (Eshag, *op. cit.*, Irán), por ejemplo, algunos créditos no se utilizaron a veces debido a los elevados costos suplementarios que suponía su utilización. Muchos países en desarrollo, disponen, sin embargo, de una flexibilidad tan reducida que la única otra posibilidad es renunciar del todo a las importaciones que deseaban efectuar.

¹⁰ Otros factores que influyen en las posibilidades de sustitución se examinan en Bhagwati, *op. cit.*

¹¹ El estudio sobre el Irán muestra un caso en que, debido a una situación relativamente favorable en materia de divisas y a la diversificación de las fuentes de la ayuda, se pudo eludir en parte la vinculación haciendo uso de las posibilidades de sustitución (véase los párrs. 44, 47, 50 y 51).

⁷ Así, por ejemplo, se calculó que la escala de los sueldos y subsidios pagados al personal estadounidense que trabajaba en un proyecto financiado con cargo a la ayuda en el Irán era superior en un 30 % a 40 % por lo menos al sueldo de los técnicos con títulos semejantes procedentes de otros países industriales que trabajan en el Irán (véase Eshag, *op. cit.*, Irán, párr. 36).

⁸ Bhagwati, *op. cit.*

del país donante un proceso complejo de este tipo; así pues, una eficiente programación de las importaciones conduciría probablemente a una intensificación de las restricciones a las compras en el futuro y podría incluso poner en peligro la propia corriente de ayuda.

14. Como la mayoría de los países en desarrollo dependen en gran medida de un solo país como fuente de ayuda y no disponen de divisas « libres » en cantidad suficiente, no se encuentran en condiciones de eludir una proporción importante del costo de la vinculación. La relación entre la ayuda oficial bilateral neta procedente del principal país donante y el total de la ayuda bilateral oficial neta recibida por el país de que se trata puede tomarse como índice de la dependencia de un país con respecto a una fuente determinada de ayuda. Se ha calculado esta relación para los países en desarrollo en 1965¹². Para la mayoría de los países en desarrollo, la dependencia con respecto a una sola fuente de ayuda parece ser pronunciada, y el porcentaje medio para todos los países se eleva a un 64 %. Si se toman las grandes subdivisiones regionales, la dependencia de una sola fuente de ayuda parece ser más elevada en América Latina (69,4 %) y más baja en el Oriente Medio (49 %). También parece posible que los países en desarrollo más pequeños dependan en mayor proporción de una sola fuente de ayuda que los países grandes. En caso de ser así, los países en desarrollo más pequeños podrían contar con posibilidades de sustitución más reducidas que los países grandes, en especial porque es más probable que los intentos de sustituir las fuentes de importación resultan « visibles » en los países más pequeños. Estos pueden por consiguiente tener que soportar costos relativamente más elevados para un volumen determinado de ayuda vinculada.

15. La segunda distinción que debe establecerse es la que existe entre los costos directos de la vinculación y los indirectos. Los costos directos pueden definirse simplemente como el exceso del precio de entrega pagado efectivamente por el país beneficiario con respecto al precio más bajo de entrega que el país habría pagado si la ayuda no hubiera estado vinculada¹³. En la práctica, los costos directos sólo pueden calcularse de modo preciso cuando se han solicitado ofertas internacionales o cuando existen listas de precios uniformes.

16. Los costos indirectos pueden clasificarse en las tres grandes categorías siguientes:

a) Costos suplementarios relativos a la compra original (vinculada). Las diferencias relativamente secundarias en el costo de la compra original muchas veces ocultan diferencias mucho más importantes en el costo de las piezas de recambio o de los insumos¹⁴.

¹² Ayuda bilateral oficial (deducidos los intereses y amortizaciones) procedente del país donante más importante, dividida por el total de la ayuda bilateral oficial neta recibida por el país en desarrollo de que se trate. Tanto en el numerador como en el denominador se excluyen los créditos a la exportación. No se ha incluido en el denominador la asistencia procedente de organismos multilaterales debido a que no está vinculada.

¹³ Para un estudio de los costos directos según la forma de vinculación véase Bhagwati, *op. cit.*

¹⁴ Así, por ejemplo, el costo más elevado de los autobuses importados de los Estados Unidos por Túnez en 1965 con créditos vincu-

b) Costos que surgen como consecuencia de prácticas monopolísticas llevadas a cabo por los proveedores de la fuente vinculada. Según se ha visto¹⁵, los costos directos de la vinculación son probablemente más elevados si los proveedores de la fuente vinculada se dan cuenta del reducido margen de elección que tiene el país beneficiario, y si se les permite que se aprovechen de esa situación. También es probable que de esta situación resulten costos indirectos, en forma de beneficios perdidos. Así, cuando sabe que el país beneficiario no se encuentra en situación de escoger su fuente de suministro, el proveedor de la fuente vinculada puede abstenerse a menudo de ofrecerle los beneficios marginales que normalmente corresponden al comprador en un contrato comercial. Por ejemplo, puede haber falta de interés en el servicio y reparación de la maquinaria, insuficiencias en la ejecución de los proyectos, falta de asistencia para la capacitación de personal local, etc.

c) Costos « de desarrollo »: éstos son probablemente los más importantes de los costos indirectos. Las restricciones relativas a la fuente de las importaciones pueden entorpecer seriamente la formulación y ejecución de los planes y la elección de las técnicas adecuadas, y no dejan de ser reales por no poder expresarse en términos cuantitativos o por no ser « visibles ». Así, pues, la formulación de los planes puede verse indebidamente influida por la incertidumbre existente al no saber en qué proporción ni en qué forma la corriente de ayuda esperada estará vinculada a la fuente; asimismo, la selección de proyectos puede verse afectada desfavorablemente por las limitaciones impuestas por el país donante en cuanto a los productos que pueden adquirirse con cargo a la ayuda. Los retrasos e incertidumbres que llevan consigo las prácticas de vinculación de la ayuda pueden agravar las conocidas dificultades en la ejecución de los planes y en las actividades complementarias relacionadas con los proyectos en los países en desarrollo. Las restricciones a las compras pueden llevar también a la adopción de técnicas no ajustadas a las características económicas del país importador. Los recambios para algunos tipos de equipo adquirido con ayuda vinculada pueden también tener que adquirirse en la misma fuente, incluso si se compran con los recursos propios del país¹⁶.

En relación con el costo de autobuses análogos procedentes de otros países, representó sólo una parte del costo suplementario de la vinculación; se pudo comprobar en las entrevistas celebradas que, debido a la necesidad de reparaciones más frecuentes y al costo más elevado de las piezas de recambio (30 % al 50 %), los autobuses importados de los Estados Unidos suponían un costo suplementario total mucho más elevado de lo que parecería indicar una comparación de los precios de compra. Lo mismo puede decirse de las importaciones de locomotoras; en ambos casos se presentaba el inconveniente adicional de mayores retrasos en el envío de las piezas de recambio (Eshag, *op. cit.*, Túnez, párrs. 38 y 61).

¹⁵ Bhagwati, *op. cit.*

¹⁶ Un ejemplo concreto puede servir para aclarar los diversos tipos de costos que se acaban de señalar. Supongamos que el país donante A financia en condiciones de favor la adquisición de instalaciones de montaje de automóviles por el país beneficiario B, a condición de que todo el equipo sea importado del país A. Debido a la complementariedad parcial que existe entre la instalación de determinados instalaciones y los diversos insumos, las compras realizadas por el país B de motores y piezas de carrocería, cubiertas, baterías, pintura, etc., estarán también vinculadas en parte al país A, aun cuando esas compras no estén financiadas con cargo a la ayuda. Entonces puede ocurrir que un sector importante de la economía del país B quede de

17. De un modo muy general, el análisis anterior puede resumirse en la forma siguiente:

a) La mayoría de los países en desarrollo, y en especial los más pequeños, no se encuentran en condiciones de eludir una parte apreciable del costo de la vinculación; y

b) Los costos directos son sólo una parte de los costos totales de las restricciones a las compras efectuadas con cargo a la ayuda; los costos indirectos, si bien no son fáciles de expresar en términos cuantitativos, son también apreciables.

Capítulo IV

Estimación empírica de los costos directos de la vinculación de la ayuda

18. Los datos que se presentan con relación a Chile, Irán y Túnez en este informe preliminar pueden no ser necesariamente un ejemplo típico de los países en desarrollo en general, y se refieren sólo a los costos directos de la vinculación. Además, las estimaciones están sujetas a diversas reservas. La primera resulta de la dificultad de expresar en términos cuantitativos los costos suplementarios en el caso de la asistencia técnica. Pueden determinarse las diferencias de sueldos y salarios pagados a los diversos expertos, pero en muchos casos esas diferencias pueden ser sólo indicativas, debido a las diferencias existentes en las aptitudes y el tipo de conocimientos de los expertos procedentes de distintos países, aun cuando se les otorgara la misma clasificación funcional.

19. Una segunda serie de limitaciones se deriva de las diferencias en las especificaciones de los productos, que dificultan la comparación entre productos procedentes de fuentes diferentes. Excepto en el caso de los productos normalizados, las diferencias de precios pueden reflejar en todo o en parte diferencias de calidad y no costos «suplementarios». Esta dificultad, que generalmente es de poca importancia en el caso de pequeñas compras de artículos relativamente normalizados, adquiere cierta gravedad cuando se trata de comparar varios presupuestos de proyectos completos. Por supuesto, como no hay dos proyectos importantes e integrados procedentes de fuentes diferentes que se basen en una tecnología idéntica, sólo se pueden establecer comparaciones precisas mediante un análisis detallado de los costos y de los coeficientes técnicos de producción para cada proyecto, labor que rebasa el ámbito de un estudio como el presente. En general, la

posibilidad de que las diferencias de calidad sean en parte responsables de las diferencias de precios implicará una sobreestimación parcial de los costos directos de la vinculación.

20. En tercer lugar, los problemas que plantea la estimación de las diferencias de costos se complican aún más por el hecho de que los datos disponibles pueden no ofrecer (y generalmente no la ofrecen) la gama completa de precios con que se habría podido contar si las compras con cargo a la ayuda no hubieran estado vinculadas a una fuente particular. Pueden no haberse solicitado ofertas internacionales o pueden no haber sido autorizadas por el país donante. Incluso en el caso de que se hubieran solicitado y autorizado, podrían no haberse presentado ofertas de otro lugar que no fuera la fuente vinculada: en efecto, cuando el país beneficiario depende en gran proporción de un donante importante y dispone de escasas divisas «libres», los proveedores potenciales no se sienten lógicamente dispuestos a cargar con el gasto de entrar en licitación para un contrato que saben que tienen pocas probabilidades de conseguir, ya que su financiación está vinculada a las importaciones procedentes de otro país. En la medida en que esta dificultad tiene aplicación, las estimaciones de los costos de la vinculación estarán afectadas por un sesgo descendente.

21. En cuarto término, la vinculación de la ayuda es una materia sumamente delicada, y es especialmente difícil conseguir datos sobre ella. De aquí que las estimaciones por países nunca puedan ser completas y necesariamente deban basarse en una muestra relativamente reducida de las compras vinculadas. Además, siempre existe la posibilidad de que los resultados obtenidos con la muestra reducida no sean representativos, y el sesgo puede ser, ya ascendente, ya descendente. Es importante que se tengan presentes estas reservas cuando se proceda a evaluar los resultados efectivos, que deben considerarse como preliminares. Esos resultados, sin embargo, parecen facilitar indicaciones significativas sobre el alcance de los problemas que tienen que resolver en la actualidad los países en desarrollo.

a) Chile¹⁷

22. Los datos recogidos se han clasificado conforme al sistema ideado por Mahbub ul Haq¹⁸ y se refieren a una muestra que comprende 51 créditos vinculados concedidos en los años 1964-1967. Los créditos que se analizan, la mayoría de los cuales procedieron de los Estados Unidos, se elevaron a un total de unos 30,5 millones de dólares, lo que supone aproximadamente un 10% del total de la asistencia oficial bilateral y multilateral recibida por el país durante ese período. Sin embargo, se solicitaron y recibieron ofertas internacionales tan sólo para 19 de los 51 créditos de que se trata. Las compras con relación a las

hecho vinculado a las importaciones procedentes del país A. Es posible además que la estructura anterior de las importaciones pueda llevar al país B, cuando sustituya esas importaciones por la producción nacional, a adoptar técnicas algo más semejantes a las del país A que si hubiera podido, desde un principio, elegir libremente la fuente de las importaciones necesarias para las instalaciones de montaje de automóviles. Los costos totales para el país B de las restricciones originales a la compra pueden pues incluir alguno de los costos siguientes o todos ellos: los costos suplementarios de la compra de las instalaciones en el país A y no en la fuente más económica; los costos suplementarios de insumos conexos, piezas de recambio, mantenimiento y reparaciones; los costos que representa el apartarse de un programa de inversión óptimo debido al estímulo artificial o al retraso de los proyectos de sustitución de importaciones, y la tendencia a emplear técnicas no adecuadas a los recursos efectivos del país. Así pues, los costos suplementarios directos constituyen sólo la parte inicial de los costos totales de la vinculación.

¹⁷ Esta reseña se basa en datos recopilados por la Corporación de Fomento de la Producción de Chile. Esos datos se presentan en el documento TD/7/Supp.8/Add.1, *infra*.

¹⁸ Véase Mahbub ul Haq, apéndice estadístico de «Tied credits — a quantitative analysis», en John H. Adler y Paul W. Kuznets, editores, *Capital Movements and Economic Development: Proceedings of a Conference held by the International Economic Association* (Londres, Melbourne, Toronto, Macmillan and Co., Ltd., Nueva York, St. Martin's Press, Inc., 1967), pág. 326.

CUADRO 1

Utilización por parte de Chile de los créditos vinculados de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los EE.UU., proyectos seleccionados, 1964-1967^a
(En dólares de los EE.UU.)

Breve descripción de la compra	Año	Oferta internacional más baja (f.o.b.)		Precio efectivo pagado al proveedor estadounidense (f.o.b.)	Costo suplementario (como porcentaje de la oferta internacional más baja) $5 = \frac{4-3}{3} \times 100$
1	2	3		4	5
1. Reconectores	1964	2.170	(Japón)	5.775	166
2. Aisladores de disco	1964	6.093	(Japón)	8.425	38
3. Cables de acero	1964	7.005	(Suiza)	7.205	3
4. Cables	1964	9.114	(Bélgica)	9.490	5
5. Cables y conectores	1964	15.785	(Francia)	17.241	9
6. Compresores rotativos	1965	24.142	(Reino Unido)	29.759	23
7. Camioneta	1965	8.456	(Reino Unido)	10.367	23
8. Medidores	1965	8.799	(Países Bajos)	9.888	12
9. Motoniveladora	1965	17.475	(República Federal de Alemania)	19.360	11
10. Molinetes con repuestos	1965	1.795	(Estados Unidos)	1.795	—
11. Aceite aislante	1966	4.980	(Reino Unido)	5.378	8
12. Tractores	1966	10.760	(Reino Unido)	10.915	1
13. Lámparas de mercurio	1966	2.598	(Suiza)	2.687	3
14. Elementos telegráficos	1966	2.746	(Suiza)	2.779	1
15. Repuestos para locomotoras	1967	23.780	(República Federal de Alemania)	24.973	5
16. Tractores	1967	33.900	(Reino Unido)	35.924	6
Promedio		11.224		12.622	12.4

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a base de datos recogidos y clasificados por la Corporación de Fomento de la Producción de Chile (véase, *infra*, documento TD/7/Supp.8/Add.1).

^a Las compras que se incluyen son aquellas para las cuales se solicitaron y recibieron ofertas internacionales.

cuales se han podido hacer estimaciones interesantes del costo suplementario se elevaron tan sólo a unos 180.000 dólares, o sea, menos del 1% del volumen de total los créditos que comprende la muestra. El porcentaje medio del costo suplementario sobre las 16 compras para las cuales se pudieron hacer estimaciones asciende aproximadamente a un 12,4% (véase el cuadro 1).

23. Es digno de señalarse el hecho de que sólo parecen haberse presentado ofertas internacionales para compras de muy escasa importancia, la mayoría de las cuales oscilan entre 5.000 y 20.000 dólares. Ello parece confirmar la opinión antes expresada de que los proveedores sólo presentan ofertas cuando cuentan con una probabilidad razonable de obtener el contrato, o cuando la compra afecta a artículos relativamente normalizados (cuyo costo de licitación es mínimo), que probablemente son de bajo valor. Es evidente que, cuando se trata de compras importantes y diversificadas, el alto costo de la licitación y la poca flexibilidad de que dispone el país beneficiario son factores que limitan la presentación de ofertas de otros proveedores, aun cuando el país beneficiario estuviera autorizado a solicitarlas.

24. Hay razones para creer que el porcentaje medio del costo suplementario de las compras pequeñas tiende a ser mucho más reducido que el que se aplica a las compras de gran volumen. Existen también motivos fundados para suponer que la falta de ofertas internacionales para las compras más importantes da por resultado costos suplementarios más elevados que los que se aplican a los casos en que se verifica una licitación competitiva. Además, los

datos disponibles muestran que las ofertas procedentes de la propia fuente vinculada tienen probablemente un precio más elevado cuando no hay ofertas internacionales, debido a la falta de una norma de comparación a que pudiere referirse el país beneficiario. Por último, las posibilidades de sustitución que se ofrecen al país beneficiario son más reducidas cuando se trata de compras de cierto volumen, especialmente cuando el país beneficiario depende en alta proporción de la ayuda de un solo país donante (como ocurre en el caso de Chile). Por consiguiente, parece razonable suponer que la estimación del 12,4% hecha para Chile representa una subestimación considerable del porcentaje medio de los costos suplementarios directos de la vinculación de la ayuda.

b) Irán¹⁹

25. El estudio comprende el año 1966/67²⁰. La entrada total de capitales en forma de ayuda vinculada durante ese año se elevó a 56,7 millones de dólares, de los cuales alrededor de 8 millones consistían en transacciones financieras —pagos adelantados a cuenta de las compras futuras— y el resto (alrededor de 49 millones de dólares) representaba los desembolsos efectivos por concepto de bienes y servicios destinados a 15 proyectos de desarrollo (que se especifican en el cuadro 2 del Estudio).

¹⁹ Véase Eshag, *op. cit.*, Irán.

²⁰ Año 1345 del calendario iraní, que finalizó el 20 de marzo de 1967.

26. Debido a la falta tanto de tiempo como de datos las estimaciones cuantitativas del costo suplementario de la vinculación se han limitado a seis proyectos; los otros nueve se examinan tan sólo de un modo general. Los seis proyectos para los cuales se han hecho estimaciones representaron un desembolso de más de nueve millones de dólares (el 20% de las compras totales con cargo a la ayuda vinculada).

27. El costo suplementario de la ayuda relativa a los seis proyectos se ha estimado en una cifra aproximada de 1,4 millones de dólares, que equivale a un 15% del desembolso total realizado para esos proyectos. El autor considera que el porcentaje medio del costo suplementario de la totalidad de la asistencia económica vinculada en 1966/67 sería muy inferior y probablemente sería del orden del 10% de los desembolsos o aún menos. La razón que aduce es que el porcentaje medio del costo suplementario incurrido en los nueve proyectos para los cuales no se han hecho estimaciones cuantitativas era, según todos los indicios, considerablemente inferior, debido a que para la mayoría de esos proyectos se solicitaron ofertas internacionales.

28. Una conclusión importante, que confirma las observaciones hechas anteriormente en este documento (véase los párrs. 11 a 14), es que el Irán, por recibir ayuda de diversos países y disfrutar en general de una situación en materia de divisas relativamente buena, ha podido limitar el costo de la vinculación utilizando las oportunidades que se le han presentado para sustituir las fuentes de importaciones y dar gran publicidad a las ofertas para los proyectos²¹.

29. Aunque el estudio tiene por objetivo primordial estimar la magnitud de los costos directos, facilita también diversos ejemplos sobre los costos indirectos. Estos costos surgieron a consecuencia de los precios excesivos de las piezas de recambio, de la adquisición de determinado equipo que resultó no ser totalmente adecuado a las necesidades del país, de los grandes retrasos en la entrega de algunos artículos y de las dificultades administrativas que supone la gestión de algunos proyectos²².

c) Túnez²³

30. El estudio se refiere al año 1965. De una entrada bruta en ese año de unos 113 millones de dólares de capital

para el desarrollo (de origen bilateral y multilateral), la ayuda oficial vinculada a la fuente se elevó a unos 74,5 millones de dólares. Unos 41 millones de dólares²⁴, que representan mercancías y servicios de asistencia técnica, estuvieron sujetos a vinculación directa. El 50% aproximadamente de la entrada total de capital para el desarrollo y más del 60% de la ayuda oficial vinculada a la fuente procedieron de los Estados Unidos.

31. Por falta de tiempo y de datos, las estimaciones cuantitativas del costo suplementario de la ayuda se han limitado a los desembolsos hechos en virtud de los acuerdos de préstamos para adquisición de mercaderías de los Estados Unidos y de algunos préstamos para proyectos de desarrollo. Los desembolsos totales respecto de los cuales se han hecho estimaciones se elevan a unos 17 millones de dólares, lo que representa más del 20% de la ayuda vinculada recibida en 1965.

32. La estimación del costo suplementario originado por los acuerdos de préstamos para adquisición de mercaderías está basada en la nivelación (*péréquation*) — la diferencia entre el valor c.i.f. de las mercancías importadas con los préstamos de la AID y los precios cobrados a los comerciantes locales por el Gobierno de Túnez. La finalidad de la nivelación es permitir que los comerciantes que negocian las importaciones financiadas por la AID perciban un beneficio razonable sobre aquellos productos con respecto a los cuales los precios estadounidenses son apreciablemente más altos que los precios de las otras posibles fuentes de suministro²⁵.

33. El monto total de la nivelación para 1965 se calcula en 1,7 millones de dólares, lo que equivale al 18% del valor c.i.f. de las importaciones relativas a los acuerdos de préstamos para mercaderías vinculados a la fuente estadounidense²⁶. Las estimaciones de la nivelación, como indicadores del costo suplementario para cada uno de los grupos de mercaderías, se comprobaron, siempre que fue posible, mediante un examen detallado de las facturas y de las cotizaciones en los Estados Unidos y otros países, y mediante entrevistas con hombres de negocios y funcionarios públicos. Basándose en esta labor, se ha considerado que una cifra redonda del 20% representaría una estimación razonable y moderada del costo suplementario producido por la ayuda otorgada conforme a los acuerdos de préstamos para mercaderías de la AID, vinculada a fuentes estadounidenses.

34. De los 10 proyectos financiados con la ayuda de la AID vinculada a proyectos y con préstamos del Banco de Exportación e Importación de Washington (Eximbank)

²¹ Un ejemplo entre los varios que contiene el estudio ayudará a aclarar este punto. Una de las compras examinadas afectaba a un producto normalizado (rieles U.33 de tipo pesado), de modo que las diferencias de precios debidas a diferencias de calidad podían no tenerse en cuenta. El precio más bajo por tonelada (costo y fletes) cotizado en los Estados Unidos era de 160,77 dólares, en comparación con una oferta de 114 dólares procedente del país A y otra de 110 dólares procedente del país B. Las autoridades iraníes utilizaron así los propios recursos en efectivo del país para adquirir 32.140 toneladas de rieles al país B, con un ahorro total de más de 1,6 millones de dólares. Además, al dar a conocer al país A la oferta más baja del país B, consiguieron obtener del país A un precio más favorable para una compra conexa a cambio de la compra de rieles que le hicieron (véase Eshag, *op. cit.*, Irán, párrs. 43 a 45). El estudio concluye, no obstante, que algunos de los países en desarrollo más pobres... están en peores condiciones para evitar los costos suplementarios de la ayuda vinculada (*ibid.*, párr. 7).

²² Véase Eshag, *op. cit.*, Irán, párrs. 35, 37, 38 y 41.

²³ Véase Eshag, *op. cit.*, Túnez.

²⁴ Una cifra adicional de 1,8 millones de dólares estaba formada por créditos a la exportación directamente vinculados.

²⁵ La fiabilidad de la nivelación como indicador del costo suplementario de la vinculación depende de la correspondencia entre los precios internos y los precios mundiales. Si los primeros están sujetos a la influencia de los impuestos internos o de los aranceles, como ocurre normalmente, el método de nivelación supondrá una sobreestimación o subestimación de los costos suplementarios de la vinculación. En el caso de Túnez, la comprobación de las estimaciones señala que los precios internos sufrieron la influencia de las políticas nacionales en un sentido que hizo que el método de nivelación diera por resultado, de modo constante, una subestimación del costo suplementario de la vinculación.

²⁶ Véase Eshag, *op. cit.*, Túnez, anexo, cuadro 5.

sólo se han examinado los tres principales, que importaron en conjunto ocho millones de dólares, o sea más del 70% de los desembolsos totales vinculados a proyectos en 1965. Las estimaciones del costo suplementario de estos proyectos (20%) tienen una base menos clara y precisa que las realizadas con respecto a la ayuda otorgada conforme a los acuerdos de préstamos para mercaderías, y están sujetas a un margen de error más grande en los dos sentidos.

35. Así, pues, la cifra del 20% puede considerarse como una estimación muy moderada del orden de magnitud del costo directo de la vinculación de la ayuda soportado por Túnez con respecto a la asistencia vinculada estadounidense otorgada en virtud de los acuerdos de préstamos para mercaderías y de los préstamos para proyectos de desarrollo durante el año 1965.

36. Además de examinar los costos directos de la ayuda vinculada, el estudio cita también diversos ejemplos concretos de costos indirectos. Estos tienen generalmente un carácter análogo a los que antes se citaron con respecto al Irán — altos precios de las piezas de recambio, retrasos debidos a largas distancias, falta de adaptación de determinados productos a las condiciones locales y complicaciones administrativas producidas por las diferencias lingüísticas ²⁷.

d) Otras estimaciones

37. Con anterioridad a la serie de estudios por países de la UNCTAD, se realizaron, entre otros, dos estudios empíricos. El primero, obra de Mahbub ul Haq, se ocupa de los créditos vinculados otorgados al Paquistán en 1960-1963, mientras el segundo, de Bhagwati, utiliza datos agregados para llegar a estimaciones que pueden aplicarse de un modo general a la totalidad de la ayuda vinculada ²⁸. El estudio de Mahbub ul Haq calcula los costos suplementarios comparando la oferta más baja procedente de la fuente vinculada con la oferta internacional más baja. Sobre la base de una muestra de 20 proyectos de desarrollo, el estudio llega a la conclusión de que el precio medio ponderado de esos 20 proyectos resulta ser un 51% más alto si procede de la fuente vinculada que si procede de las ofertas internacionales y que la vinculación de los créditos exteriores eleva el precio medio de las compras

para el Paquistán en un 12% aproximadamente ²⁹. La estimación anterior se obtuvo comparando las ofertas, y no el precio efectivo pagado, con el precio más bajo disponible. Constituye por consiguiente una estimación de la escala de costos en que puede incurrirse debido a la vinculación de la ayuda, y no una estimación del costo efectivo.

38. La estimación obtenida por Bhagwati es también una estimación del costo potencial de la vinculación más que del costo efectivo. Basándose en los datos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), y calculando la distribución de las ofertas recibidas para los contratos del BIRF y de la AIF, Bhagwati saca la conclusión de que « el porcentaje de costo suplementario potencial, expresado como relación en la que el numerador es la diferencia entre las «ofertas altas» y las «ofertas aceptadas» y el denominador las «ofertas aceptadas» fue en promedio del 49,3%, y que más del 31% del valor de los contratos adjudicados... se caracterizó por un costo suplementario potencial de más del 50%, y el 62,9% de ese valor supuso un costo suplementario potencial superior al 30% » ³⁰. El propio autor señala que hay motivos fundados para creer que este resultado en términos del costo suplementario potencial de la oferta más alta recibida no es más que una mera indicación del límite máximo posible del costo suplementario efectivo.

e) Observaciones finales

39. Los estudios por países hasta ahora terminados muestran que, si bien es difícil estimar con precisión los costos directos de la vinculación para los países beneficiarios, pueden obtenerse indicaciones razonablemente fidedignas de la magnitud de tales costos. Los resultados por países se han obtenido mediante procedimientos de estimación prudentes y las estimaciones del costo suplementario pueden considerarse como moderadas. Para llegar a conclusiones más definitivas sobre esta materia hay que esperar a contar con nuevos datos, pero se puede concluir provisionalmente que, en general, la vinculación de la ayuda lleva consigo costos directos de importancia para los países beneficiarios y que tales costos alcanzan probablemente un promedio del 10% al 20% como mínimo.

²⁷ *Ibid.*, párrs. 38, 39, 49 y 61.

²⁸ Bhagwati, *op. cit.*

²⁹ Véase Mahbub ul Haq, *op. cit.*, págs. 327 a 331.

³⁰ Véase Bhagwati, *op. cit.*, párr. 90.

ANEXO

Metodología de la UNCTAD para los proyectos de ayuda vinculada ^a

A. COSTO DE LA AYUDA VINCULADA: METODOLOGÍA PARA LA RECOPIACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE DATOS

Objetivos: Obtener estimaciones de los sobreprecios que los países pagan por término medio sobre las mercancías adquiridas con cargo a la ayuda vinculada.

^a En estas instrucciones se han empleado las siguientes abreviaturas:

CUCI: Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional

c.i.f.: cost, insurance, freight (costo, seguro y flete)

f.a.s.: free alongside ship (franco al costado del buque)

f.o.b.: free on board (franco a bordo).

Periodo: El último año con respecto al cual se disponga de datos completos, incluidos los datos sobre la distribución por productos de la ayuda. De preferencia, el año 1965 o si no el de 1964.

Clase de datos que deben obtenerse: Debe llenarse el adjunto formulario para cada producto o proyecto.

Con respecto a determinados conceptos, se señalan los siguientes ejemplos u observaciones aclaratorias:

Producto o proyecto (por ejemplo, «motores diesel», «instalaciones de calderas»).

País del licitador u ofertante. Inclúyanse todas las ofertas o al menos la oferta aceptable más baja de cada uno de los principales países.

Artículo 1, artículo 2, etc. En muchas ofertas, se dan precios separados para varios artículos. Si todos ellos entran dentro del mismo número de cuatro cifras de la CUCI, deberán considerarse como una sola partida. Cuando lleven números diferentes, deberán tratarse por separado. Para cada uno de los artículos, debe darse la información siguiente:

1. Nombre del artículo.
2. Clasificación de la CUCI (a base de la clave de cuatro cifras).
3. Añádase una breve descripción de cada artículo, incluida la especificación cuantitativa (volumen, potencia, capacidad, etc.), cuando proceda.
4. Base de las cotizaciones de precios (f.a.s., c.i.f., etc.). Si se conocen tanto los precios f.a.s. (o f.o.b.) como los precios c.i.f., señálense ambos, utilizando columnas separadas.

5. Si los precios de las ofertas se han evaluado teniendo en cuenta las diferencias en las especificaciones y se han ajustado a una base de precios comparable, indíquense esos precios en una columna separada. Señálense en notas los demás comentarios relativos a detalles como el plazo de entrega, la experiencia anterior con el proveedor, y las desviaciones con respecto a las especificaciones señaladas que puedan afectar a las decisiones de compra.

Decisión adoptada: Indíquese con brevedad si se ejecutó el proyecto y si se utilizó la fuente vinculada o bien una fuente no vinculada. Indíquese también si no hubo posibilidad de efectuar una sustitución de la fuente, así como cualquier característica no habitual de la licitación, tal como el hecho de que algunas fuentes no hayan respondido a la petición de presentar ofertas.

El número de las comparaciones de precios dentro de cada categoría debería, en la medida de lo posible, reflejar la importancia relativa de la categoría de que se trate en el total de las importaciones con cargo a la ayuda.

Fuente de los datos: El investigador no deberá decidir por sí mismo si las cotizaciones de precios se refieren a productos comparables sino que deberá obtener esta información del organismo encargado de la compra o del control de los precios, etc.

Las fuentes principales serán las siguientes:

- a) Los organismos de compras del gobierno;
- b) Los organismos gubernamentales encargados del control de los precios;
- c) Los bancos de desarrollo;
- d) Los principales importadores privados.

PROYECTO DE AYUDA VINCULADA, unctad

País:

Fecha:

Preparado por:

Producto o proyecto:

Fecha de la oferta o licitación: Moneda en que se indican los precios:

Organismo de compra:

Fuente de financiación:

País del licitador u ofertante: Artículo 1 (CUCI...)

Artículo 2 (CUCI...)

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.

Decisión adoptada:

B. COSTO DE LA AYUDA VINCULADA METODOLOGÍA DE LOS CÁLCULOS

En esta nota se expone la metodología seguida para calcular la ayuda vinculada con los datos que pueden obtenerse de los países beneficiarios a los cuales la UNCTAD está enviando consultores.

1. Normas generales

El método que se utilizará se ajusta esencialmente al criterio de la « diferencia de costo ». Ello supone una estimación del costo suplementario del conjunto de mercancías que se adquirieron con cargo a la ayuda vinculada (y por tanto requiere esencialmente datos sobre la composición de esas importaciones y sobre los costos suplementarios que representa su obtención en la fuente vinculada). Este criterio presupone que lo que nos interesa es el costo efectivo en que incurre el país beneficiario, según lo indican los datos ^b.

2. Normas prácticas

Primera etapa: El consultor deberá escoger para sus cálculos un año bastante reciente, 1964 ó 1965, según los datos de que disponga. La cuestión de la disponibilidad de datos se refiere tanto a la composición de las importaciones con cargo a la ayuda vinculada, como a las cotizaciones de precios que indican el costo suplementario de las compras procedentes de fuentes vinculadas; de aquí que los datos óptimos supondrán una referencia a estas dos cuestiones.

Segunda etapa: El consultor deberá tratar de comprobar, con la debida exactitud y, de ser posible, dentro de las categorías de la CUCI, la composición de las importaciones conseguidas mediante la ayuda vinculada. Ello podrá presentar dificultades en algunos casos cuando sólo se conozca esta composición en términos de la totalidad de la ayuda; en tales casos, el consultor deberá tratar de realizar sus propias estimaciones, según métodos que explicará en su informe, sobre la composición de las importaciones dentro de la ayuda vinculada únicamente. El consultor podrá reunir la información pertinente mediante un examen de los proyectos de ayuda, celebrando entrevistas, etc.

Tercera etapa: Seguidamente deberá tratar de desglosar la ayuda según esté o no vinculada a proyectos. La razón de ello es que, con la ayuda vinculada a proyectos, resultará posible en general lograr la información necesaria sobre el costo suplementario de la vinculación con mayor facilidad en muchos casos.

Cuarta etapa: Ayuda vinculada a proyectos: debe subdividirse el problema en tres categorías:

i) *Proyectos para los cuales se pidieron ofertas internacionales.* En estos casos será posible deducir fácilmente, según las cotizaciones de precios y por medio de entrevistas, si se aceptaron las ofertas más bajas y, en caso contrario, si el costo resultó más elevado debido a que el proyecto estaba *de facto* vinculado a una fuente, y resultó necesario aceptar la oferta vinculada de costo más alto. Al hacer esta estimación, el consultor debe recordar que el proyecto puede haber estado asociado con alguna fuente vinculada pese a las ofertas internacionales y que, por consiguiente, las ofertas pueden proceder tan sólo de una empresa o de una fuente: en tal caso, deben efectuarse comprobaciones con los funcionarios que se han ocupado de la cuestión y del proyecto, para averiguar si la gama de las ofertas, en caso de que la hubiere, representa en forma alguna una estimación razonable y si la aceptación de la oferta más baja de entre las escasas ofertas recibidas no pasa por alto el hecho de que, si se hubiera creído que el proyecto estaba auténticamente « abierto » a todas las partes, no se habrían presentado ofertas mucho más bajas. En resumen, el consultor debe recordar que las ofertas internacionales no implican necesariamente que no se vaya a producir un costo suplementario como consecuencia de vincular la ayuda a una fuente específica.

^b Los consultores deben tener presente que este método de calcular el costo de la ayuda vinculada no toma en consideración el hecho de que el país beneficiario podría haber logrado reducir más los costos de la vinculación (mediante, por ejemplo, una mejor política de compras), aun dentro del contexto de la vinculación. Los consultores deberán tenerlo en cuenta y sería acertado que trataran de buscar la forma de mejorar las prácticas de compras vigentes y los procedimientos de desembolso y de planificación de la ayuda a fin de que dejen margen para reducir el costo de la vinculación, aun cuando la ayuda siga estando vinculada igual que antes.

ii) *Proyectos para los cuales no se pidieron ofertas pero se consiguieron otras cotizaciones.* En tales casos, el consultor podrá fácilmente tener conocimiento de las otras cotizaciones acudiendo a los organismos de compras o a los funcionarios. Debe recordarse, sin embargo, que los datos que se consigan sobre esta base, en que no se han hecho ofertas efectivas, pueden ser sumamente parciales e inducir a error. Convendrá efectuar comprobaciones e insistir en obtener detalles precisos sobre cuál de las diferentes fuentes habría costado menos.

iii) *Proyectos basados en créditos diferidos o en créditos de los proveedores (en caso de que los haya).* En estos casos, puede ocurrir que los proyectos no hayan agotado todas las posibilidades de las diferentes fuentes y que la mera disponibilidad de créditos procedentes de un país o institución determinados haya llevado a la aceptación de un proyecto procedente de una fuente determinada. Con el

fin de conseguir cotizaciones razonables sobre el costo suplementario que representan esas importaciones para los proyectos financiados en esa forma, el consultor tendrá necesariamente que recurrir a los importadores efectivos, ya privados, ya oficiales, según los casos, para obtener los datos necesarios.

Quinta etapa: En cuanto a las importaciones no vinculadas a proyectos, para conseguir la información necesaria habrá que recurrir también a los organismos oficiales y preferiblemente a los importadores privados, a los que debe decirse qué es lo que de ellos se espera exactamente. Deberá explicárseles cómo la ayuda vinculada puede crear cargas monopolísticas adicionales y deberá pedírseles que faciliten detalles completos sobre los productos concretos a que se refieren al hablar de las estimaciones del costo suplementario. De lo contrario, es probable que sus respuestas no sean fidedignas.

DOCUMENTO TD/7/SUPP.8/ADD.1

Informe sobre créditos condicionados: Chile

Nota de la secretaría de la UNCTAD

[Texto original en inglés y español]
[8 de diciembre de 1967]

Introducción

1. A petición del Secretario General de la UNCTAD, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile ha recogido y clasificado los datos relativos a la utilización hecha por Chile en los últimos años de los créditos condicionados o vinculados. El adjunto estudio contiene dichos datos y una nota explicativa preparada por la CORFO. Los resultados principales de este estudio se han resumido en el documento « El costo de la vinculación de la ayuda para los países beneficiarios: informe de la secretaría de la UNCTAD sobre la marcha de los trabajos »¹.

Objetivo

2. Los objetivos de este estudio fueron, primeramente, estimar la diferencia entre los precios pagados por los importadores a los proveedores de los equipos adquiridos con créditos condicionados, o los cotizados por éstos, y los más bajos de otras fuentes de productos estrictamente equivalentes, y, en seguida, explicar las causas de dicha divergencia. Para alcanzar esta última meta fue necesario analizar la formulación y cumplimiento de la política referente a los préstamos en cuestión tanto al nivel de las instituciones gubernativas que intervienen en su obtención y distribución como al de los usuarios de los recursos crediticios.

Metodología

3. El hecho de que generalmente los costos de los bienes comprados con ayuda externa condicionada sean mayores que los del mercado libre, y que el encarecimiento de aquellos varíe con los países y, en éstos, con la naturaleza de la maquinaria y del equipo, hace necesario que en esta investigación deba prestarse especial atención a algunos aspectos de la política crediticia. Entre éstos se cuentan la forma en que se asignaron los distintos empréstitos convenidos a los diversos usos posibles, cómo se lograron las cotizaciones, y las disposiciones gubernativas adoptadas para impedir el lucro excesivo de los proveedores de las fuentes de créditos condicionados o de sus representantes, o que la obtención de éstos se convierta en un mecanismo de transferencia de capitales hacia el extranjero.

4. Para realizar el trabajo se trató de conseguir las informaciones necesarias sobre todos los préstamos empleados en los últimos cuatro años. La carencia de

muchos antecedentes en los archivos oficiales y la renuencia de los beneficiarios a suministrar los datos solicitados obligó a limitar el análisis a los casos registrados, separadamente para los sectores público y privado, en el cuadro, preparado según el modelo presentado por Mahbub ul Haq a la conferencia sobre movimientos de capital y desarrollo económico organizada por la Asociación Internacional de Ciencias Económicas, que tuvo lugar en Washington en el mes de julio de 1965². En el caso del sector privado, no fue posible tener el detalle de los precios que influyeron en las decisiones pero que no corresponden a los de los valores finalmente aceptados.

5. No se reunieron informaciones sobre los cambios de fuentes de créditos o proveedores ni, por tanto, sobre las cotizaciones que en algunos casos los motivaron.

6. Se consideró que se había llamado a propuestas siempre que los usuarios declararon fidedignamente, a juicio de los investigadores, haber solicitado cotizaciones a diversos fabricantes. No se estimó requisito indispensable el que se hubieran publicado avisos en la prensa o que hubiere constancia escrita de los distintos precios.

7. Se juzgaron estrictamente equivalentes los productos, maquinarias y equipos que los usuarios de los créditos reputaron como tales.

8. Todas las cotizaciones consideradas en el estudio se obtuvieron de propuestas, según las declaraciones de los beneficiarios de los préstamos. Los autores del trabajo no hicieron estimaciones referentes a precios por juzgar asegurada la comparabilidad de los proporcionados por los usuarios de los créditos.

Conclusiones

9. En ciertos casos las propuestas se limitaron a los proveedores del país que proporcionaba los créditos condicionados. Cuando en aquellas participaron otros países, generalmente se lograron cotizaciones más reducidas.

10. Sólo algunas de las instituciones relacionadas con la administración de los préstamos han establecido métodos sistemáticos para obtener cotizaciones alternas de precios. En general, no se ha exigido la presentación de éstas

¹ Véase, *supra*, documento TD/7/Supp.8, párrs. 22 a 24.

² Véase « Tied credits — a quantitative analysis », en John H. Adler y Paul W. Kuznets, editores, *Capital Movements and Economic Development: Proceedings of a Conference held by the International Economic Association* (Londres, Melbourne, Toronto, Macmillan and Co., Ltd., Nueva York, St. Martin's Press, Inc., 1967), pág. 326.

a los solicitantes de crédito del sector privado, ni investigado los recargos de precios debidos a los intermediarios. Tampoco se han enviado regularmente misiones al extranjero para determinar cuáles son las fuentes de créditos o los proveedores directos más apropiados.

11. En algunos casos las instituciones han renunciado al empleo de los préstamos que se les habían otorgado para recurrir a otras fuentes condicionales o al uso de divisas de libre disposición. Estas decisiones se han tomado no tanto por la posibilidad de reducir cotizaciones altas como para aminorar o evitar la tramitación de la ayuda condicionada que, siendo en general excesivamente larga a juicio de los prestatarios, alcanza a veces límites intolerables económicamente.

12. La generalización de la política anteriormente descrita de transferir empréstitos a fuentes más baratas o más ágiles sólo ha tenido las dificultades derivadas de la escasez de créditos y de divisas de libre disposición.

13. En algunos casos se ha evitado el pago de comisiones a representantes mediante convenios directos con los proveedores.

14. Aparentemente la política crediticia deja amplios canales para la transferencia de capitales al extranjero, ya que la injerencia de las instituciones administradoras de los préstamos termina con la asignación de éstos en base a antecedentes que les proporcionan los solicitantes.

15. En el sector público, durante el período estudiado, no siempre el uso de los préstamos condicionados implicó pagar un sobreprecio por los productos adquiridos, pero cuando aquél ocasionó un mayor costo éste alcanzó hasta 166%.

16. Las investigaciones practicadas en el curso del presente estudio, aunque no lograron traducirse en cifras,

dejaron la impresión en los autores que el sector privado pagó, cuando menos, recargos de precios similares a los que hubo de aceptar el sector público.

17. La falta de una competencia por el mercado nacional, no sólo entre las industrias del extranjero y las del país, sino también entre éstas, posiblemente explique la poca atención que aparentemente han prestado al precio de las maquinarias y equipos los usuarios de créditos condicionados. Esta falta de competencia suele ocasionar amplios márgenes de utilidades y una baja incidencia de la depreciación en los costos y en los precios de los productos elaborados.

18. Las decisiones de las empresas referentes a sus adquisiciones han sido determinadas, tanto o más que por el precio, por diversos motivos, entre los cuales se cuentan:

- a) Imposibilidad de obtener en otra fuente equipo y maquinarias a crédito con mayores facilidades;
- b) Mayor confianza en el cumplimiento de los plazos de entrega convenidos con los proveedores elegidos;
- c) Menores costos de operación;
- d) La utilización satisfactoria de equipos de una determinada procedencia y no querer heterogeneizar el activo inmovilizado de la industria;
- e) Haber empleado anteriormente equipos de la misma fabricación;
- f) Corresponder a maquinarias que usan otras empresas del mismo gremio;
- g) Recomendación de funcionarios estatales;
- h) Selección de acuerdo con antecedentes proporcionados por los fabricantes del equipo;
- i) Tratarse de empresas subsidiarias que compran equipo producido por la casa matriz o de la misma procedencia que el utilizado por ella.

Ejemplo de precios pagados con créditos condicionados

<i>País u organismo que otorga el crédito</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Descripción de la compra</i>	<i>Fecha de apertura de las licitaciones</i>	<i>¿Se convocaron licitaciones internacionales?</i>	<i>Cotización más baja de la fuente de créditos condicionados</i>	<i>Cotización más baja en licitaciones internacionales</i>	<i>Porcentaje de sobreprecio de los créditos condicionados</i>	<i>Cotización finalmente aceptada y país proveedor (dólares de los EE.UU.)</i>	<i>Observaciones</i>
A. SECTOR PRIVADO									
Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los EE.UU.	Modernización de la industria pesquera	5 motores marinos Cummins	1965	Si	...	...	—	75.825 c.i.f. Estados Unidos de América	Esta operación aún no está formalizada. Se procede a comprar motores más adecuados y modernos para reemplazar a los que actualmente están en uso. Con arreglo a las disposiciones que rigen el crédito de la AID, se compró en los Estados Unidos y no en la República Federal de Alemania, donde existen de condiciones y precios similares.
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Ampliación de la industria pesquera	Equipo para una fábrica de harina y aceite de pescado. Standard Steel Co.	1965	Si	...	...	—	279.720 c.i.f. Estados Unidos de América	Este equipo fue adquirido por la CORFO y traspasado a la empresa interesada. En Noruega y Dinamarca se encuentran a precios similares equipos más adecuados.
Francia	Ampliación de la flota naviera	Barco para transportar gases licuados de petróleo o amoníaco anhidro. Astilleros franceses Chantiers Navals de la Ciotat	1966	Si	...	...	—	3.571.428 f.o.b. Francia	Las razones que pueden haber movido a la empresa beneficiaria a elegir el mercado francés, aparte de las facilidades del crédito, deben buscarse en el hecho de que los demás barcos de su flota son de fabricación francesa y en el de que el 25 % de las acciones pertenecen a un consorcio naviero de esa nacionalidad.
Suiza	Instalación de una nueva industria de productos alimenticios	Horno secador con cinta transportadora para legumbres y verduras. Fabricación suiza	1966	Si	...	...	—	70.494 f.o.b. Suiza	El industrial interesado visitó personalmente las fábricas europeas de este equipo y eligió el que consideró más conveniente.
Alemania (República Federal)	Ampliación de la industria de jabones	Máquina automática para llenar y cerrar cajas de cartón — Höfliger Karg (Alemania, Rep. Fed.)	1966	No	...	...	—	20.675 Alemania, (República Federal)	La razón que decidió la compra del equipo fue la de que funcionaba satisfactoriamente en otra industria nacional.
Italia	Ampliación de la industria de jabones	Máquina laminadora para la fabricación de jabón — Meccaniche Moderne	1966	No	...	...	—	12.089 f.o.b. Italia	Se optó por la compra de este equipo porque complementaba la maquinaria existente de la misma marca.

Ejemplo de precios pagados con créditos condicionados (continuación)

<i>País u organismo que otorga el crédito</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Descripción de la compra</i>	<i>Fecha de apertura de las licitaciones</i>	<i>¿Se con- vocaron licitaciones inter- nacionales?</i>	<i>Cotización más baja de la fuente de créditos condicionados</i>	<i>Cotización más baja en licitaciones inter- nacionales</i>	<i>Porcentaje de sobre- precio de los créditos condicio- nados</i>	<i>Cotización final- mente aceptada y país proveedor (dólares de los EE.UU.)</i>	<i>Observaciones</i>
A. SECTOR PRIVADO (continuación)									
Italia	Ampliación de la industria de productos alimenticios	Equipo para preservar y confitar las frutas con sus accesorios — Carle e Montanari	1966	Si	...	...	—	60.685 f.o.b. Italia	La firma beneficiaria, el 73 % de cuyo capital es propiedad de G.B. Ambrosoli de Italia, operó por medio de la casa matriz.
Italia	Instalación de una nueva industria de clavos	Equipo para la fabricación de clavos y sus accesorios — Emilio Wartenweiler (Italia)	1966	Si	...	...	—	23.351 f.o.b. Italia	La empresa optó por la compra de este equipo porque se componía de un menor número de máquinas, lo que implicaba un menor costo de operación.
Italia	Ampliación de la industria metalúrgica	Equipo de fundición con sus accesorios	1966	Si	...	...	—	178.113 f.o.b. Italia	El industrial interesado visitó personalmente las principales fábricas de estos equipos. Observó su funcionamiento en industrias similares y se decidió a comprarlos.
Italia	Ampliación de la industria metalúrgica	Equipo fabricado por la empresa italiana Boldrini	1966	Si	...	...	—	130.780 c.i.f. Italia	Un ingeniero de la firma compradora obtuvo las cotizaciones y observó el funcionamiento de los equipos.
Italia	Ampliación de la industria metalúrgica	14 prensas de fabricación italiana de Luigi Dellavia J.C., con sus accesorios	1966	Si	...	...	—	181.280 f.o.b. Italia	Las cotizaciones fueron hechas directamente por un ingeniero de la empresa compradora que vio el funcionamiento de estos equipos. Además, se tenía conocimiento de ellas porque la firma las había utilizado con anterioridad. No se usó la totalidad del crédito de 300.000 dólares de los EE.UU. por el plazo restringido que dio el Gobierno italiano para su formalización.
Italia	Ampliación de la industria metalúrgica	Equipo fabricado por las casas siguientes: V.U.L.F. de A. Locatelli, Industria Meccanica Villasante, Mariani, Costruzioni Meccaniche Pasquino, Galdabini S.p.A.	1966	Si	...	...	—	26.887 f.o.b. Italia	Las cotizaciones de estos equipos fueron obtenidas personalmente por un representante de la industria en Italia.
Italia	Ampliación de la industria metalúrgica	Fresadora de origen italiano	1966	Si	...	..	—	31.600 c.i.f. Italia	El presidente de la empresa visitó personalmente a varios proveedores europeos y obtuvo las cotizaciones correspondientes.

Suiza	Ampliación de la industria metalúrgica	Taladros y tornos	1966	Si	...	...	—	57.231 f.o.b. Suiza	
Francia	Ampliación de la industria metalúrgica	Fresadora, prensas y accesorios	1966	Si	...	...	—	378.911 c.i.f. Francia	
BID	Ampliación y modernización de la industria forestal	Aserradero mecanizado para bosques artificiales	1966	Si	...	...	—	110.000 c.i.f. Canadá	Esta operación no está formalizada. La CORFO informó que existe este tipo de maquinaria en Noruega, Estados Unidos y Australia. La adquisición fue estudiada y recomendada por la entidad estatal Instituto Forestal.
Instituto Español de Moneda Extranjera y Crédito de Exportación del Instituto de Madrid	Ampliación y modernización de la industria pesquera	Tres barcos de pesca	1966	Si	...	...	—	681.209 c.i.f. España	Se hizo el pedido a los astilleros de Vigo, España, por recomendación del Cónsul de Chile en ésta, ya que el servicio de la deuda es de fácil cumplimiento. La República Federal de Alemania tiene barcos a precios similares y más modernos.
AID	Ampliación de la industria electrónica	Maquinaria y equipos para fabricación de componentes electrónicos para receptores de televisión	1967	Si	...	...	—	49.559 c.i.f. Estados Unidos de América	Este crédito sólo puede utilizarse en Estados Unidos. El industrial interesado manifestó que con libre elección se habría decidido de todos modos por el mismo proveedor. Esta empresa mantiene un agente en Nueva York que trabaja con la International Commodities Export Corporation.

B. SECTOR PÚBLICO

AID	Plan de electrificación	Adquisición de reconectores de 230 kw	15 de febrero 1964	Si	5.775	2.170 Japón	166	5.775 Estados Unidos de América	Doce compañías presentaron ofertas para este contrato. Las cotizaciones variaron de 2.170 a 5.775 dólares y los plazos de entrega, de 8 a 18 meses.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de aisladores de disco	6 de abril 1964	Si	8.425	6.093 Japón	38	8.425 Estados Unidos de América	Cuatro compañías presentaron ofertas para este contrato. Las cotizaciones variaron de 6.093 a 10.785 dólares y los plazos de entrega de 3 a 12 semanas. La empresa elegida ofreció el plazo de entrega más breve.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de cables de acero	8 de diciembre 1964	Si	7.205	7.005 Suiza	3	7.205 Estados Unidos de América	Cuatro compañías presentaron ofertas para este contrato. Las cotizaciones variaron de 7.005 a 9.897 dólares.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de cables de acero de 5/16 y 5/8 de pulgada	1964	Si	9.490	9.114 Bélgica	4	9.490 Estados Unidos de América	Nueve compañías presentaron ofertas para este contrato. Las cotizaciones variaron de 9.114 a 18.695 dólares y los plazos de entrega de 2 a 5 meses.

Ejemplo de precios pagados con créditos condicionados (continuación)

<i>País u organismo que otorga el crédito</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Descripción de la compra</i>	<i>Fecha de apertura de las licitaciones</i>	<i>¿Se convocaron licitaciones internacionales?</i>	<i>Cotización más baja de la fuente de créditos condicionados</i>	<i>Cotización más baja en licitaciones internacionales</i>	<i>Porcentaje de sobreprecio de los créditos condicionados</i>	<i>Cotización finalmente aceptada y país proveedor (dólares de los EE.UU.)</i>	<i>Observaciones</i>
B. SECTOR PÚBLICO (continuación)									
AID	Plan de electrificación	Adquisición de cables y conectores tipo Copperweld	1964	Sí	17.241	15.785 Francia	9	17.241 Estados Unidos de América	Seis compañías presentaron ofertas para este contrato. Las cotizaciones variaron de 15.785 a 18.121 dólares y los plazos de entrega de 3 a 18 semanas. La empresa seleccionada ofreció el plazo de entrega más breve.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de limnigrafos Leopold		No	3.120			3.283 Estados Unidos de América	Dos compañías presentaron ofertas para este contrato. La otra compañía norteamericana hizo una oferta por 3.120 dólares pero se escogió a Leopold and Stevens por ser el proveedor habitual.
Banco de Exportación e Importación (Eximbank) de Washington	Ampliación de la industria siderúrgica	Maquinaria, equipo y repuestos	1964	No	4.491.000			4.491.000 Estados Unidos de América	De acuerdo con lo manifestado por un dirigente de la CAP, se hizo el pedido a los proveedores norteamericanos habituales.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de dos compresores rotativos Gardner Denver	1965	Sí	29.759	24.142 Reino Unido	23	29.759 Estados Unidos de América	Cuatro compañías presentaron ofertas para este contrato. Las cotizaciones variaron de 24.142 a 30.142 dólares y los plazos de entrega de 2 a 6 meses. Se eligió a la compañía que ofreció el plazo de entrega más breve.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de una camioneta Ford	1965	Sí	10.367	8.456 Reino Unido	23	10.367 Estados Unidos de América	Tres compañías presentaron ofertas para este contrato. Las cotizaciones variaron de 8.456 a 15.097 dólares y el plazo de entrega fue de 3 meses en todos los casos.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de dos grupos generadores diesel Caterpillar		No	9.400			13.692 Estados Unidos de América	No se convocaron licitaciones internacionales. Cuatro compañías de los Estados Unidos ofrecieron cotizaciones que variaban de 9.400 a 13.692 dólares y los plazos de entrega eran de 4 a 8½ meses. La firma elegida ofreció el plazo de entrega más breve.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de medidores Standard Electric	1965	Sí	9.888	8.799 Países Bajos	12	9.888 Estados Unidos de América	También presentó una cotización la empresa neerlandesa Phillips pero se eligió a la Standard Electric por disponerse de un crédito de la AID.

AID	Plan de electrificación	Adquisición de máquina Caterpillar		No	14.981			14.981 Estados Unidos de América	No se convocaron licitaciones internacionales. Presentaron ofertas dos compañías norteamericanas.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de equipos móviles y portátiles para patrullaje		No	75.650			84.000 Estados Unidos de América	No se convocaron licitaciones internacionales. Hicieron ofertas dos compañías norteamericanas. Se eligió a la compañía que ofreció el plazo de entrega más breve.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de una motoniveladora	1965	Sí	19.360	17.475 Alemania, (Rep. Fed.)	11	19.360 Estados Unidos de América	Cinco compañías presentaron ofertas para este contrato. Las cotizaciones variaron de 17.475 a 21.550 dólares y los plazos de entrega de 3 a 7 semanas.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de dos molinetes con repuestos	1965	Sí	1.795	1.940 Reino Unido	-7	1.795 Estados Unidos de América	Cuatro compañías presentaron ofertas para este contrato. Las cotizaciones variaron de 1.795 a 1.998 dólares y los plazos de entrega de 2 a 5 semanas.
Alemania (República Federal)	Plan azucarero (IANSa)	Equipo para una refinería de azúcar	1965	Sí	1.898.807	1.940.125 Alemania, (Rep. Fed.)	-2	1.898.807 Alemania (Rep. Fed.)	Otorgó un crédito la Braunschweigische Maschinenbauanstalt B.M.A. Alemania (República Federal).
Eximbank	Ampliación de la industria siderúrgica	Maquinaria, equipo y repuestos	1965	No	5.401.000	...	—	5.401.000 Estados Unidos de América	De acuerdo con lo manifestado por un dirigente de la CAP, se hizo el pedido a los proveedores norteamericanos habituales.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de 170 tambores de 55 galones de aceite aislante para transformadores	1966	Sí	3.321	3.425 Reino Unido	-3	3.321 Estados Unidos de América	Dos compañías hicieron ofertas para este contrato.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de interruptores automáticos		No	4.360			4.360 Estados Unidos de América	No se llamó a propuestas internacionales. Las cotizaciones ofrecidas por cinco compañías norteamericanas variaron de 4.360 a 7.800 dólares.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de 51 cascos de seguridad		No	4.512			6.278 Estados Unidos de América	
AID	Plan de electrificación	Adquisición de 265 tambores de 55 galones de aceite aislante	1966	Sí	5.378	4.980 Reino Unido	8	5.378 Estados Unidos de América	Dos compañías hicieron ofertas. Se eligió a la firma norteamericana por ser el proveedor habitual.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de cuatro tractores	1966	Sí	10.915	10.760 Reino Unido	1	10.915 Estados Unidos de América	Dos compañías hicieron ofertas para este contrato.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de guantes protectores		No	7.800			8.057 Estados Unidos de América	Dos compañías hicieron ofertas para este contrato. La otra compañía norteamericana presentó una oferta por 7.800 dólares, que fue rechazada por no considerarse adecuada la calidad de los productos de esa empresa.

Ejemplo de precios pagados con créditos condicionados (fin)

<i>País u organismo que otorga el crédito</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Descripción de la compra</i>	<i>Fecha de apertura de las licitaciones</i>	<i>¿Se convocaron licitaciones internacionales?</i>	<i>Cotización más baja de la fuente de créditos condicionados</i>	<i>Cotización más baja en licitaciones internacionales</i>	<i>Porcentaje de sobreprecio de los créditos condicionados</i>	<i>Cotización finalmente aceptada y país proveedor (dólares de los EE.UU.)</i>	<i>Observaciones</i>
B. SECTOR PÚBLICO (continuación)									
AID	Plan de electrificación	Adquisición de lámparas de mercurio de 250 kw y de 400 kw	1966	Sí	2.687	25.98 Suiza	3	2.687 Estados Unidos de América	Tres compañías hicieron ofertas para este contrato. Las cotizaciones variaron de 2.598 a 2.787 dólares y los plazos de entrega de 3 a 6 semanas.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de componentes para telégrafos	1966	Sí	2.779	2.746 Suiza	1	2.779 Estados Unidos de América	Dos compañías hicieron ofertas para este contrato.
Alemania (República Federal)	Plan azucarero	Equipo para una refinería de azúcar	1966	Sí	8.382.531	8.284.101 Checoslovaquia	1	8.382.531 Alemania (Rep. Fed.)	Hicieron ofertas compañías de los Estados Unidos, Italia, Alemania (República Federal), Polonia, Francia, Reino Unido, España, Checoslovaquia, Bélgica, Países Bajos y Yugoslavia. El Gobierno Federal alemán otorgó un préstamo de 70 millones de marcos por medio del Kreditanstalt für Wiederaufbau. De este importe total, 40 millones de marcos, o sea, unos 10 millones de dólares de los Estados Unidos se destinan a la financiación de los gastos en divisas y el saldo a la financiación de los gastos en moneda nacional.
Eximbank	Ampliación de la industria siderúrgica	Maquinaria, equipo y repuestos	1966	No	3.215.000	...		3.215.000 Estados Unidos de América	De acuerdo con lo manifestado por un dirigente de la CAP, se hizo el pedido al proveedor norteamericano habitual.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de un vehículo Ford	1967	Sí	10.367	8.456 Reino Unido	23	10.367 Estados Unidos de América	Tres compañías hicieron ofertas para este contrato. Las cotizaciones variaron de 8.456 a 15.097 dólares y el plazo de entrega fue de 3 meses. Se eligió a la compañía Ford de los Estados Unidos por disponerse de un crédito de la AID.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de reconectores		No	11.500			11.500 Estados Unidos de América	Dos compañías hicieron ofertas para este contrato.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de equipo eléctrico		No	29.700			29.700 Estados Unidos de América	Tres compañías hicieron ofertas para este contrato. Las cotizaciones variaron de 29.700 a 31.450 dólares y los plazos de entrega de 3 a 5 meses.

AID	Plan de electrificación	Adquisición de cinturones de seguridad		No	3.300			4.240 Estados Unidos de América	Ocho compañías presentaron ofertas para este contrato. Las cotizaciones variaron de 3.300 a 5.028 dólares.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de repuestos para cuatro locomotoras	1967	Sí	24.973	23.780 Alemania, (Rep. Fed.)	5	24.973 Estados Unidos de América	Cinco compañías presentaron ofertas para este contrato. Las cotizaciones variaron de 23.780 a 25.125 dólares.
AID	Plan de electrificación	Adquisición de dos tractores	1967	Sí	35.924	33.900 Reino Unido	6	35.924 Estados Unidos de América	Dos compañías presentaron ofertas para este contrato. El plazo de entrega fue de 3 semanas en el caso de la oferta más alta y de 6 semanas en el caso de la más baja.
Eximbank	Ampliación de la industria siderúrgica	Maquinaria, equipo y repuestos	1967	No	412.110			412.110 Estados Unidos de América	De acuerdo con lo manifestado por un dirigente de la CAP, se hizo el pedido a los proveedores norteamericanos habituales.

Fuente: Basado en datos de la CORFO de Chile.

DOCUMENTO TD/7/SUPP.8/ADD.2

Estudio del costo suplementario de la ayuda económica vinculada facilitada al Irán en 1966/67 — por Eprime Eshag *

[Texto original en inglés]
[13 de diciembre de 1967]

Capítulo I

Resumen y conclusiones

1. El costo suplementario de la ayuda vinculada en 1966/67¹ incurrido en la ejecución de los seis proyectos que fueron objeto de estimación cuantitativa, incluso con arreglo a las estimaciones muy conservadoras realizadas en este documento, asciende a 1,4 millones de dólares, lo cual equivale a un 15% aproximadamente de los desembolsos totales efectuados en relación con estos proyectos (véase el anexo II, cuadro 2). Pero seguramente este porcentaje es superior a la tasa media del costo suplementario correspondiente a los desembolsos totales efectuados en virtud de la ayuda económica vinculada en 1966/67². Ello se explica por el hecho de que los proyectos seleccionados como muestra que han sido objeto de estimación son casi exclusivamente los del grupo de proyectos relativos al transporte y a los puertos (sección B del cuadro 2) en los que, según todos los datos disponibles, la tasa del costo suplementario incurrido fue más elevada. Es probable que la tasa del costo suplementario correspondiente a los proyectos relativos a presas y energía eléctrica (sección A del cuadro 2), que representaron más de un 60% de los desembolsos totales efectuados en virtud de la ayuda vinculada, fuera considerablemente menor (véanse los párrafos 26 a 28, *infra*). Es muy posible, pues, que la tasa media del costo suplementario del total de la ayuda económica vinculada recibida en 1966/67 fuera del orden de un 10% o menos.

2. Las cifras relativas al costo suplementario que figuran en el cuadro 2 excluyen ciertos gastos, que no pueden expresarse fácilmente en términos cuantitativos, impuestos al Irán mediante la vinculación de la asistencia prestada. Estos gastos comprenden: a) las compras de materiales que no son enteramente apropiados para las necesidades

del país; b) los precios relativamente elevados pagados por las piezas de recambio; c) las prolongadas demoras en la entrega de ciertos productos; y d) las dificultades administrativas que entraña la gestión de algunos proyectos (véanse los párrafos 35, 37, 38 y 41, *infra*).

3. La carga del costo suplementario que la vinculación de la ayuda ha impuesto al Irán aunque sea inferior a un 10%, no puede de ningún modo considerarse insignificante para un pequeño país en desarrollo y, por tanto, se procura reducirla para el futuro. Sin embargo, es probable que la cuantía del costo suplementario, medida como porcentaje de la ayuda económica vinculada recibida, sea en el Irán considerablemente más pequeña que en la mayor parte de los demás países en desarrollo. El examen de los factores que han permitido a las autoridades iraníes reducir la proporción del costo suplementario podría servir tanto al Irán como a muchos otros países en desarrollo para la formulación de su política en materia de ayuda económica exterior.

4. Los factores principales que, según el presente estudio, han contribuido a reducir el costo de la ayuda vinculada para el Irán son:

a) La diversificación conseguida por lo que respecta a las fuentes de la ayuda (véase anexo II, cuadros 1 y 2);

b) La negociación de acuerdos de crédito global, no vinculados a proyectos determinados, con Francia, el Reino Unido y la República Federal de Alemania (véanse los párrafos 19 y 20, *infra*);

c) La utilización de los recursos en divisas del país para financiar parte de algunos proyectos.

5. Los dos primeros factores combinados han permitido a las autoridades iraníes organizar licitaciones internacionales para muchos proyectos y utilizar los créditos disponibles para operaciones con los licitadores cuyas ofertas eran más favorables. Así se hizo con respecto a la adjudicación de la mayoría de las contrataciones para la ejecución de proyectos de construcción de presas y producción de energía eléctrica (véanse los párrafos 26 a 28, *infra*) y no cabe duda de que esto fue en gran parte la causa de que la proporción del costo suplementario correspondiente a estos proyectos fuera relativamente baja, como se señala en el párrafo 1. Estos dos factores han permitido asimismo a las autoridades fomentar la presentación de ofertas competitivas por posibles proveedores, reduciendo con ello el costo de las importaciones (véase el párrafo 45, *infra*).

6. El tercer factor mencionado anteriormente ha operado sobre todo en relación con la ayuda vinculada a

* El presente estudio ha sido preparado por el Sr. Eprime Eshag, miembro del Wadham College, de Oxford, a petición de la secretaria de la UNCTAD. Las opiniones en él expresadas no reflejan necesariamente las de la secretaria.

¹ En el presente documento, el año 1966/67 corresponde al año civil iraní de 1345, que terminó el 20 de marzo de 1967.

² La cifra relativa a los « desembolsos totales » no comprende la ayuda económica recibida para proyectos industriales (sección C del cuadro 2), ya que ésta consistió casi exclusivamente en transacciones financieras: anticipos a cuenta de compras futuras (véase el párr. 18, *infra*). Por este mismo motivo se han excluido estos proyectos del estudio del « Costo suplementario de la ayuda vinculada » efectuado en el capítulo IV del presente documento.

proyectos recibida de los Estados Unidos. Pese a las condiciones de crédito relativamente liberales de los préstamos de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), de los Estados Unidos, utilizables para algunos proyectos, las autoridades iraníes han optado por hacer uso de los propios recursos en efectivo del país para adquirir ciertos materiales necesarios para dichos proyectos fuera de los Estados Unidos a precios apreciablemente inferiores a los cotizados por las empresas norteamericanas (véanse los párrafos 44, 47, 50 y 51, *infra*).

7. Las posibilidades que se ofrecen a un país de utilizar tal o cual método para compensar los efectos desfavorables que la ayuda económica vinculada tiene sobre los costos dependen, evidentemente, de una serie de factores políticos y económicos que no es preciso examinar aquí. Por lo general, sin embargo, cuanto menos rígidas sean las relaciones exteriores de un país, más solvente sea su economía y más eficaz su sistema de planificación, mayor será su libertad de elección de los proveedores y menor su carga de costos suplementarios. Esto significa que algunos de los países en desarrollo más pobres, que tienen mayor necesidad de asistencia económica exterior, son los que en peor situación se hallan para evitar los costos suplementarios de la ayuda vinculada. Pero incluso los países que se hallan en una situación más favorable a este respecto sólo gozan de una libertad de movimiento limitada en esta esfera. En otras palabras, toda medida destinada a desvincular, o a vincular menos rigidamente, la ayuda económica exterior beneficiará a todos los países en desarrollo, pero especialmente a algunos de aquellos que más necesitan esa ayuda.

Capítulo II

Alcance del estudio

8. Dos series de factores determinan el interés relativo, o la « utilidad » relativa, de las diferentes posibilidades de asistencia económica exterior disponible ya sea en forma de donaciones o de préstamos. Forman parte de la primera serie las condiciones y modalidades del reembolso de la ayuda recibida y del tipo de interés exigido³. En interés de la concisión, a veces se hace referencia a esta serie de factores con los términos « condiciones de crédito » de los préstamos. La segunda serie de factores comprende el costo de los bienes y servicios adquiridos en virtud del programa de ayuda.

9. El presente estudio se refiere únicamente a la segunda serie de factores mencionada; la primera se da por supuesta. Por otra parte, el estudio se limita a la ayuda económica oficial bilateral « vinculada » y excluye las inversiones privadas, los créditos de proveedores y la ayuda económica recibida de organismos internacionales. El término « ayuda » se utiliza en un sentido amplio e incluye tanto las donaciones como los préstamos a largo plazo para el desarrollo.

³ Estas condiciones y modalidades abarcan, además de la duración de los períodos de gracia y de amortización, la forma de reembolso, es decir, si se hace en efectivo o en especie y, en caso de que el reembolso se haga en efectivo, si se efectúa en la moneda del país o en moneda extranjera.

10. La palabra « vinculado », cuando acompaña a los términos « préstamo » y « ayuda económica », denota que en los acuerdos de ayuda exterior se estipulan ciertas condiciones que limitan las posibilidades de elección de los proyectos, o de elección de los proveedores de los bienes y servicios financiados con cargo a la ayuda⁴. En cambio, un préstamo « no vinculado » o « libre » permitiría al país beneficiario dedicar estos fondos a cualquier proyecto para el desarrollo y a la compra de bienes y servicios en cualquier país que elija, mediante licitaciones internacionales o de otro modo.

11. El objetivo principal del presente estudio es examinar los efectos de la « vinculación » de los préstamos sobre su utilidad como medio de proporcionar ayuda económica. Más concretamente, su objeto es presentar una estimación aproximada de la carga financiera adicional que, en su caso, ha tenido que soportar el Irán en virtud del régimen de ayuda económica « vinculada » como consecuencia de la disparidad de los precios. Esta carga financiera adicional se designa con el nombre de « costo suplementario de la ayuda vinculada ». En otras palabras, el « costo suplementario de la ayuda vinculada » es la diferencia entre el costo real de los bienes y servicios importados en virtud de la ayuda vinculada y el costo teórico en que se hubiere incurrido al adquirir bienes y servicios idénticos, o análogos, si el país beneficiario hubiera sido libre de elegir sus proyectos y sus proveedores. Para mayor brevedad, se utiliza a veces el término « costo suplementario » como equivalente de « costo suplementario de la ayuda vinculada ».

12. El presente estudio tiene también por objeto poner de manifiesto ciertas desventajas de la vinculación de la ayuda económica que no es posible expresar fácilmente de modo cuantitativo, pero que, sin embargo, pueden revestir una importancia primordial para los beneficiarios de la ayuda. Estos costos de la vinculación de la ayuda « no mensurables cuantitativamente » pueden obedecer al hecho de que ciertos bienes y servicios importados en virtud del programa de ayuda no sean apropiados para las condiciones locales y pueden también ser el resultado de demoras excesivas en la entrega, debidas, por ejemplo, a las largas distancias y a los obstáculos lingüísticos que median entre los proveedores de bienes y servicios y los países beneficiarios.

13. Es de esperar que se producirá una liberalización progresiva de las disposiciones de vinculación de la ayuda económica sin que se reduzca el volumen de esa ayuda. Es de esperar además que toda reducción del costo de la ayuda, mediante una liberalización de las disposiciones de vinculación de los préstamos, no vaya acompañada de una correspondiente agravación de las condiciones de crédito, que es la primera serie de factores mencionada en el

⁴ En el presente estudio se examinan estos dos importantes métodos de « vinculación » de la ayuda, pero no se toman en consideración otras modalidades de la ayuda, expresas o tácitas, que limitan la libertad de acción de los países beneficiarios. Para un examen completo de este tema y otros afines, véase Jagdish Bhagwati, « La vinculación de la ayuda » (documento TD/7/Supp.4) y « El costo de la vinculación de la ayuda para los países beneficiarios: informe de la secretaria de la UNCTAD sobre la marcha de los trabajos » (documento TD/7/Supp.8); ambos documentos figuran en este mismo volumen.

párrafo 8. Los países en desarrollo toman invariablemente en consideración estos factores, que desempeñan una función esencial en la determinación de la « utilidad » de la ayuda económica, al escoger entre las diferentes ofertas de asistencia⁵. Algunas veces, como en el caso de las recientes licitaciones solicitadas por el Irán, los pliegos de condiciones que exigen que los licitadores declaren las condiciones o modalidades del crédito ofrecido (véase el anexo I), hacen referencia expresa a este hecho.

14. Los datos presentados en este documento han sido obtenidos de los funcionarios, especialmente del personal técnico, financiero y administrativo, de los organismos oficiales y de las empresas públicas citados como fuentes de información. Estas personas han cooperado con entusiasmo y han prestado toda la ayuda posible para que el estudio alcance sus objetivos. Pero pese a ello no ha sido posible, en el breve plazo de unas tres semanas que se le ha dedicado, examinar la cuestión con el detalle que era de desear.

Capítulo III

Fuente, tipo y condiciones de la ayuda

15. En el cuadro 1 del anexo II se presenta un aspecto general de la ayuda económica recibida por el Irán en los últimos años. Las cifras de este cuadro se circunscriben a los préstamos oficiales para el desarrollo recibidos de países industriales y organismos internacionales, sin que se tomen en consideración las entradas de capital privado ni las aportaciones recibidas por concepto de ayuda militar. De igual modo, se ha excluido del cuadro un préstamo de 17,5 millones de dólares recibido en octubre de 1964 del Fondo Monetario Internacional (FMI), dado que no entra en la categoría de préstamos para el desarrollo.

16. Del cuadro 1 se desprende claramente un hecho importante: el considerable aumento del volumen de la ayuda económica recibida en el año 1966/67; ese aumento correspondió casi en su totalidad a la ayuda bilateral vinculada. Este hecho se explica por una aceleración del ritmo de ejecución de los proyectos para el desarrollo previstos en el tercer plan quinquenal, que finaliza en marzo de 1968. Puede ser que el hecho de que algunos de los créditos bilaterales expiraran antes del término del tercer plan quinquenal haya contribuido a este proceso de aceleración de los desembolsos. Las pérdidas que, en su caso, puedan atribuirse a las disposiciones que limitan el período de utilización de los préstamos sólo pueden ser objeto de conjeturas.

17. Otro hecho señalado en el cuadro, que tiene mayor importancia desde el punto de vista del presente estudio, es el aumento progresivo durante los dos últimos años del número de países que proporcionan ayuda económica al Irán. Mientras que durante este período la proporción correspondiente a los Estados Unidos en la ayuda econó-

mica total (cerca de un 50%) ha permanecido casi invariable, el número de países que facilitan la ayuda restante ha aumentado considerablemente⁶. Por otra parte, a juzgar por los nuevos acuerdos sobre préstamos concertados en 1966 y 1967, es bastante probable que la proporción del total de las entradas de capital para el desarrollo, correspondiente a fuentes distintas de los Estados Unidos, aumente considerablemente en el futuro. Como se indica más adelante, esa diversificación de las fuentes de los préstamos exteriores para el desarrollo ha contribuido de manera importante a que las autoridades iraníes pudiesen reducir el costo de la ayuda vinculada.

18. En el cuadro 2 del anexo II figura una breve descripción de los proyectos financiados mediante ayuda económica vinculada en 1966/67. Según puede observarse, más de un 85% de los desembolsos se efectuó en relación con inversiones en la infraestructura (secciones A y B del cuadro). Este porcentaje sería todavía más alto en lo tocante a desembolsos reales en bienes y servicios, dado que el desembolso de ocho millones de dólares, aproximadamente, de los préstamos de la URSS, indicado en la sección C del cuadro, fue casi exclusivamente una transacción financiera. En rigor, esta partida no es pertinente para el presente estudio del costo suplementario de la ayuda vinculada en el Irán durante 1966/67. Se incluye en el cuadro simplemente para indicar la orientación futura de los desembolsos: el tránsito de la infraestructura a la industria y la diversificación de las fuentes de ayuda económica señalada anteriormente.

19. Aunque, en general, cabe considerar como vinculados todos los préstamos mencionados en el cuadro 2, existen diferencias importantes entre las condiciones de vinculación de los diversos países donantes. En un extremo, los préstamos otorgados por los Estados Unidos y la URSS (líneas 7 a 17) están vinculados, no sólo a proyectos determinados, sino también a la financiación de bienes y servicios procedentes del país donante correspondiente. En el otro extremo, el crédito global de 50 millones de dólares otorgado por la República Federal de Alemania al Irán, con cargo al cual se financiaron los proyectos indicados en las líneas 1 y 2 del cuadro, se concedió para su inversión en cualquier proyecto cuya ejecución se estimase necesaria para el progreso general de la economía iraní. La única disposición restrictiva de los dos acuerdos de préstamos A.L.124 y A.L.284, concertados en virtud de este crédito, es que no se utilicen los fondos de los préstamos para la compra de bienes y servicios en la China continental, los países socialistas de Europa oriental y Yugoslavia.

20. Los créditos globales de Francia y el Reino Unido, de 60,8 millones de dólares y 11,2 millones de dólares, respectivamente, con cargo a los cuales se financiaron los proyectos mencionados en las líneas 3 al 6 de cuadro, están vinculados a la importación de bienes y servicios procedentes del respectivo país donante. Pero ninguno de los

⁵ Los países en desarrollo no se interesan especialmente por el importante hecho de que algunos préstamos oficiales, otorgados en condiciones de crédito relativamente liberales, desempeñan en realidad la función de una subvención a la exportación; se trata de una cuestión que deberían examinar los países industriales miembros del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

⁶ La proporción de la ayuda económica total correspondiente a los Estados Unidos hubiera sido mucho menor en 1966/67 que en los dos años anteriores si no se hubiera producido el hecho fortuito de que los desembolsos relativos a dos proyectos principales (líneas 8 y 14 del cuadro 2), que representan más de dos terceras partes del total de la ayuda de los Estados Unidos, se efectuaron ese año.

dos créditos está vinculado a proyectos determinados. El crédito del Reino Unido se facilita para la financiación de proyectos para el desarrollo incluidos en el tercer plan quinquenal del Irán⁷, para la importación de bienes de capital y para el empleo de personal del Reino Unido. El crédito de Francia, otorgado inicialmente para una serie de proyectos ampliamente definidos y sólo por dos años (1964 y 1965), fue en la práctica facilitado para cualquier proyecto de desarrollo escogido por una comisión mixta franco-iraní; además, su período de validez de dos años fue prorrogado.

21. La concesión por los tres países de Europa occidental de créditos no vinculados a proyectos determinados ha permitido al Gobierno iraní, como se ve más adelante, reducir en muchos casos el costo de la ayuda vinculada. Ha extendido a otros países, además de los donantes, el ámbito de las licitaciones convocadas, ofreciendo así a las autoridades mayor libertad para la elección de los contratistas del proyecto. Así ocurre especialmente con el crédito otorgado por la República Federal de Alemania, cuyas condiciones de vinculación son de alcance limitado.

22. La principal ventaja de los préstamos vinculados a proyectos otorgados por los Estados Unidos y la URSS reside en sus condiciones de créditos relativamente liberales que aparecen indicadas en las columnas 3 a 5 del cuadro 2. En el caso del primero de estos países, ello es aplicable sólo a los préstamos de la AID pero no a los préstamos facilitados por el Banco de Exportación e Importación (Eximbank), Washington. Por supuesto, las autoridades iraníes han tomado en consideración estas condiciones al estimar la « utilidad » de dichos préstamos. Otra característica de los préstamos de la URSS, que ha contribuido a incrementar sus alicientes relativos, es que por lo general son reembolsables en especie. Concretamente, se ha previsto que los préstamos indicados en las líneas 16 y 17 del cuadro serán reembolsados con exportaciones de gas procedentes de los campos petrolíferos del Irán, cuyo valor económico había sido hasta ahora escaso o nulo.

Capítulo IV

Costo suplementario de la ayuda vinculada

23. Desgraciadamente no ha sido posible, salvo en algunos casos, realizar una estimación del costo suplementario de la ayuda vinculada en el sentido definido anteriormente en el párrafo 11. Ello se debe en parte a la carencia de los datos necesarios y en parte al breve plazo concedido para la preparación del presente estudio. Incluso en los casos en que fue posible examinar esta cuestión con algún detalle, las estimaciones del costo suplementario sólo constituyen cálculos aproximados. Por consiguiente, las cifras indicadas en las columnas 7 y 8 del cuadro 2 deberían considerarse como estimaciones muy aproximativas, aunque bastante prudentes y conservadoras, del costo suplementario de la ayuda vinculada en 1966/67.

A. Proyectos para la construcción de presas y la producción de energía eléctrica⁸

24. La mayoría de los proyectos enumerados bajo este epígrafe en el cuadro 2 fueron objeto de alguna forma de licitación nacional o internacional. La concesión de créditos globales, no vinculados a proyectos determinados, por los tres países de Europa occidental mencionados hizo posible recurrir a la licitación internacional. Esto ha permitido a las autoridades iraníes reducir, ya que no eliminar totalmente, en muchos casos importantes la carga del costo suplementario de la ayuda.

25. Dadas las condiciones de crédito de la ayuda, cuanto mayor sea el ámbito de difusión de las convocatorias de licitación para un proyecto, menor será probablemente el costo suplementario en que se incurra con su ejecución. Sin embargo, como las condiciones de crédito de la ayuda procedente de diversas fuentes no han sido idénticas, la elección de los contratistas no siempre se ha concretado a los licitadores que hacen las ofertas más bajas (véase el párr. 13, *supra*). En estas condiciones, hubiera sido necesario comparar las ofertas recibidas dentro de diferentes condiciones de crédito a fin de determinar la cuantía del eventual costo suplementario en que haya podido incurrirse. Pero, desgraciadamente, no ha sido posible hacerlo en el plazo disponible y lo que se dice con relación a estos proyectos constituye poco más que una idea general de la cuantía del costo suplementario.

26. Los contratistas de los proyectos mencionados en las líneas 1 y 2 del cuadro fueron elegidos en licitaciones internacionales. Aunque los desembolsos relativos a esos dos proyectos fueron financiados mediante préstamos otorgados por la República Federal de Alemania, el licitador que obtuvo la adjudicación del proyecto 1 fue una empresa de la Europa occidental, pero no de la República Federal de Alemania, según permitían las condiciones y modalidades de los préstamos (véase el párr. 19, *supra*). Como las condiciones de crédito de los préstamos otorgados por la República Federal de Alemania son sólo algo más liberales que las de los préstamos facilitados por otros países importantes de la Europa occidental, es de suponer que en estos dos casos, el costo suplementario, si lo hubo, no fue muy importante.

27. Análogas consideraciones pueden aplicarse al desembolso de 2,3 millones de dólares efectuado en 1966/67 en relación con diversos proyectos de instalaciones y materiales eléctricos (véase la línea 6 del cuadro 2). Estos proyectos, que ascendían a 9,5 millones de dólares, fueron objeto de licitación internacional y se adjudicaron a proveedores británicos que ofrecieron las condiciones de crédito del crédito global de 11,2 millones de dólares otorgado por el Gobierno del Reino Unido al Irán.

28. La ejecución de los proyectos 3, 4 y 5, financiados con cargo al crédito global de 60,8 millones de dólares otorgado por el Gobierno francés, fue confiada a contratistas franceses sin licitación. La razón aducida fue que el proyecto 3 consistía en una ampliación de la capacidad de producción de energía eléctrica de la presa Emperatriz

⁷ Los contratos en virtud de los cuales se realizan los pagos han de ser concertados antes del 19 de septiembre de 1967; el período de aplicación del plan expira el 20 de marzo de 1968.

⁸ La información contenida en esta sección del estudio procede de la Organización del Plan y del Ministerio de Obras Hidráulicas y Energía Eléctrica.

Farah mediante la instalación de generadores análogos a los suministrados por el contratista en años anteriores en virtud de licitación internacional. Análogas consideraciones determinaron la elección del contratista para la ampliación de la red de distribución de energía eléctrica en Teherán (proyecto 4). El motivo aducido para elegir los contratistas del proyecto 5 fue que su trabajo anterior en el Irán había resultado muy satisfactorio; no es posible determinar el efecto de esta decisión sobre el costo de la ayuda.

29. El préstamo H-016 de la AID para el proyecto 7 fue de 2,4 millones de dólares, de los cuales sólo se utilizaron en la primera fase de los trabajos unos 800.000 dólares, aproximadamente, dejándose prescribir el resto. La razón que se adujo fue el desacuerdo con las autoridades de la AID sobre los desembolsos relativos a la segunda fase del proyecto. Se considera que la cifra de un 30% constituye una estimación moderada del costo suplementario de la ayuda en este caso. Dicha estimación se basa en la comparación entre la escala de sueldos, honorarios y subsidios pagados al personal administrativo y técnico de los Estados Unidos y la escala de retribución del personal de Europa occidental con calificaciones y funciones semejantes. (Véase, *infra*, los párrs. 36 y 54.)

30. La elección de los contratistas para la construcción de la central eléctrica Farah-Abad, construida en virtud de un convenio para entrega de fábrica montada, se realizó mediante licitación organizada entre proveedores de los Estados Unidos. Al convocar la licitación se solicitaban ofertas para turbinas de pequeño tamaño (75 megavatios), pero finalmente se aceptó una oferta de suministro de turbinas de mayor tamaño (82,5 megavatios), de las que había existencias. Algunos de los especialistas entrevistados consideraron que, si la licitación hubiera sido internacional, se podría haber economizado un 10% o más del costo de construcción de la central. Otros opinaron que habría sido posible economizar hasta un 20%, pero que quizá se hubiera producido una demora importante en la entrega de las turbinas y en la terminación del proyecto. Debido a la complejidad de estos problemas y a la falta de datos concretos sobre los precios de las distintas ofertas de suministro, no se ha tratado de realizar una estimación del costo suplementario de la ayuda con respecto a este proyecto. Otro de los motivos por los que se ha renunciado a realizar esta estimación fue la importancia de los desembolsos correspondientes al proyecto en relación con la ayuda económica total recibida durante 1966/67; un error relativamente pequeño en la estimación de la tasa del costo suplementario del proyecto, debido a sus repercusiones desproporcionadamente grandes sobre la cifra total del costo suplementario, hubiera falseado gravemente todo el cálculo del costo suplementario de la ayuda exterior que debe sufragar el país.

31. Las dos presas mencionadas en el proyecto 9 fueron construidas por la URSS en el río fronterizo de Aras; los dos países participarán por igual en el costo del proyecto y en el goce de los servicios que proporcione. El crédito concedido por la URSS al Irán, destinado a sufragar la parte del costo correspondiente a este país, es reembolsable en rials, que han de utilizarse principalmente para la adquisición de bienes y servicios en el Irán pero que, a petición de la URSS, pueden ser cambiados en moneda

convertible. No se ha intentado evaluar la cuantía del costo suplementario que, en su caso, haya traído consigo este proyecto.

B. Proyectos relativos a los transportes e instalaciones portuarias⁹

32. En el cuadro 2 puede observarse que la asistencia económica correspondiente a este grupo de proyectos, contrariamente a lo que ocurre en el de presas y centrales de energía eléctrica, ha procedido exclusivamente de los Estados Unidos. Como ya se ha dicho en el párrafo 19, *supra*, estos préstamos no sólo están vinculados a la financiación de bienes y servicios procedentes de los Estados Unidos, sino también a proyectos concretos. Dado que fue posible estudiar con algún detalle los desembolsos efectuados para realizar la mayor parte de esos proyectos, en la presente sección se incluye cierto número de ejemplos interesantes del costo suplementario que supone este tipo de asistencia económica vinculada y de los procedimientos empleados por las autoridades iraníes para evitar ese costo.

Proyecto 10 — Material para la conservación de carreteras

33. La mayor parte del material ferroviario y para la conservación de carreteras adquirido por el Ministerio de Carreteras iraní se importa de los Estados Unidos. Ello se debe ante todo a que los principales elementos de esta clase de material, corrientemente utilizados en el Irán, son de diseño y modelo estadounidenses. Entre ellos figuran locomotoras diesel, máquinas excavadoras, tractores, camiones, etc., que durante más de diez años han sido importados de los Estados Unidos en virtud de los sucesivos programas de ayuda de ese país. En tales circunstancias, es casi forzoso que la mayor parte de los pedidos de piezas de recambio y para reponer el material deban hacerse a fabricantes de los Estados Unidos.

34. El personal técnico estadounidense —ingenieros, especialistas en material, etc.— empleado por el Ministerio de Carreteras interviene de manera importante en los pedidos de esta clase de material, lo que es otra razón que explica en cierto modo el que los Estados Unidos sean la principal fuente de abastecimiento del material de conservación de carreteras. La oficina de carreteras de los Estados Unidos tramita los pedidos siguiendo las instrucciones recibidas del Ministerio de Carreteras iraní que, a su vez, es asesorado en sus adquisiciones por comisiones de compras en las que figura personal de los Estados Unidos, cuyas opiniones son bastante respetadas en esas cuestiones. El lógico que estas personas prefieran generalmente el equipo estadounidense, con el que naturalmente están más familiarizadas, incluso en aquellos casos en que los artículos necesarios pueden adquirirse en otros países.

35. Aunque el material de conservación de carreteras importado de los Estados Unidos es generalmente de muy buena calidad, en algunos casos ha resultado inadecuado para las necesidades del Departamento de Conservación de Carreteras del Irán. Como ejemplo destacado se men-

⁹ Las fuentes de información correspondientes a la presente sección del documento son: Administración de Puertos y Transporte Marítimo; Ministerio de Carreteras, Departamento de Conservación de Carreteras; Ministerio de Carreteras, Ferrocarriles Estatales Iraníes y Compañía Nacional Iraní de Aviación.

ciona una variedad especial de tractores de gran tamaño, encargada por una de las comisiones de compras, que el Departamento considera innecesariamente grande para sus necesidades normales. Además, parte del equipo adquirido no resulta totalmente adecuado a las condiciones locales. Así ocurre por ejemplo con el « turbosobrealimentador », accesorio incorporado a algunos de los tractores de mayor tamaño, cuya compra es obligatoria. Es costoso y posee un mecanismo complicado que los trabajadores del Departamento no saben manejar ni conservar con facilidad.

36. Otro factor importante que ha recargado el costo de la asistencia económica proporcionada para realizar este proyecto son las tasas de retribuciones relativamente elevadas del personal técnico estadounidense empleado en el Ministerio de Carreteras. Fue posible examinar con algún detalle la escala de sueldos y subsidios pagados en dólares y rials a las diversas categorías de ingenieros y especialistas actualmente empleados en el Ministerio. Es evidente que esta escala es como mínimo de un 30% a un 40% más alta que la correspondiente a técnicos de otros países industriales, con calificaciones similares, que trabajan en el Irán. Los pagos efectuados en dólares al personal de los Estados Unidos han absorbido por sí solos aproximadamente el 15% de los desembolsos totales en dólares realizados hasta la fecha para la ejecución del proyecto¹⁰. Teniendo en cuenta este hecho y las cuestiones señaladas en el párrafo anterior, es preciso considerar que la estimación del costo suplementario de la ayuda que se señala en el cuadro 2 (5%) es bastante moderada.

Proyecto 11 — Material ferroviario

37. El desembolso de aproximadamente 1,5 millones de dólares efectuado en 1966/67 con relación a este proyecto se dedicó casi exclusivamente al pago de piezas de recambio y material de reposición importados por los Ferrocarriles Estatales Iraníes; en el párrafo 33 se explica la principal razón de que la mayor parte de estas compras se hicieran en los Estados Unidos. En lo que se refiere a los artículos concretos adquiridos dicho año, se carece de otras listas de precios porque en la mayoría de los casos sus especificaciones no correspondían a las de artículos producidos en otros países. Sin embargo, una comparación de las listas de precios correspondientes a una muestra de tres piezas de recambio de tipo uniforme presentadas por dos proveedores de los Estados Unidos y un proveedor de otro país puso de manifiesto que en un caso los precios estadounidenses eran aproximadamente un 35% más elevados y en los otros dos casi un 80%. Los funcionarios entrevistados opinaron que, por término medio, los precios c.i.f. de las piezas de recambio estadounidenses son, como mínimo, un 30% más elevados que los correspondientes a las otras fuentes de abastecimiento; esta cifra se ha utilizado como estimación del costo suplementario aplicable a los desembolsos efectuados en 1966/67 en relación con el proyecto.

38. Otro costo que se menciona respecto de las piezas de recambio para los ferrocarriles, compradas con cargo

a la ayuda de los Estados Unidos, es el plazo de entrega relativamente largo en comparación con el de las importaciones procedentes de la mayoría de los restantes países industriales. No se ha tenido en cuenta este costo, de difícil cuantificación, que sin duda figura también en la adquisición de piezas de recambio y la reposición del material de conservación de carreteras (proyecto 10). Teóricamente equivaldría al costo que supondría disponer del volumen suplementario de reservas de piezas de recambio necesario para evitar interrupciones prolongadas de las actividades ferroviarias y de conservación de las carreteras.

Proyecto 12 — Construcción de un tramo del ferrocarril de la Organización del Tratado Central (CENTO)

39. El préstamo K-001 de la AID de 7,8 millones de dólares, fue otorgado para la construcción de un tramo de 80 km del ferrocarril de la CENTO, de Karah-Tapeh en el Irán a la ciudad de Kotour (Razi) en la frontera turco-iraní. Este proyecto, a pesar de que supone un desembolso relativamente reducido, proporciona algunos ejemplos interesantes de los costos suplementarios de la ayuda vinculada y de los procedimientos utilizados por las autoridades iraníes para evitar ciertos costos de esta clase.

40. Según la práctica general establecida por la AID, las compras con cargo a este préstamo tenían que efectuarse mediante licitación en los Estados Unidos y limitarse a los requisitos del proyecto. En este caso la condición de la licitación podía haber dado lugar a la adquisición de ciertos tipos de material de modelos y especificaciones diferentes de los corrientemente utilizados en el resto del ferrocarril. Al mismo tiempo, el material comprado gracias al préstamo sólo podía usarse en el mencionado tramo de 80 km.

41. Esas modalidades de los préstamos probablemente hubiesen dado origen a graves dificultades en lo que se refiere al funcionamiento y la conservación del equipo adquirido. Hubiese sido preciso enseñar a manejar el nuevo material a cierto número de trabajadores que así se hubieran especializado en un corto tramo del ferrocarril. Tan sólo después de gran insistencia por parte de los Ferrocarriles Estatales Iraníes, la AID aceptó abandonar el requisito de la licitación. La prolongada correspondencia mantenida a este respecto es una de las razones que explican la lentitud con que se utilizó el préstamo; los desembolsos totales efectuados desde fines de mayo de 1964, cuando se concertó el acuerdo de préstamo, hasta marzo de 1967, sólo ascendían a los 108.000 dólares gastados en 1966/67.

42. Los precios relativamente altos existentes en los Estados Unidos en lo que se refiere a parte del material necesario es otro factor que contribuye a explicar la lentitud con que se utilizó este préstamo. A pesar de que las condiciones de crédito eran muy interesantes, en algunos casos las autoridades iraníes han preferido recurrir a sus propios recursos en divisas para comprar ciertos artículos, en vez de utilizar el crédito de la AID. Los dos claros ejemplos de diferencias de precios apreciables citados por los Ferrocarriles Estatales Iraníes corresponden a los rieles y los engrasadores; en ambos casos las cantidades requeridas por el proyecto fueron financiadas con los propios recursos en efectivo del país.

¹⁰ Sin embargo, en estos últimos años el personal técnico de los Estados Unidos ha disminuido en número, pasando de más de 35 personas hace algún tiempo a aproximadamente 12.

43. En el cuadro siguiente se comparan las listas de precios de rieles que a mediados de enero de 1967 presentaron dos fabricantes de los Estados Unidos y dos de otros países respondiendo a un anuncio de licitación.

Precios — costo y flete — de rieles^a a mediados de junio de 1967
(En dólares de los Estados Unidos por tonelada métrica)

<i>Estados Unidos</i>	
Empresa I	167,19
Empresa II	160,77
<i>País A</i>	114,00
<i>País B</i>	110,00

Fuente: Ministerio de Carreteras, Ferrocarriles Estatales Iraníes.

^a Rieles U.33 de tipo pesado, de 46,303 kg de peso por metro lineal.

44. Como puede observarse, la oferta más baja de los Estados Unidos fue aproximadamente un 40% más alta que la oferta del país A y un 45% más alta que la del país B. En vista de ello las autoridades iraníes emplearon sus propios recursos en efectivo para comprar 32.130 toneladas de rieles al país B; unas 8.000 toneladas fueron asignadas al proyecto 12. De este modo el hecho de prescindir del préstamo de la AID y recurrir a los recursos en efectivo propios permitió un ahorro de más de 400.000 dólares en el costo de este proyecto —8.000 toneladas a razón de 50,77 dólares por tonelada¹¹.

45. Además, en negociaciones posteriores, los Ferrocarriles Estatales Iraníes consiguieron que el país A presentase una oferta competitiva, después de revelar la oferta recibida del país B. A cambio de una compra de 26.000 toneladas de rieles de ferrocarril a 113 dólares la tonelada —costo y flete—, el país A aceptó reducir en más de 10 dólares por tonelada el precio de las traviesas de acero en un envío de 10.000 toneladas¹². Como puede observarse, el costo superior de los rieles, en comparación con la oferta del país B (26.000 toneladas, 3 dólares más por tonelada), se vio sobradamente compensado por la reducción del precio de las traviesas de acero.

46. El segundo ejemplo en que se recurrió a la fuente de otro país, en vez de la de los Estados Unidos, corresponde a la adquisición de « engrasadores C-4 » para el proyecto 12. Las condiciones de las dos ofertas recibidas para el suministro de 200 engrasadores fueron las siguientes:

a) *Oferta de la empresa III del país C, de 24 de noviembre de 1965*

Precio: 162 dólares por engrasador (costo y flete).

Forma de pago: En efectivo contra carta de crédito irrevocable.

Envío: Entre 12 y 16 semanas después de haber recibido la carta de crédito.

b) *Oferta de la empresa IV de los Estados Unidos, de 14 de febrero de 1966*

Precio: 499 dólares por engrasador, c.i.f.

Forma de pago: En efectivo contra carta de crédito irrevocable.

Envío: 26 meses después de haber recibido la carta de crédito.

Como puede observarse, incluso en el supuesto de que los gastos de seguro del envío procedente del país C representasen el 2% del precio —costo y flete— las cotizaciones de dicho país aún representarían menos de un tercio de las de los Estados Unidos¹³; además, el plazo de entrega era mucho más corto en el caso del país C.

47. El 1.º de marzo de 1966 las autoridades iraníes, tras haber examinado detalladamente ambas ofertas, decidieron utilizar sus propios recursos en efectivo y encargar al país C los 200 engrasadores. De este modo fueron ahorrados más de 66.000 dólares en una pequeña transacción que costó aproximadamente 33.600 dólares, precio final al que fueron facturados los 200 engrasadores.

48. Los 108.000 dólares desembolsados en 1966/67 en la ejecución del proyecto 12 corresponden casi exclusivamente a los sueldos, honorarios y subsidios pagados a los asesores e ingenieros de los Estados Unidos que trabajan en el proyecto. Se supone que en este caso el costo suplementario es de la misma magnitud que el correspondiente a la remuneración del personal técnico de los Estados Unidos empleado en el Ministerio de Carreteras (véase, párrafo 36). Así, pues, se considera modesta la cifra del 30% estimada como costo suplementario del proyecto en 1966/67.

Proyecto 13 — Puerto de Bandar Abbas

49. La ejecución de este proyecto, a la que podían licitar empresas de los Estados Unidos, fue adjudicada a tres contratistas que se habían asociado con este fin. El proyecto del puerto de Bandar Abbas consta en total de cuatro partes, llamadas « lotes », que son las siguientes:

Lote 1 — Sección comercial del puerto;

Lote 2 — Material flotante;

Lotes 3 y 4 — Sección naval del puerto y ampliación de los servicios portuarios.

50. En un principio se pensó en financiar la construcción de los lotes 1 y 2 con el préstamo H-017 concedido por la AID para la ejecución del proyecto. Pero, como se verá más adelante, se consideró que los precios presentados por los contratistas de los Estados Unidos para el material del lote 2 eran considerablemente más altos que los sometidos por otros países. Por ello se decidió comprar este equipo a esos otros países con los propios recursos del país a pesar de que las condiciones de crédito del préstamo de la AID eran muy interesantes. Se tomó una decisión similar respecto de la adquisición de parte del equipo necesario para el lote 1. Como resultado de ello se prevé que en definitiva, sólo se utilizarán aproximadamente 12 millones de dólares del préstamo total de 15 millones de dólares concedido para la ejecución del proyecto.

¹¹ 50,77 dólares es la diferencia entre la oferta más barata recibida de los Estados Unidos (160,77 dólares) y la oferta del país B (110,00 dólares).

¹² Entonces se adquirieron las traviesas de acero a 112 dólares por tonelada; el precio pagado en el pasado había oscilado entre 122 y 126 dólares la tonelada.

¹³ Dada la gran diferencia entre las dos listas de precios, se procedió a su verificación mediante un detallado examen de la correspondencia mantenida entre los proveedores y los Ferrocarriles Estatales Iraníes. El personal de los ferrocarriles sostuvo que los engrasadores ofrecidos por ambos proveedores eran de modelo idéntico.

51. En el lote 2 (material flotante) se preveía la adquisición de dos remolcadores y una barcaza pontón para el puerto. En el cuadro siguiente se reproducen las ofertas recibidas de los Estados Unidos y otras fuentes, tras un anuncio internacional de licitación para adquirir ese material y una parte importante del equipo correspondiente al lote 1.

Equipo para la construcción del puerto de Bandar Abbas
(Ofertas en millares de dólares de los Estados Unidos)

	Contratistas de los EE. UU.	Otros países	
		Oferta ^a	Procedencia
Lote 2			
Remolcadores de 2.500 H.P.	543	382	País D
1 barcaza pontón	907	496	País E
Total del lote 2	1.450	878	
Lote 1			
1 instalación de sobrecarga	851	485	País E
Total de los lotes 2 y 1	2.301	1.363	

Fuente: Administración de Puertos y Transporte Marítimo.

^a Oferta más barata de las recibidas.

La gran diferencia existente entre las ofertas procedentes de los Estados Unidos y de los restantes países mencionados explica la decisión de hacer los pedidos a estos últimos. Como puede observarse, esta decisión, que suponía dedicar al proyecto aproximadamente 1,4 millones de dólares de recursos en efectivo del propio país, permitió un ahorro de casi 1 millón de dólares en el costo de construcción.

52. Se recibieron dos estimaciones acerca del costo suplementario de los bienes y servicios importados de los Estados Unidos para la ejecución del proyecto. En la primera, que se basaba más en una impresión general que en cálculos detallados, se consideraba que una cifra del 30% al 35% constituía una estimación aceptable del costo suplementario. La segunda se basaba en la comparación de los precios pedidos por los contratistas en una muestra de materiales y servicios y los precios europeos de bienes y servicios similares; se obtuvo una diferencia del 15% al 20%. En ambas estimaciones se dio gran importancia a la escala relativamente alta de los sueldos y subsidios pagados al personal de los Estados Unidos empleado en el proyecto. La cifra del 15% que aparece en el cuadro 2 como expresión del costo suplementario de la ayuda para

ejecutar este proyecto debe considerarse como una estimación bastante moderada¹⁴.

Proyectos 14 y 15 — Compañía Nacional Iraní de Aviación

53. El proyecto 14 consistió en la adquisición de dos aviones de reacción con destino a la Compañía Nacional Iraní de Aviación. La decisión de comprar precisamente ese tipo de avión estuvo determinada sobre todo por las necesidades de la compañía; no influyeron en ella las condiciones de crédito del préstamo otorgado por el Export-Import Bank, que, de todos modos, son relativamente rigurosas. No ha sido posible comparar los precios cobrados al Irán por esos aviones con los cobrados a otros compradores en la misma época, pero no hay motivos para sospechar que tales precios no sean semejantes.

54. El desembolso correspondiente al proyecto 15 fue en concepto de pagos al personal de los Estados Unidos ocupado en servicios directivos, técnicos y de formación profesional en la Compañía Nacional Iraní de Aviación. Fue posible examinar la escala de sueldos y subsidios pagados al personal estadounidense y en algunos casos compararla con las remuneraciones que perciben los expertos y especialistas europeos que con aptitudes profesionales semejantes trabajan en el extranjero. Indudablemente, en este caso la estimación de un costo suplementario del 30% es muy moderada.

¹⁴ Debe ponerse de relieve que la existencia de « costos suplementarios » en un proyecto no significa necesariamente que proporcionen a los contratistas « utilidades suplementarias ». En este caso, un directivo de la empresa contratista predijo que su empresa sufriría una pérdida cuantiosa en ese proyecto, lo cual puede resultar perfectamente cierto.

Anexos

ANEXO I^a

Condiciones de los créditos

El Ministerio prefiere que el licitador proponga un préstamo, gubernamental o privado, para aplicarlo a las partidas que son objeto del contrato.

Toda oferta que contenga condiciones de financiación tendrá por tanto prioridad sobre otra que exija el pago en efectivo.

Los licitadores que ofrezcan facilidades de financiación pueden utilizar el cuadro siguiente.

^a Reproducido de: Gobierno Imperial del Irán, Ministerio de Obras Hidráulicas y Energía Eléctrica, División de Energía Eléctrica, *Supply of Underground Cables, Bare Conductors and Accessories, Project N.º. 050-15, Tender Documents*, febrero de 1967.

Condiciones de los créditos

N.º	Descripción	Parte que debe llenar el licitador
1.	Tipo de préstamo (gubernamental o del proveedor).	
2.	Duración del préstamo:	
	1) Plazo de vencimiento del primer pago del capital a partir de la fecha del contrato.	
	2) Plazo de vencimiento del primer pago de los intereses a partir de la fecha del contrato.	
	3) Fecha a partir de la que se cargan intereses (en relación con la fecha exacta del contrato).	
	4) Número y duración de los plazos.	

Condiciones de los créditos (continuación)

N.º	Descripción	Parte que debe llenar el licitador
3.	Intereses correspondientes al préstamo.	
4.	Costos y gastos:	
	1) Costos de transferencia bancaria.	
	2) Costos de los servicios prestados por el banco.	
	3) Costos del seguro formalizado en el país que presenta la oferta para garantizar la cantidad financiada.	
	4) Otros gastos relacionados con el fomento de las exportaciones, costos de otros seguros adicionales, etc.	
	5) Efecto de las variaciones en el costo de los servicios cuando transcurre un período considerable antes de que se firme el contrato.	
5.	Condiciones de endoso de las letras de cambio (sólo en caso de utilizar este modo de pago):	
	1) Condiciones a que deben ajustarse las letras de cambio correspondientes al capital.	
	2) Condiciones a que deben ajustarse las letras de cambio correspondientes a los intereses.	
	3) Fechas de vencimiento de las letras de cambio correspondientes al capital y los intereses, respectivamente.	
6.	Otras condiciones:	
	1) Indíquese si el préstamo del país que originalmente presenta la oferta puede utilizarse para adquirir productos que no hayan sido fabricados por dicho país, pero estén incluidos en la propuesta.	
	2) Gastos varios como consecuencia de no utilizarse la cantidad concedida en préstamo, aprobada en principio y previamente convenida.	

ANEXO II

CUADRO 1

Ayuda económica exterior pública en los años 1964/65 a 1966/67
(Desembolsos en millares de dólares de los Estados Unidos)

Fuente	1964/65 ^a	1965/66 ^b	1966/67 ^c
I. <i>Préstamos vinculados</i>	15.256	22.653	56.709
República Federal de Alemania ^d	5.996	4.199	8.533
Francia	—	—	3.413
Reino Unido	—	—	2.338
Estados Unidos	9.260	17.579 ^e	32.739
URSS	—	875	9.686
II. <i>Préstamos no vinculados</i>	5.330	7.009	7.671
(Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento)			
TOTAL (I + II)	20.586	29.662	64.380

Fuentes: Banco Central del Irán y Organización del Plan.

^a Año civil que terminó el 21 de marzo de 1965.^b Año civil que terminó el 20 de marzo de 1966.^c Año civil que terminó el 20 de marzo de 1967.^d « Vinculado » únicamente en el sentido de que no se permitió efectuar compras en la China continental, los países socialistas de Europa oriental y Yugoslavia.^e Se incluye una asistencia por valor de 10,3 millones de dólares para adquirir trigo y maíz en virtud del título IV de la Public Law 480.

CUADRO 2

Asistencia económica vinculada y costo de la misma en 1966/67^a
(En millares de dólares de los Estados Unidos)

Fuente de la ayuda	Contrato	Proyectos	Condiciones del préstamo					Costo suplementario de la ayuda		
			Cantidad total del préstamo	Fecha del préstamo	Tipo de interés anual	Plazo de reembolso (en años)		Desembolso	Expresado en porcentaje del desembolso	En millares de dólares de los Estados Unidos
						Periodo de gracia	Amortización			
			1	2	3	4	5	6	7	8 = 6 x 7
A. Construcción de presas y producción de energía eléctrica								29.718		10
1. República Federal de Alemania	Nº A.L.124	Red de regadío de la presa Emperatriz Farah (Sefid-Rood) y la Guilan Electricity	18.250 ^b	18.12.63	3¼	4½/6	9½	4.771	...	...
2. República Federal de Alemania	Nº A.L.284	Red de distribución de energía Manjil — Teherán	5.875 ^b	21.4.66	4	3⅔	11½	3.762	...	...
3. Francia	Nº 1515	Tres generadores hidroeléctricos para la presa Emperatriz Farah (Sefid-Rood)	2.415 ^c	1966	5	½	10	725	...	...
4. Francia	—	Material diverso para la red de energía eléctrica de Teherán	1.169 ^c	1966	5	½	10	1.169	...	...
5. Francia	—	Gran presa del Shah Abbas	14.584 ^c	1966	5	½	10	1.519	...	...
6. Reino Unido	—	Proyectos diversos de instalaciones y materiales eléctricos en Teherán y provincias	9.496 ^d	1966	6	5	15	2.338	...	...
7. AID	Nº H-016	Preparación de planes básicos de electrificación	799	26.6.63	¾	5	25	50	30	10
8. Eximbank	Nº 2238	Central eléctrica (con dos turbinas de 82,5 megavatios), Farah-Abad, Teherán	20.000	5.11.65	5½	3¾	15	13.768	...	...
9. URSS	Nº 1-9342	Dos presas en el río Aras e instalaciones conexas	38.500	27.7.63	3⅔/8	—	12	1.616	...	...
B. Material de transporte e instalaciones portuarias								18.921		1.420
10. Eximbank	Nº 2131	Servicios técnicos y de conservación de carreteras	4.500	25.11.64	5½	1½	6½	2.552	5	130
11. Eximbank	Nº 2177	Material ferroviario	4.200	25.11.64	5½	1½	6½	1.469	30	440
12. AID	Nº K-001	Construcción de un tramo del ferrocarril de la CENTO	7.840	31.5.64	3½	5	30	108	30	30
13. AID	Nº H-017	Puerto de Bandar Abbas	15.000	26.6.63	3	7	23	4.599	15	690
14. Eximbank	Nº 2246	Dos aviones de reacción	9.760	26.6.66	5½	1	6½	9.760	...	...
15. AID	Nº H-022	Servicios directivos, técnicos y de formación prestados a la Compañía Nacional Iraní de Aviación	1.500	1.12.64	3½	3	17	433	30	130
C. Industria								8.070		...
16. URSS	Nº 8000	Acería e instalaciones conexas	154.000 ^e	13.1.66	2½	½	12	8.022	...	...
17. URSS	Nº 3675	Fábrica de maquinaria en Arak	38.500 ^e	13.1.66	2½	½	12	48	...	...
TOTAL (A+B+C)								56.709		1.430 ^f

Fuentes: Banco Central del Irán; Organización del Plan; Organización del Plan, Estado de los préstamos y créditos exteriores del Gobierno Imperial del Irán, de septiembre de 1955 al 20 de marzo de 1967 y acuerdos de préstamo.

^a Año que terminó el 20.3.67.

^b Parte del crédito global de 50 millones de dólares (200 millones de marcos alemanes) concedido el 15.8.61.

^c Parte del crédito global de 60,8 millones de dólares (300 millones de francos franceses) concedido el 13.12.63.

^d Parte del crédito global de 11,2 millones de dólares (4 millones de libras esterlinas) concedido el 19.9.64.

^e Parte del crédito global de 286 millones de dólares (260 millones de rublos) concedido el 13.1.66 para la construcción de una acería, una fábrica de maquinaria y tuberías para el gas. En la columna 1 se redondea el tipo de cambio a 1 rublo = 1,1 dólares.

^f La suma corresponde únicamente a las seis partidas expresadas.

DOCUMENTO TD/7/SUPP.8/ADD.3

Estudio de la ayuda económica vinculada otorgada a Túnez en 1965 — por Eprime Eshag *

*[Texto original en inglés]
[30 de noviembre de 1967]*

<i>Capítulo</i>	<i>Índice</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Alcance del estudio		1-6	108
II. Fuente, tipo y condiciones de la ayuda		7-16	109
III. Costo suplementario de la ayuda económica estadounidense		17-62	111
IV. Conclusión		63-65	116

<i>Cuadro N.º</i>	<i>Anexo</i>	<i>Página</i>
1. Ayuda económica exterior del sector público prestada a Túnez en 1965, según la fuente y el tipo de ayuda		117
2. Ayuda económica prestada por los Estados Unidos a Túnez: datos relativos a los bienes y servicios facilitados en virtud de la <i>Public Law 480</i> en 1965		118
3. Ayuda prestada por Europa occidental a Túnez en 1965		119
4. Ayuda recibida por Túnez de África, el Oriente Medio y la Europa oriental en 1965		119
5. Acuerdos de préstamos-mercaderías de la AID: estimación del costo suplementario de la ayuda a Túnez en 1965		120
6. Barras de armadura: comparación entre los precios de los Estados Unidos y los de Europa, 1965		121
7. Tractores y segadoras-trilladoras: comparación entre las cotizaciones de los Estados Unidos y de Europa en 1967		121
8. Ayuda para proyectos prestada por los Estados Unidos a Túnez en 1965		122

Capítulo I

Alcance del estudio

1. Para evaluar el valor real, o utilidad, de la asistencia económica extranjera, un país en desarrollo tiene que tener en cuenta: *a)* las condiciones y modalidades relativas al reembolso de la asistencia recibida, incluido el tipo de interés aplicado a la misma (« condiciones de crédito » de la ayuda)¹, y *b)* el precio de los bienes y servicios financiados por el programa de ayuda. El presente estudio se ocupa únicamente del punto *b)*; las condiciones de crédito de los préstamos se dan por supuestas. Por otra parte, este trabajo se limita a la ayuda económica vinculada del sector público destinada al desarrollo. No incluye las inversiones

privadas, los créditos de proveedores ni la ayuda económica recibida del Fondo Monetario Internacional (FMI) que no entra dentro de la categoría de ayuda para el desarrollo.

2. La palabra « vinculado », calificando a « préstamo » y a « ayuda económica », denota que en los acuerdos sobre ayuda extranjera se estipulan determinadas condiciones que limitan las posibilidades de elección de los proyectos o de elección de los proveedores de bienes y servicios financiados por la ayuda². Un préstamo « no vinculado » o « libre », en cambio, permite al país beneficiario utilizar los fondos obtenidos con el préstamo para cualquier proyecto de desarrollo y para la compra de bienes y servicios de cualquier país que pueda elegir recurriendo a licitaciones internacionales o en otra forma.

* El presente estudio ha sido preparado por el Sr. Eprime Eshag, miembro del Wadham College, de Oxford, a petición de la secretaría de la UNCTAD. Las opiniones en él expresadas no reflejan necesariamente las de la secretaría.

¹ Estas condiciones, que para simplificar denominamos « condiciones de crédito » de la ayuda abarcan, además de la duración del período de gracia y de amortización, la forma en que se efectúa el reembolso, es decir, si se hace en efectivo o en especie, y, en el primer caso, si se paga en la moneda del país o en moneda extranjera.

² Esas son las dos formas importantes de vinculación de la ayuda que se examinan aquí; no se toman en consideración otras modalidades de la ayuda, oficiales u oficiosas, por las que se limita la libertad de acción de un país beneficiario. Esta y otras cuestiones se tratan detenidamente en Jagdish Bhagwati, « La vinculación de la ayuda » (documento TD/7/Supp.4) y en « El costo de la vinculación de la ayuda para los países beneficiarios: informe de la secretaría de la UNCTAD sobre la marcha de los trabajos », (documento TD/7/Supp.8) que figuran en este mismo volumen.

3. El objetivo primordial del presente estudio es examinar el efecto de la vinculación de los préstamos en cuanto a su eficacia en la prestación de asistencia económica. Más concretamente, tiene por fin obtener una estimación aproximada de la carga financiera adicional que, en su caso, hubo de soportar Túnez en 1965 en virtud del régimen de la asistencia económica vinculada por razón de las diferencias de precios. Esta carga financiera adicional se designa con el nombre de «costo suplementario de la ayuda vinculada». En otras palabras, el costo suplementario de la ayuda vinculada es la diferencia entre el costo real de los bienes y servicios importados en régimen de ayuda vinculada y el costo teórico al que se habrían comprado bienes y servicios idénticos o análogos en caso de que el país beneficiario hubiera tenido libertad para elegir sus proyectos y sus proveedores. En aras de la brevedad, se utiliza a veces la expresión «costo suplementario» para indicar el «costo suplementario de la ayuda vinculada».

4. En este estudio se procura además poner de relieve algunos inconvenientes de la vinculación de la asistencia económica que no cabe expresar fácilmente en términos cuantitativos, pero que pueden, no obstante, ser de importancia primordial para los países que la reciben. Estos costos de la vinculación de la ayuda no mensurables cuantitativamente pueden obedecer al hecho de que ciertos bienes y servicios importados en virtud del programa de ayuda no sean apropiados para las condiciones locales. También se puede incurrir en esos costos como consecuencia de retrasos excesivos en la entrega, debidos, por ejemplo, a largas distancias y a dificultades lingüísticas entre los proveedores de bienes y servicios y los países beneficiarios.

5. Las estimaciones de los costos suplementarios se limitan a la ayuda bilateral vinculada recibida de los Estados Unidos, que representa la mitad aproximadamente del total de la ayuda vinculada otorgada a Túnez en 1965 (véase anexo, cuadro 1). No se han podido recoger más que algunos datos generales sobre la asistencia económica no procedente de los Estados Unidos. Ello es de lamentar, naturalmente, pero un examen a fondo del costo de la ayuda no procedente de los Estados Unidos habría exigido una labor preliminar más detenida y mucho más tiempo que las tres semanas que se han dedicado a este estudio.

6. El Secrétariat d'Etat au Plan et à l'Economie Nationale ha servido de fuente principal para los datos generales sobre el origen y el tipo de la ayuda; este organismo ha facilitado también los contactos necesarios con las dependencias estatales, las empresas públicas y los hombres de negocios particulares. La información detallada sobre precios y costos se ha obtenido directamente de los registros y facturas de la Division de Commerce y de los importadores privados, así como gracias a varias entrevistas con el personal administrativo y técnico de las empresas públicas y de las casas importadoras privadas que se citan como fuentes.

Capítulo II

Fuente, tipo y condiciones de la ayuda

7. En el cuadro 1 se presenta en forma sinóptica la asistencia económica pública exterior otorgada a Túnez según la fuente y según las categorías principales de pro-

ductos en 1965. En ese cuadro puede verse que del total de la ayuda, la totalmente libre o no vinculada representaba menos de un 30%; más de un 35% correspondía a la forma prevista en la *Public Law 480* y a la asistencia técnica, y un porcentaje análogo a la ayuda vinculada. Los Estados Unidos por sí solos representaron la mitad aproximadamente tanto del total como de la asistencia económica vinculada otorgada a Túnez³. Después de los Estados Unidos, la principal fuente de ayuda bilateral fue la Europa occidental, seguida por el África del Norte y el Medio Oriente combinados.

A. — AYUDA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Public Law 480 — 23,6 millones de dólares

8. En el cuadro 2 se presentan los detalles de los productos enviados a Túnez en virtud de la *Public Law 480*. Las cifras representan el valor bruto de los envíos; no se ha hecho ninguna deducción con respecto al uso por el Gobierno de los Estados Unidos de los fondos de contrapartida, que se estudia más adelante. Además, según se señala en el cuadro, parte de los envíos se utilizaron para bienestar social y se hicieron sentir poco en los fondos de inversión del país.

9. El valor f.o.b. de las mercaderías expedidas se ha estimado a los precios del mercado mundial. Todas las expediciones realizadas en virtud de los títulos II y III se hicieron en buques de pabellón estadounidense, y el Gobierno de los Estados Unidos sufragó el costo total del transporte. En lo que respecta a los suministros de productos dentro del título I, el Gobierno de Túnez pagó a la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos en dinares el valor f.o.b. de las mercancías más los fletes normales fuera de los Estados Unidos; un 50% al menos (en peso) de los envíos tenía que hacerse en buques de pabellón estadounidense.

10. Los envíos realizados en virtud del título II y el título III de la *Public Law 480* representan donaciones al Gobierno de Túnez y a organismos privados, respectivamente. Las condiciones aplicables al producto de la venta de las mercancías enviadas a Túnez en virtud del título I se especifican en dos acuerdos sobre ventas: a) el acuerdo sobre ventas N.º 4, de fecha 7 de abril de 1964, que fija un 10% para uso de los Estados Unidos, un 70% para préstamos efectuados conforme a la sección 104 g al Gobierno de Túnez reembolsables a los Estados Unidos en dinares, y un 20% para préstamos Cooley, efectuados conforme a la sección 104 e y destinados a inversionistas privados de los Estados Unidos en Túnez; y b) el acuerdo sobre ventas N.º 5, de fecha 17 de febrero de 1965, que fija un 20% para uso de los Estados Unidos, un 70% para los préstamos de la sección 104 g y un 10% para los préstamos Cooley conforme a la sección 104 e⁴. Como resultado de la aplica-

³ Si se excluye de la categoría de ayuda vinculada a la asistencia para proyectos recibida de Kuwait y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) (secciones III y V del cuadro), los Estados Unidos representarían un 60% del total de la ayuda vinculada (véase, *infra*, el párrafo 16).

⁴ Los términos 104 g y 104 e se refieren a las secciones correspondientes de la *Public Law 480*; a partir de 1967, la sección 104 g se ha convertido en 104 f.

ción de los dos acuerdos citados, el producto de la venta de los productos enviados a Túnez en virtud del título I se distribuyó en 1965 de la forma siguiente:

	Millares de dólares de los Estados Unidos
Para uso del Gobierno de los Estados Unidos	2.635
Préstamos al Gobierno de Túnez (104 g)	9.533
Préstamos Cooley (104 e)	1.427
TOTAL: valor f.o.b., según el cuadro 2	13.595

Fuente: Secrétariat d'Etat au Plan et à l'Economie Nationale, Túnez.

Asistencia a proyectos — 11 millones de dólares

11. En el cuadro 8 se presentan detalles de la ayuda económica vinculada destinada a proyectos; los préstamos « A » son reembolsables en moneda local y los préstamos « H » en dólares. De las dos series A y H que se presentan en el cuadro, sólo exigen una explicación adicional las condiciones de los dos préstamos (préstamos A-007 y A-008) hechos a los bancos. El préstamo A-007 al Banque nationale agricole estaba vinculado a las importaciones privadas procedentes de los Estados Unidos de equipo para los agricultores y el préstamo A-008 estaba vinculado a importaciones privadas procedentes de los Estados Unidos y destinadas a la industria. En ambos casos, estaban permitidas oficialmente las importaciones hasta un valor de 100.000 dólares procedentes de otros países, pero en la práctica la AID no favorecía tales importaciones.

12. Por lo que respecta a la partida 10 del cuadro 8 —la compra de locomotoras diesel— el 85% de este préstamo fue facilitado por el Banco de Exportación e Importación (Eximbank) de Washington y el 15% por los proveedores de locomotoras. La parte del préstamo correspondiente al Export-Import Bank es reembolsable en 12 años, con un interés del 5,5% anual sobre el saldo por amortizar, mientras que la parte del crédito correspondiente a los proveedores es reembolsable en ocho años (en plazos semestrales) con un interés del 5% al año sobre el saldo por amortizar.

Ayuda para adquisición de mercaderías (programa) — 17,6 millones de dólares

13. De los 17,6 millones de dólares desembolsados dentro del marco de los acuerdos de préstamos-mercaderías, 8,3 millones de dólares representaban mercancías recibidas de fuera de los Estados Unidos conforme a los acuerdos de trueque de que se trata más adelante. Los 9,3 millones de dólares restantes representan el valor c.i.f. de los productos importados de los Estados Unidos; el cuadro 5 contiene detalles sobre estos productos. Los cuatro préstamos (H-011, H-014, H-019 y H-024) utilizados para financiar el envío de esos productos en 1965, son reembolsables en dólares en un plazo de 40 años con un período de gracia de diez años⁵. Pero, como se muestra

a continuación, los tipos de intereses correspondientes a estos préstamos indican que las condiciones de los préstamos más recientes se han hecho algo más rigurosas.

Préstamo N.º	Tipo anual de interés	
	Durante el período de amortización (porcentaje)	Durante el período de gracia (porcentaje)
H-011	3/4	3/4
H-014	3/4	3/4
H-019	2	3/4
H-024	2 1/2	1

B. — AYUDA NO PROCEDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS

14. En los cuadros 3 y 4 se presentan detalles, entre ellos las condiciones, de la ayuda económica recibida de fuentes no estadounidenses. Puede verse que, pese al mayor rigor antes señalado de las condiciones de esos préstamos, los de la AID siguen ofreciendo condiciones más favorables que los de otros países; esto no se aplica al préstamo del Eximbank mencionado en el párrafo 12. Los préstamos procedentes de los países de la Europa oriental (cuadro 4, sección B) que son reembolsables en mercancías, ofrecen condiciones de crédito relativamente más favorables que las otorgadas por la mayoría de los demás países europeos.

15. Además de los datos incluidos en los cuadros 3 y 4, puede tener interés señalar que los préstamos franceses N.º 3 y N.º 4 (cuadro 3, línea 2) se utilizaron en parte para la importación de bienes y servicios procedentes de Francia y en parte para financiar los gastos locales en dinares de los proyectos. Estos dos préstamos se hicieron a El Fouladh para la construcción de una acería, etc., a la Société générale des Industries Cottonnières y la Société générale de l'industrie de la laine para fábricas textiles y a la Société tunisienne du verre para una fábrica de vidrio. Para estos proyectos se convocó a licitación internacional y las contratas fueron obtenidas por hombres de negocios franceses. Cabe suponer pues, que el costo suplementario de la ayuda, caso de que lo hubiere, en los 6,5 millones de dólares gastados en estos proyectos en 1965 probablemente tendrá poca importancia. La asistencia de unos 15 millones de dólares en forma de un préstamo y una donación por parte del Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) (cuadro 3, línea 6) se otorgó a cambio de los derechos de prospección petrolífera otorgados por el Gobierno de Túnez a esa entidad.

16. Un punto importante que debe señalarse en relación con los préstamos clasificados como asistencia no destinada a proyectos en el cuadro 3, es el de que, aunque oficialmente esos préstamos no están vinculados, no ha sido posible comprobar que, en la práctica, no esté previsto que las autoridades tunecinas reciban del país donante una parte al menos de los productos financiados por esos préstamos (véase también, *supra*, el párrafo 11). Por otra parte, es evidente que los dos préstamos recibidos de Kuwait (cuadro 4, sección A), aunque destinados a proyectos concretos, no están en forma alguna vinculados a la importación de bienes y servicios de ese país. El préstamo de 1,7 millones de dólares al Office de mise en valeur de la

⁵ Para detalles completos sobre las condiciones de los préstamos de la AID, véase la publicación siguiente: AID, *Status of Loan Agreements*, informe W-224 Office of the Controller, AID, Washington, D.C.). Véase también *Country Assistance Programme for Tunisia*, (Department of State, Washington, D.C.).

vallée de la Majerta se utilizó para el desarrollo del valle del Majerta mientras el préstamo de 2,7 millones de dólares a la Société tunisienne de l'électricité et du gaz se empleó para la construcción de una central de energía eléctrica. A este respecto, la ayuda recibida de Kuwait entra dentro de la misma categoría que la otorgada por las organizaciones internacionales indicadas en la sección V del cuadro 1.

Capítulo III

Costo suplementario de la ayuda económica estadounidense

A. — METODOLOGÍA

17. Para calcular el costo de la ayuda estadounidense, las distintas estimaciones se han hecho, cuando ha sido posible, conforme a dos métodos independientes que para mayor brevedad podrían llamarse macroanálisis y microanálisis. En general, esos dos métodos producen resultados bastante semejantes; en caso de haber divergencias secundarias, se utiliza la más baja de las dos estimaciones. En todo el curso del presente estudio se ha adoptado un criterio cauteloso y conservador y varias cifras relativas al costo suplementario se han redondeado en sentido decreciente.

Nivelación (péréquation)

18. El macroanálisis se basa en las cifras de la nivelación (*péréquation*). Esta representa la diferencia entre el valor c.i.f. de los productos importados en virtud de los acuerdos préstamos-mercaderías de la AID y el importe que el gobierno cobra a los comerciantes locales por los mismos productos. El objeto de la nivelación es permitir que los comerciantes que operan con las importaciones financiadas por esa institución estadounidense obtengan un beneficio razonable en aquellos productos para los cuales los precios estadounidenses son apreciablemente más elevados que los precios de las otras fuentes proveedoras utilizadas por algunos importadores que no hacen uso de los créditos de la AID.

19. El monto de la nivelación se basa por lo general en una comparación entre los precios estadounidenses y los precios c.i.f. europeos, si bien en algunos casos se tienen también en cuenta los precios a los cuales pueden colocarse los productos en la esfera interna. Como todas las importaciones (procedentes de los Estados Unidos y de otros países) se realizan conforme a un sistema de licencias, ello da por resultado una escasez de algunas clases de productos y una elevación de los precios internos. En tales casos, el monto de la nivelación tendería, en la medida en que está influido por el nivel de los precios internos de esos productos, a subestimar la diferencia entre los precios c.i.f. estadounidenses y los de las otras fuentes de suministro.

20. Sólo se tienen datos sobre la nivelación con respecto a los principales grupos de productos⁶ que se presentan en el cuadro 5, y únicamente para los envíos totales realizados en virtud de los préstamos H-011, H-019 y H-024. Los

datos de que se dispone para 1965 se refieren a los envíos de los mismos grupos de productos dentro de cada préstamo. Para estimar el importe de la nivelación correspondiente a 1965, se supone que la tasa de nivelación en ese año para un grupo de productos financiado por un préstamo cualquiera es igual a la tasa aplicable a los envíos totales del mismo grupo de productos efectuados en virtud del mismo préstamo.

21. Las estimaciones del costo de la ayuda derivadas de la nivelación se han comprobado en todos los casos importantes mediante un detallado microanálisis. Este trabajo, al que se dedicaron más de las dos terceras partes del tiempo de la investigación, consistió en examinar los originales y las facturas proforma de los proveedores de los Estados Unidos y de otros países, examinar las cotizaciones y entrevistarse con los importadores, con funcionarios gubernamentales y con los gerentes y personal de las empresas públicas.

22. Además de facilitar la comprobación, esta labor ha ayudado a alcanzar otros dos objetivos. En primer lugar, ha contribuido a aclarar la cuestión de la vinculación de la ayuda facilitando ejemplos de los costos de la vinculación de la ayuda que no se pueden expresar en términos cuantitativos. En segundo lugar, ha permitido obtener diversos ejemplos de las diferencias de precios en productos determinados que se podrían prestar a una clasificación según la clave de cuatro cifras de la CUCI, en caso de que la UNCTAD emprenda en su día esa clasificación.

Acuerdos de trueque

23. Como se ha señalado en el párrafo 13, *supra*, se adquirieron fuera de los Estados Unidos mercancías por valor de unos 8,3 millones de dólares, obtenidas en virtud de los acuerdos de préstamos-mercaderías. En esa cifra entran los desembolsos siguientes: 7,5 millones de dólares para pago del petróleo crudo importado en virtud de los préstamos H-019 y H-024, y 0,8 millones de dólares para pago del azúcar importado en virtud del préstamo H-019. Dada la existencia de acuerdos especiales que permiten la compra de esos productos en terceros países a precios del mercado mundial, el desembolso realizado a este respecto se ha excluido de la categoría de la asistencia económica vinculada de los cuadros 1 y 5.

24. En virtud de los acuerdos de préstamos-mercaderías usuales de la AID, algunos productos específicos, de los que los Estados Unidos suelen ser importadores, no pueden ser financiados por los préstamos. La lista de estos productos « excluidos » comprende el petróleo crudo y el azúcar. En los dos acuerdos de préstamos antes citados se ha dispensado esta condición mediante la inserción de una cláusula especial que permite la importación de petróleo crudo y azúcar procedentes de terceros países en virtud de acuerdos de trueque que sean aceptables para la AID, siempre que por lo menos el 50% de los envíos se realicen en buques de pabellón estadounidense.

25. En resumen, los acuerdos de trueque se concertaron en la forma siguiente. Una vez que la AID dio su conformidad para los productos « excluidos » que se quería importar de fuentes no estadounidenses, ese organismo advirtió al Office of Barter and Stockpiling del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, el cual a su vez invitó a que se presentaran licitaciones para la compra

⁶ Estos grupos son en general demasiado amplios para poder hacer una clasificación conforme a la clave de cuatro cifras de la CUCI.

de productos excedentes a cambio de la exportación a Túnez de los productos aprobados (petróleo crudo y azúcar). A los licitadores a quienes se adjudicaron las operaciones les pidieron que abrieran cartas de crédito a favor de Túnez para la importación, procedente de terceros países, de los productos aprobados y luego les enviaron los productos excedentes para los cuales habían licitado⁷.

26. En el año 1965, se importó petróleo crudo del Oriente Medio a precios f.o.b. de mercado libre. El precio c.i.f., sin embargo, habría de ser algo más elevado debido a la condición de que el 50% del petróleo como mínimo se transportara en buques de pabellón estadounidense. Pese a todos los esfuerzos, no se han podido obtener datos sobre los gastos suplementarios en materia de fletes que esa condición trae consigo. La única indicación sobre el costo suplementario de que se dispone es la de que los envíos de petróleo crudo en virtud de los préstamos H-014 en 1963 y 1964 se facturaron a la Société tuniso-italienne de raffinage (la sociedad de la refinería) a un precio inferior en un 5% a su valor c.i.f.; una nivelación análoga se aplicó a las ventas de azúcar.

27. Un aspecto que tiene relativa importancia en cuanto a la ayuda vinculada, aunque en rigor no corresponde al año 1965, es el que la AID no está dispuesta ahora a autorizar, dentro del marco de los acuerdos de trueque, importaciones procedentes de fuentes no estadounidenses de productos excluidos. Ello equivale en realidad a vincular todos los préstamos más recientes para mercaderías a los proveedores de los Estados Unidos. Pero, al propio tiempo, la AID ha empezado últimamente a encauzar en la práctica la utilización de los préstamos para mercaderías hacia los productos estadounidenses más competitivos.

B. — COSTO SUPLEMENTARIO DE LA AYUDA OTORGADA EN VIRTUD DE ACUERDOS DE PRÉSTAMOS-MERCADERÍAS

28. En el cuadro 5 se indica de modo aproximado el costo suplementario de la asistencia económica facilitada por los Estados Unidos con arreglo a los acuerdos de préstamos-mercaderías de la AID, calculado sobre la base de las estimaciones de la nivelación en 1965. Hay que señalar que las columnas 2 y 3 del cuadro se infieren de las columnas 1 y 4. La columna 4 se obtuvo según se indica en el párrafo 20, *supra*, habiéndose redondeado el porcentaje de nivelación al « 0 » o « 5 » más próximo.

29. En el cuadro 5 puede comprobarse que, en lo relativo a las importaciones vinculadas a la fuente de los Estados Unidos con cargo a los préstamos especificados, la diferencia entre el valor c.i.f. de esos envíos y la estimación del valor c.i.f. de las otras fuentes de abastecimiento posibles, basada en la nivelación, es del orden de un 20%. Esta estimación del costo suplementario ha sido verificada, siempre que ha sido posible, mediante el « microanálisis » detallado mencionado en el párrafo 21. Este microanálisis se limitó a los grupos de productos especificados en las

líneas 1 a 6 del cuadro, pero especialmente a aquellos que en 1965 influyeron de manera importante en el valor de las importaciones o en la nivelación. En los párrafos siguientes se expone la labor realizada y se señalan algunos de los reajustes que podrían introducirse en las estimaciones del costo suplementario de la ayuda que figuran en el cuadro 5.

30. El hecho de que se realicen o no estos reajustes es una cuestión de apreciación, puesto que es improbable que la estimación del costo suplementario total varíe de modo significativo. Por otra parte, el cuadro 5 ofrece la ventaja de utilizar un criterio uniforme para la estimación del costo suplementario de la ayuda —la nivelación— que, aunque no sea muy exacto con respecto a cada grupo de productos, es bastante preciso y está claramente delimitado.

*Barras de armadura*⁸

31. En el cuadro 6 se comparan los precios c.i.f. de una muestra de envíos de barras de armadura para construcciones de hormigón efectuados en 1965 por los Estados Unidos en virtud del programa de la AID, con una muestra de importaciones de barras análogas procedentes de países europeos. La encuesta realizada entre los importadores puso de manifiesto que no existía ninguna diferencia importante en cuanto a la calidad de las barras de las mismas dimensiones expedidas por diferentes países. Sin embargo, a juicio de algunos importadores, las barras procedentes de los Estados Unidos tenían una resistencia algo mayor, aunque no se consideró que esto tuviera mucha importancia en relación con las necesidades locales tunecinas.

32. En el caso de los Estados Unidos no se especificaba la fecha del comienzo de los envíos ni las condiciones de pago, pero cabe suponer que eran análogas a las referentes a los países europeos, si bien los retrasos de las llegadas debidos al transporte serían mayores en el caso de los Estados Unidos. Por lo que hace a los países europeos, el comienzo de las expediciones es, por lo general, o bien inmediato, o bien en parte inmediato (a base de las existencias) y en parte sujeto a un retraso de un mes, aproximadamente; el pago se efectúa contra los documentos de embarque mediante cartas de crédito extendidas por bancos.

33. Según puede observarse, los precios c.i.f. del país A, correspondientes a las diferentes dimensiones de las barras, fueron de un 30% a un 40% más bajos que los precios de los Estados Unidos. Los precios del país C y del país B fueron aproximadamente un 15% y un 25% más elevados, respectivamente, que los del país A, pero con todo fueron considerablemente inferiores a los precios de los Estados Unidos. Estas cifras ponen de manifiesto que la tasa de nivelación del 40% aplicada a las barras de armadura en el cuadro 5 quizás sea algo elevada como estimación del costo suplementario de la ayuda; puede que un 30% constituyera una estimación más exacta de este costo.

34. Un factor importante que influyó en las disparidades entre los precios de los Estados Unidos y los de la

⁷ Para cualquier información complementaria que se necesite sobre los acuerdos de trueque, se puede consultar a la AID y al Office of Barter and Stockpiling del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Washington, D.C.

⁸ La labor efectuada en relación con esta partida consistió sobre todo en analizar las copias de facturas y licencias de importación disponibles en la Division de Commerce, Secrétariat d'Etat au plan et à l'économie nationale, Túnez.

Europa occidental fue el elevado costo del transporte en el caso de los envíos procedentes de los Estados Unidos; los gastos de seguros de las barras de armadura fueron más bien insignificantes: un 0,33 % sobre los precios f.o.b. de los Estados Unidos. Los gastos de flete de las importaciones procedentes de los Estados Unidos fueron de más de 27 dólares por tonelada, frente a 10 dólares por tonelada, aproximadamente, correspondientes a los envíos de los países A y C⁹. Esta diferencia de cerca de 17 dólares por tonelada sólo en los fletes representa una diferencia de un 10 % en los precios c.i.f. de las barras más delgadas (de 10 y 12 mm) y de un 13 % en los precios de las barras más gruesas (de 22 a 30 mm).

35. Se reconoce de una manera general la existencia de un margen considerable entre los precios c.i.f. de las barras de armadura procedentes de los Estados Unidos y los precios de las procedentes de otras fuentes de abastecimiento posibles. La AID ha decidido recientemente, de conformidad con su política general antes señalada (véase el párrafo 27, *supra*) excluir este producto de la lista de artículos que han de enviarse en virtud de los nuevos acuerdos de préstamos-mercaderías.

*Autobuses*¹⁰

36. En la línea 2 del cuadro 5 figura el valor c.i.f. de las piezas para 85 autobuses, importadas por una empresa privada (casa importadora IV) y vendidas a la Société nationale de transport, la cual montó los autobuses en Túnez y los utiliza actualmente en sus servicios¹¹. Las piezas fueron suministradas por diversas empresas de los Estados Unidos.

37. Según la Société nationale de transport, los autobuses montados a base de las piezas antes mencionadas han resultado ser inferiores en muchos aspectos a otros análogos adquiridos en Europa y utilizados por ella. Se afirmó, concretamente, que los autobuses procedentes de Checoslovaquia e Italia eran muy superiores; el costo de los checoslovacos había sido algo inferior y el de los italianos ligeramente superior.

38. La razón principal aducida para sustentar esta opinión fue el costo más elevado de las reparaciones que entraña la conservación de los autobuses procedentes de los Estados Unidos. Estos autobuses habían necesitado reparaciones más frecuentes y el costo de las piezas de recambio importadas de los Estados Unidos es mucho más elevado —de un 30 % a un 50 %— que el de piezas análogas obtenidas en Europa.

39. Los autobuses de los Estados Unidos presentaban también otras desventajas, algunas de las cuales no pueden fácilmente expresarse en términos cuantitativos: el chasis había sido proyectado para un camión y resultaba demasiado pesado para un autobús; la puerta posterior quedaba demasiado alta y resultaba incómoda para los pasa-

jeros; y, comparados con los otros dos modelos de autobús, los asientos de los pasajeros eran más estrechos y el compartimiento de equipajes más pequeño. De hecho, un ingeniero jefe de la Société nationale de transport presentó hace algún tiempo a la dirección de la empresa un memorando en el que se enumeraban doce o más desventajas, con inclusión de las mencionadas, de los autobuses de los Estados Unidos en comparación con los autobuses europeos análogos utilizados por esa sociedad.

40. En el plano de las conjeturas, la Société nationale de transport estimó que el costo de los autobuses procedentes de los Estados Unidos había sido superior en más de un 30 % al de los autobuses de la misma calidad procedentes de otras fuentes. En consecuencia, la tasa de nivelación del 25 % que se indica en el cuadro 5 para los autobuses constituye, al parecer, un índice bastante exacto del costo suplementario de la ayuda en este caso.

*Tractores y otro material agrícola*¹²

41. Este grupo de productos comprende varios bienes de equipo para los cuales no es posible establecer comparaciones significativas entre los precios de los diversos países debido a considerables diferencias en las características y el rendimiento del material procedente de distintos países y fabricantes. Sólo en el caso de unos pocos artículos, especialmente tractores y máquinas segadoras-trilladoras, fue posible realizar una comparación de precios bastante fidedigna.

42. Sobre la base de los datos obtenidos de las facturas y cotizaciones, las casas importadoras II y III estimaron que en lo relativo a cierta clase de material, por ejemplo, ciertos escarificadores, distribuidoras de abono, segadoras y empacadoras, no había ninguna diferencia importante entre los precios c.i.f. de los Estados Unidos y los de la Europa occidental. En lo que concierne a otra clase de maquinaria, como algunos tipos de palas mecánicas y cultivadoras, se comprobó que los precios c.i.f. de las importaciones procedentes de los Estados Unidos eran un 10 % más elevados, aproximadamente, que los de la Europa occidental. En algunos otros casos, entre los que se citó uno (una marca determinada de empacadora), se estimó que los precios de los Estados Unidos eran cerca de un 15 % más bajos que los del material análogo importado de Europa.

43. Fue posible establecer una comparación de precios más detallada y exacta con respecto a los tractores y segadoras-trilladoras, a las que en 1965 correspondió una proporción importante de las importaciones de material agrícola. La comparación de precios resulta particularmente exacta en aquellos casos en que los mismos fabricantes producen en Europa occidental y en los Estados Unidos modelos de maquinaria idénticos o muy similares.

44. En el cuadro 7 figuran las cotizaciones recientes (1967) de este tipo de material. Dado que las modificaciones de los precios de exportación de los países interesados durante el período 1965-1967 han sido bastante

⁹ En lo que concierne al país B, los gastos de flete no figuraban separadamente en la factura proforma examinada, pero es poco probable que fueran mucho más elevados que los de los países A y C.

¹⁰ La labor efectuada en relación con esta partida consistió en dos entrevistas con el Director de la casa importadora IV y dos reuniones más prolongadas con el personal de la Société nationale de transport.

¹¹ El costo del montaje de cada autobús fue estimado por la Société nationale de transport en 1.430 dólares.

¹² La labor efectuada en relación con esta partida consistió en entrevistas con los directores y el personal de las casas importadoras I, II y III y en un análisis de sus facturas y cotizaciones; las tres firmas son grandes importadores de material agrícola.

pequeñas y de igual importancia, cabe razonablemente suponer que los índices de precios de 1967 reflejan con bastante exactitud los de 1965. En la sección A del cuadro puede comprobarse que, con respecto a modelos idénticos de dos clases de tractores, las cotizaciones c.i.f. de otros países eran inferiores en un 10% a un 35% a las de los Estados Unidos.

45. Según la casa importadora I y el representante de los fabricantes en el Norte de África que asistía a la entrevista, los modelos de tractores y segadoras-trilladoras producidos en los Estados Unidos y en el país B, incluidos en la sección B del cuadro 7, son idénticos en todos los aspectos esenciales. La única diferencia entre el equipo suministrado por uno y otro país son los accesorios montados en los modelos de los Estados Unidos. El representante de los fabricantes estimó que estos accesorios podían representar como máximo una diferencia de precio de un 10% entre los modelos mencionados en el cuadro. No obstante, puede comprobarse que la diferencia real entre las cotizaciones c.i.f. era de más de un 25% para los tractores y de casi el 30% para las segadoras-trilladoras. Teniendo presentes las diferencias de precios señaladas en el cuadro 7, cabe considerar que la tasa de nivelación de un 22% constituye una estimación bastante aproximada del costo suplementario de la ayuda en relación con este grupo de productos.

*Lubricantes y neumáticos y cámaras*¹³

46. La información general obtenida de los importadores de lubricantes fue que la tasa de nivelación del 30% señalada en el cuadro 5 constituye una estimación bastante acertada del costo suplementario de la ayuda en este caso. De hecho, las autoridades de la AID reconocen que los precios de importación de los lubricantes procedentes de los Estados Unidos son mucho más elevados que los de las otras fuentes de abastecimientos posibles y recientemente han sugerido al Gobierno de Túnez que renuncie a solicitar la inclusión de los lubricantes en los nuevos préstamos en mercaderías.

47. Según la Société nationale de transport —uno de los consumidores principales de neumáticos y cámaras— la diferencia entre los precios de los Estados Unidos y los de Europa para los neumáticos y cámaras de tamaño y calidad semejantes es por lo menos de un 10% a un 15%. Esto fue confirmado por la casa importadora V, que importa modelos análogos de neumáticos y cámaras de los Estados Unidos y de Europa. Parece que la tasa de nivelación de un 4% subestima algo el costo suplementario de la ayuda con respecto a este grupo de productos.

*Productos textiles*¹⁴

48. En este grupo de productos se incluye una gran variedad de artículos, la mayoría de los cuales difieren en sus características detalladas —proporción de materia

prima que entra en su composición, peso, duración, diseño, etc.— de los artículos importados con fines similares de otros países. Evidentemente, este hecho hace que resulte poco menos que imposible realizar una estimación cuantitativa adecuada del costo suplementario de la ayuda y lo que se indica a este respecto no son más que conjeturas hechas con más o menos conocimiento de causa por las personas entrevistadas.

49. Según el personal de la Société générale des industries cotonnières, en los casos en que puede establecerse una comparación, algunos de los artículos importados con préstamos de la AID resultan más baratos, y muchos otros más caros, que los artículos análogos importados de Europa occidental. Sin embargo, no se hizo hincapié en la diferencia de precios, sino en que algunos de los artículos importados de los Estados Unidos no se ajustaban a las necesidades y gustos locales. Este era el caso, por ejemplo, de ciertos tejidos para la confección de camisas que, por razón de su peso, no resultaban apropiados para las necesidades locales. Parte de los artículos textiles importados en años anteriores con préstamos de la AID se vendieron bien al principio por constituir una novedad, pero posteriormente hubo pocos compradores y los importadores tuvieron que liquidar sus existencias con grandes pérdidas.

50. El personal entrevistado estaba dispuesto a aventurar la opinión de que, en conjunto, el costo suplementario de la ayuda en productos textiles puede estimarse en un 10% de los precios de los Estados Unidos. Por consiguiente, es probable que la tasa de nivelación de un 1% que figura en el cuadro 5 sea bastante inadecuada, es decir, demasiado pequeña, como índice del costo suplementario de la ayuda en este caso.

51. Resumiendo esta sección, de la información detallada recogida sobre los grupos de productos investigados se deduce la conclusión general de que la cuantía total y el promedio de la tasa de nivelación (alrededor de un 20%), que figura en el cuadro 5, constituye una estimación bastante moderada del costo suplementario de la ayuda obtenida en 1965 en virtud de los acuerdos de préstamos-mercaderías de la AID.

C. — COSTO SUPLEMENTARIO DE LA AYUDA VINCULADA A PROYECTOS

52. En el cuadro 8 figuran los detalles de los proyectos financiados mediante este tipo de ayuda. A diferencia del programa de ayuda en mercaderías, no ha resultado posible, debido al escaso tiempo dedicado a este estudio, realizar estimaciones del costo suplementario de la ayuda con respecto a la mayoría de los proyectos. Sólo se han investigado con algún detalle tres proyectos, que figuran en las líneas 2, 7 y 10 del cuadro¹⁵. Según puede apreciarse, estos proyectos representaron en conjunto en 1965 más de un 70% de los desembolsos totales de la ayuda vinculada a los proyectos.

¹³ La labor efectuada en relación con esta partida consistió en entrevistas con el personal de la Société nationale de transport y de la casa importadora V.

¹⁴ La labor efectuada en relación con este grupo de productos se limitó a una extensa entrevista con el personal superior de la Société générale des industries cotonnières, durante la cual se compararon los precios de algunos artículos de los Estados Unidos con los de los

países de B, C y D. Cabe señalar que la Société générale des industries cotonnières, que en un principio sólo abarcaba la industria algodonera, se ha fusionado con la Société générale de l'industrie de la laine y opera como una confederación de toda la industria textil.

¹⁵ Las estimaciones del costo de estos proyectos se basan en una evaluación personal del autor.

*Oued Nebana (presa) — préstamo A-005 de la AID*¹⁶

53. Los únicos datos fácilmente disponibles sobre el proyecto de Oued Nebana en Túnez eran los relativos a los gastos según el tipo de trabajo; por ejemplo: trabajos de excavación, hormigonado, terraplenado, etc. Pero fue posible asimismo determinar los desembolsos efectuados en relación con algunos de los principales artículos importados de los Estados Unidos para el proyecto, como barras de armadura, tubos de acero y equipo hidráulico; estas partidas representaron una parte importante de los desembolsos totales en dólares. Los precios cobrados por esos productos y la escala de sueldos pagados al personal administrativo y técnico de los Estados Unidos empleado en el proyecto fueron comparados con los precios de los bienes y servicios de la misma índole disponibles en Europa occidental. Con arreglo a este examen bastante incompleto, se estimó que un índice de un 20% constituiría una evaluación moderada del costo suplementario de la ayuda correspondiente a este proyecto.

Material agrícola — préstamo H-016 de la AID

54. Del monto total —cerca de 2,2 millones de dólares— de los desembolsos efectuados en virtud de este préstamo, fue posible determinar aproximadamente 1,4 millones de dólares de importaciones respecto de las cuales podían establecerse comparaciones de precios bastante exactas. Dichas importaciones consistían en ciertos modelos de tractores y segadoras-trilladoras examinados en los párrafos 44 y 45, *supra*.

55. En el cuadro siguiente se dan algunos detalles de estas importaciones y se facilitan estimaciones del costo suplementario que entrañaron.

Importaciones efectuadas en 1965 en virtud del préstamo H-016 de la AID

Concepto	Valor c.i.f. (en millones de dólares de los Estados Unidos) 1	Costo suplementario	
		En porcentaje de 1	En millones de dólares de los Estados Unidos 3 = 1 x 2
1. Tractores del tipo I	543	9	44
2. Tractores del tipo II	706	36	254
3. Segadoras-trilladoras del tipo I	124	18	22
	1.373	23	320

Fuentes: Casas importadoras I y II y cuadro 7, *infra*.

En la columna 1 del cuadro figura el valor c.i.f. de las importaciones procedentes de los Estados Unidos, y la columna 2 ha sido derivada del cuadro 7 del modo siguiente: los precios c.i.f. de los Estados Unidos se comparan con los de los países D, E y B en las líneas 1, 2 y 3 del cuadro, respectivamente. En lo que concierne a la línea 3 —segadoras-trilladoras del tipo I— la disparidad de precios señalada en el cuadro 7 ha sido reducida a un

18%, en vez del 28%, a fin de deducir el precio de los accesorios complementarios mencionados en el párrafo 45.

56. Se advertirá que el costo suplementario de las tres partidas incluidas en el cuadro anterior asciende a un 23% de los desembolsos, lo que es notablemente similar a la tasa de nivelación aplicada a las compras de tractores y material agrícola con arreglo a los acuerdos de préstamos-mercaderías (véase el cuadro 5, partida 3). A este respecto, cabe suponer que el costo suplementario de la ayuda en relación con los desembolsos efectuados en virtud del préstamo A-007 (línea 4 del cuadro 8) sería también del orden del 20%. Como se dice en el párrafo 11, *supra*, este préstamo se concedió al Banque nationale agricole para financiar las importaciones de material agrícola efectuadas por agricultores particulares.

*Locomotoras diesel — préstamo N.º 2172 del Export-Import Bank*¹⁷

57. Los desembolsos efectuados en relación con este proyecto representan el valor c.i.f. de 12 locomotoras diesel con las características siguientes: *Locomotora diesel-eléctrica, modelo GL, 8 metros de distancia entre ejes, tipo BB, 950/875 H.P.* La compra se efectuó por licitación entre proveedores de los Estados Unidos.

58. El 9 de diciembre de 1964 se firmó el contrato y las entregas se realizaron en tres expediciones de cuatro locomotoras cada una en 1965. De las facturas de los proveedores se han extraído los siguientes datos relativos al costo:

Primera expedición,

	En millones de dólares de los Estados Unidos
Precio en fábrica, a razón de 141.800 dólares cada una	567,2
Más: Con arreglo a la cláusula de revisión de precios, a razón de 2.500 dólares cada una	10,2
	577,4

Gastos de transporte interior y acondicionamiento	3,2
Flete marítimo a Túnez	32,1
Seguros	2,0

TOTAL precio c.i.f. de 4 locomotoras 614,7

Segunda expedición, precio c.i.f. de 4 locomotoras . . . 621,3

Tercera expedición, precio c.i.f. de 4 locomotoras . . . 621,1

TOTAL precio c.i.f. de 12 locomotoras 1.857,1

59. Según la Société nationale des chemins de fers tunisiens, por lo general resulta difícil establecer comparaciones entre los precios de las locomotoras en diferentes países debido a las muchas diferencias en cuanto a sus características. Además, los precios cotizados para esos grandes pedidos pueden variar considerablemente entre las distintas épocas y los distintos fabricantes con arreglo a la capacidad de producción disponible y a la situación del libro de pedidos de los proveedores en el momento de la cotización.

¹⁶ La labor efectuada en relación con este proyecto consistió en dos entrevistas con el personal técnico y financiero de Hydraulique et équipement rural, durante las cuales se examinaron las cuentas de gastos disponibles.

¹⁷ La labor efectuada en relación con este proyecto consistió en dos entrevistas con los directores y el personal de la Société nationale des chemins de fer tunisiens; por otra parte, se analizaron los avisos de licitación y los documentos de embarque.

60. Sin embargo, se hizo hincapié en el hecho de que, en las condiciones de venta existentes en 1964/65, si la ayuda no hubiera estado vinculada a los abastecedores de los Estados Unidos se hubiese hecho el pedido a determinado país europeo. Se estimó que los precios de dicho país hubieran sido inferiores de un 10% a un 15%, f.o.b., y de un 13% a un 18%, c.i.f., a los precios efectivamente exigidos por los proveedores de los Estados Unidos.

61. No obstante, las personas entrevistadas atribuyeron a la disparidad de precios inicial una influencia menor que la de otros costos de la transacción con los Estados Unidos que no pueden fácilmente expresarse en términos cuantitativos. Estos costos son:

a) Mayor demora en la entrega de piezas de recambio de los Estados Unidos en comparación con Europa occidental; ello puede resultar muy gravoso para los ferrocarriles.

b) Costo más elevado de los diferentes envíos de piezas de recambio obtenidas en los Estados Unidos; la diferencia, en relación con la Europa occidental, puede ascender a un 30% o más (véase también el párr. 38 por lo que hace a los precios relativos de las piezas de recambio).

c) Dificultades del idioma: en la fecha de la entrevista (15 de julio de 1967) no había sido posible todavía obtener de los proveedores una versión francesa de los nombres de las piezas de recambio, de las que existen varios centenares; casi todos los empleados de la Société nationale des chemins de fer tunisiens no hablan más idioma extranjero que el francés.

62. Según puede comprobarse, las estimaciones del costo suplementario de cada uno de los tres proyectos examinados son del orden de un 20% de los desembolsos. Dado que esos proyectos representaron en 1965 más de un 70% del total de la ayuda vinculada a los proyectos, cabe suponer que el costo suplementario medio de este tipo de ayuda en ese año fue también de un 20%, aproximadamente. No obstante, esta cifra debe aceptarse con suma cautela, puesto que, excepto en el caso del proyecto 7 (material agrícola), las estimaciones del costo suplementario de la ayuda para proyectos se apoyan sobre una base menos clara y concreta que las realizadas con respecto a la ayuda en préstamos-mercaderías y, por este motivo, el margen de error en ambos sentidos es mayor para las primeras.

Capítulo IV

Conclusión

63. La conclusión principal que se deduce del presente estudio es que puede tomarse una cifra redonda de un 20% como índice aproximado del costo suplementario que entrañó la asistencia económica vinculada prestada en 1965 por los Estados Unidos en virtud de acuerdos de préstamos-mercaderías y para proyectos de desarrollo. En términos absolutos, el valor del costo suplementario de esta ayuda ascendería, por consiguiente, a 4 millones de dólares, aproximadamente, de los cuales más de la mitad representa la estimación del costo suplementario de la ayuda en préstamos-mercaderías (véase, *infra*, anexo, cuadro 5) y del proyecto de material agrícola descrito en el cuadro 8 (véanse los párrs. 29 y 56, *supra*). No se ha tratado de expresar cuantitativamente los costos de otras desventajas de la ayuda vinculada, mencionadas en los párrafos 38, 39, 49 y 61.

64. Desgraciadamente no ha sido posible, en el plazo disponible, establecer una comparación entre los índices de los costos suplementarios de la ayuda económica vinculada recibida de los Estados Unidos y de los países industriales de Europa oriental y occidental. Pero aunque este índice resultara inferior en el caso de los países europeos, ello no significaría necesariamente que el valor económico o la utilidad de esa ayuda fuera proporcionalmente mayor. Esto se debe a que las condiciones de crédito de la ayuda europea son relativamente más estrictas que las de los préstamos de la AID (véase los párrs. 1 y 14, *supra*).

65. Es de esperar que la AID tendrá éxito en la aplicación de su nueva política consistente en encauzar la utilización de los préstamos-mercaderías hacia productos más competitivos de los Estados Unidos sin reducir el volumen de su ayuda al país (véase el párr. 27, *supra*). Es de esperar además que la ejecución de esta política no irá acompañada de una nueva agravación de las condiciones de crédito de los préstamos de la AID (véase el párr. 13, *supra*). Si las condiciones se hicieran más severas, toda ventaja económica que Túnez obtuviese gracias a una reducción del costo suplementario de la ayuda resultaría parcial o totalmente anulada por el costo suplementario del servicio de los préstamos.

ANEXO

CUADRO 1

Ayuda económica exterior del sector público prestada a Túnez en 1965, según la fuente y el tipo de ayuda
(En millares de dólares de los Estados Unidos)

Fuente y concepto	Total 1 = 2 + 3 + 4	Ayuda no vinculada 2	Bienes y asistencia técnica 3	Vinculada		
				Total 4 = 5 + 6	Proyecto 5	Productos (Programa) 6
I. Estados Unidos	55.854	8.298	27.336	20.220	10.953	9.267
1. AID, Public Law 480 ^a	23.587		23.587			
a) Título I	13.619		13.619			
b) Título II	8.162		8.162			
c) Título III	1.806		1.806			
2. Ayuda del AID para proyectos	11.297		2.202	9.095	9.095	
a) Préstamos para el desarrollo	9.095			9.095	9.095	
b) Donaciones para proyectos ^b	2.202		2.202			
3. Préstamos del AID para adquisición de mercaderías (programa)	17.565	8.298 ^c		9.267		9.267
4. Otros organismos oficiales de los Estados Unidos	3.405		1.547	1.858	1.858	
a) Export Import Bank	1.858			1.858	1.858	
b) Peace Corps	1.500		1.500			
c) United States Information Service	47		47			
II. Europa occidental	43.252	19.975	13.714	9.563	9.563	
a) Ayuda para proyectos	9.563			9.563	9.563	
b) Ayuda no asignada a proyectos	19.975	19.975				
c) Donaciones para asistencia técnica ^b	13.714		13.714			
III. Africa del Norte y Oriente Medio	7.333	2.857		4.476	4.476	
a) Libia	2.857	2.857				
b) Kuwait	4.476			4.476	4.476	
IV. Europa oriental	3.650			3.650	3.381	269
a) Ayuda para proyectos	3.381			3.381	3.381	
b) Ayuda no asignada a proyectos	269			269		269
V. Organizaciones Internacionales	2.600			2.600	2.600	
a) BIRF	1.076			1.076	1.076	
b) AIF	1.524			1.524	1.524	
TOTAL (I+II+III+IV+V)	112.689	31.130	41.050	40.509	30.973	9.536

Fuentes: Secrétariat d'Etat au plan et à l'économie nationale, *Annexe Statistique* (Túnez, sin fecha) y Secrétariat d'Etat au plan et à l'économie nationale de Túnez.

^a Incluidas las transferencias al sector privado; valor bruto de los envíos sin tener en cuenta el uso por los Estados Unidos de los fondos de contraparte.

^b Incluidos las becas y los gastos de formación profesional.

^c Petróleo crudo y azúcar.

CUADRO 2

**Ayuda económica prestada por los Estados Unidos a Túnez: datos relativos a los bienes y servicios
facilitados en virtud de la *Public Law 480* en 1965**

	Volumen (toneladas)	Valor f.o.b. (precio del mercado mundial)	Fletes marítimos (buques con pabellón de los Estados Unidos)	Total (c.i.f.)
A. TÍTULO I				
(En millares de dólares de los Estados Unidos)				
Algodón:				
Cuarto acuerdo sobre ventas	1.147	626	24	
Quinto acuerdo sobre ventas	1.111	587	—	
Total, algodón	2.258	1.213	24	
Otros productos (Quinto acuerdo sobre ventas)				
Aceite	17.881	4.885	—	
Trigo	92.392	5.386	—	
Cereales para piensos	38.244	2.111	—	
	148.517	12.382	24	
TOTAL, TÍTULO I	150.775	13.595	24	13.619
B. TÍTULO II				
1. Programa de lucha contra el subdesarrollo				
Trigo	70.926	4.866	1.266	
2. Programa Mundial de Alimentos				
Maíz	4.972	309	63	
3. Alimentación infantil ^a				
Trigo	10.346	706	174	
Leche	944	426	58	
Aceite	420	190	8	
Legumbres	456	81	15	
Total, alimentación infantil	12.166	1.403	255	
TOTAL, TÍTULO II	88.064	6.578	1.584	8.162
C. TÍTULO III ^b				
Harina	5.974	551	219	
Leche	556	211	33	
Aceite	226	103	11	
Legumbres	374	54	11	
Trigo « bulgur »	2.096	200	69	
Harina de maíz	2.027	175	67	
Trigo aplastado	496	66	36	
TOTAL, TÍTULO III	11.749	1.360	446	1.806
TOTAL, Public Law 480	250.588	21.533	2.054	23.587

Fuente: Secrétariat d'Etat au plan et à l'économie nationale, *op. cit.*

^a Distribuida por conducto del Secrétariat d'Etat à l'éducation nationale y del Secrétariat d'Etat à la jeunesse, aux sports et aux affaires sociales.

^b Distribuido por organizaciones de voluntarios por conducto del Secrétariat d'Etat à la jeunesse, aux sports et aux affaires sociales.

CUADRO 3

Ayuda prestada por Europa occidental a Túnez en 1965
(En millares de dólares de los Estados Unidos)

Fuente y concepto	Total 1 = 2 + 3	Préstamos a:		Fecha del préstamo	Condiciones de los préstamos	
		Gobierno 2	Empresas públicas 3		Tipo de interés anual expresado en porcentaje	Período de reembolso
I. Préstamos vinculados a proyectos (1+2+3+4)	9.563	664	8.899			
1. Alemania (República Federal de)	2.739	491	2.248			
a) Tres presas	76	76		3. 8.62	3,25	1970-1986
b) Wjerba/Mehdia	415	415		29. 8.63	3,25	1970-1985
c) Société tunisienne de l'électricité et du gaz (1963)	1.000		1.000	22. 5.63	4,5	1966-1977
d) Société tunisienne de l'électricité et du gaz (1964)	1.248		1.248	5. 7.64	4,5	1967-1982
2. Francia	6.476		6.476			
a) Préstamo N.º 3	6.476		6.476	28.10.63	3,0	1967-1986
b) Préstamo N.º 4 (para acerías, fábricas de tejidos y fábricas de vidrio)				27.10.64	3,5	1967-1986
3. Dinamarca (Office national de pêche)	175		175	4. 9.64	4,0	1970-1982
4. Suecia (Puerto de Kelibia)	173	173		29. 3.63	2,0	1968-1983
II. AYUDA NO ASIGNADA A PROYECTOS (NO VINCULADA) (5+6)	19.975	19.975				
5. Alemania (República Federal de)	5.000	5.000		15. 6.65	3,0	en 1969
6. Italia	14.975	14.975				
a) Préstamo del Ente Nazionale Idrocarburi	12.000	12.000		27.11.65	6,0	1968-1972
b) Donación del Ente Nazionale Idrocarburi	2.975	2.975				
III. DONACIONES PARA ASISTENCIA TÉCNICA ^a	13 714	13.714				
AYUDA TOTAL (I+II+III), según el cuadro 1	43.252	34.353	8.899			

Fuente: Secrétariat d'Etat au plan et à l'économie nationale, op. cit.

^a Véase la nota ^b del cuadro 1.

CUADRO 4

Ayuda recibida por Túnez de África, el Oriente Medio y la Europa oriental en 1965
(En millares de dólares de los Estados Unidos)

Fuente y concepto	Total 1 = 2 + 3	Préstamos a:		Fecha del préstamo	Condiciones de los préstamos	
		Gobierno 2	Empresas públicas 3		Tipo de interés anual expresado en porcentaje	Período de reembolso
A. AFRICA Y ORIENTE MEDIO						
I. Préstamos vinculados a proyectos (1+2)	4.476	1.733	2.743			
1. Kuwait — Office de mise en valeur de la vallée de la Majerta	1.733	1.733		21.12.63	3,0	1968-1988
2. Kuwait — Société tunisienne de l'électricité et du gaz	2.743		2.743	21.12.63	4,0	1968-1979
II. Ayuda no asignada a proyectos (no vinculada)	2.857	2.857				
Libia — Compra de bonos del Estado	2.857	2.857			4,25	
TOTAL (I+II), según el cuadro 1.	7.333	4.590	2.743			

CUADRO 4 (continuación)
Ayuda recibida por Túnez de África, el Oriente Medio y la Europa oriental en 1965
(En millares de dólares de los Estados Unidos)

Fuente y concepto	Total 1 = 2 + 3	Préstamos a:		Fecha del préstamo	Condiciones de los préstamos	
		Gobierno 2	Empresas públicas 3		Tipo de interés anual expresado en porcentaje	Período de reembolso
B. EUROPA ORIENTAL						
I. Préstamos vinculados a proyectos (1+2+3+4+5)	3.381	2.164	1.217			
1. Bulgaria — Estadio olímpico	381	381		12. 2.63	3,0	En productos 1968-1972
2. República Democrática Alemana — Société générale de l'industrie de la confection	236		236	12.11.64	3,0	En productos 1966-1970
3. URSS — OUED Kasseb (presa).	1.562	1.562		diversas, 1962-1964	3,0	En productos en 12 años una vez terminada
4. Yugoslavia — Office national de pêche (barcas de pesca)	813		813	26.10.63	3,0	En productos 1965-1970
5. Otra ayuda para proyectos *	389	221	168	diversas	3,0	En productos
II. Ayuda no asignada a proyectos (no vinculada)	269	269				
URSS — crédito	269	269				
TOTAL (I+II), según el cuadro 1.	3.650	2.433	1.217			

Fuentes: Secrétariat d'Etat au plan et à l'économie nationale, *op. cit.*, cuadros 4.8, 4.9 y 4.10; y Secrétariat d'Etat au plan et à l'économie nationale.

* Ayuda en forma de diversos préstamos recibidos de Polonia, Checoslovaquia y la URSS.

CUADRO 5
Acuerdos de préstamos-mercaderías de la AID: estimación del costo suplementario de la ayuda a Túnez en 1965^a
(En millares de dólares de los Estados Unidos)

Grupo de productos	Préstamos utilizados	Valor de las importaciones (c.i.f.) 1	Facturado a las empresas a: 2	Nivelación 3 = 1 — 2	Tasa de nivelación expresada en porcentaje 4 = 3 expresada en porcentaje de 1
1. Barras de armaduras	H - 011	1.132	679	453	40
	H - 014	549	329	220	40
	H - 019	470	306	164	35
	H - 024	564	310	254	45
Total		2.715	1.624	1.091	40
2. Autobuses	H - 014	1.033	775	258	25
3. Tractores y otro material agrícola	H - 011	203	142	61	30
	H - 014	624	499	125	20
Total		827	641	186	22
4. Lubricantes	H - 024	184	129	55	30
5. Neumáticos y cámaras	H - 014	379	341	38	10
	H - 019	438	438	—	—
	H - 024	182	182	—	—
Total		999	961	38	4
6. Productos textiles	H - 011	565	565	—	—
	H - 014	111	94	17	15
	H - 019	808	808	—	—
Total		1.484	1.467	17	1
7. Maderas	H - 011	258	232	26	10
8. Mantequilla	H - 014	848	848	—	—
9. Aceite de soja	H - 024	507	507	—	—
10. Piezas de recambio	H - 024	56	56	—	—
11. Productos diversos	H - 014	356	356	—	—
TOTAL GENERAL: importaciones procedentes de los Estados Unidos, según cuadro 1		9.267	7.596	1.671	18

Fuentes: Secrétariat d'Etat au plan et à l'économie nationale, Túnez, y Office du Commerce de la Tunisie.

^a Las cifras han sido redondeadas al 0 ó 5 más próximos, con excepción de las relativas a los totales y al total general.

CUADRO 6

Barras de armadura: comparación entre los precios de los Estados Unidos y los de Europa, 1965
(Precios c.i.f.; en dólares de los Estados Unidos por tonelada)

Dimensiones ^a (mm)	Precios				Precios europeos expresados en porcentaje de los precios de los Estados Unidos				
	Estados Unidos	Países europeos ^b			Estados Unidos	Países europeos ^b			
		País A	País B	País C		País A	País B	País C	
10	169,40	105,06	133,50	121,46	10	100	62	79	72
12	164,28	100,02	128,50	116,46	12	100	61	78	71
14	153,28	99,01	...	114,46	14	100	65	...	75
16	153,28	97,00	124,50	112,45	16	100	63	81	73
22	133,44	95,99	...	...	22	100	72	...	...
25	133,44	95,99	122,50	...	25	100	72	92	...
30	133,44	...	...	110,45	30	100	...	...	83

ESTADOS UNIDOS:

Concepto de las facturas:

« Ronds à béton ».

Muestra: importaciones con licencias N.ºs 30315, 30318, 40843, 40853 y 40861

PAÍS A:

Concepto de las facturas:

« Ronds à béton en acier doux Thomas en longueur d'environ 12 m une fois pliés pour les 8 mm à 22 mm, en barres droites pour les 25 mm à 32 mm ».

Muestra: importaciones con licencias N.ºs 30156, 30158, 94770 y 95606.

PAÍS B:

Concepto de las facturas:

« Acier tor, crénelés, selon DIN 1045 III b, en longueur de 12 m avec des tolérances usuelles ».

Muestra: importaciones con licencia N.º 95421

PAÍS C:

Concepto de las facturas:

« Ronds à béton, type LU 3/4400 »

Muestra: importaciones con licencias N.ºs 97751, 98111 y 98187.

Fuente: Secrétariat d'Etat au plan et à l'économie nationale, Division du Commerce (facturas proforma).

^a Las dimensiones citadas son aquellas en relación con las cuales fue posible establecer comparaciones con los precios de los Estados Unidos.^b En el caso de los países A y C existen diferencias poco importantes en los precios (entre un 1% y un 3%) de los envíos efectuados en virtud de diferentes licencias.

CUADRO 7

Tractores y segadoras-trilladoras: comparación entre las cotizaciones de los Estados Unidos y de Europa en 1967^a
(En dólares de los Estados Unidos)

Concepto	Precios de los Estados Unidos		Precios europeos		Precios europeos expresados en porcentaje de los precios de los EE.UU.		País
	f.o.b.	c.i.f.	f.o.b.	c.i.f.	f.o.b.	c.i.f.	
A. Modelos idénticos:							
1. Tractor tipo I	9.462	9.858	8.707	8.924	92	91	D
2. Tractor tipo II	3.498	3.824 ^a					
Del país D			2.804	2.916 ^a	80	76	D
Del país E			2.318	2.430 ^a	66	64	E
B. Modelos análogos:							
1. Tractor tipo III	3.586	3.912					
Tractor tipo IV			2.734	2.846	76	73	B
2. Segadora-trilladora tipo I . . .	7.940	9.038					
Segadora-trilladora tipo II . . .			6.000	6.550	76	72	B

Fuentes: Para A-1 y B; casa importadora I; para A-2; casa importadora II.

^a Los precios c.i.f. han sido calculados basándose en la hipótesis de que el costo de fletes y seguros relativo a A-2 es igual al de B-1; es decir: 326 dólares para los Estados Unidos y 112 dólares para los países D y E.

CUADRO 8

Ayuda para proyectos prestada por los Estados Unidos a Túnez en 1965 (préstamos para el desarrollo)^a

(En millares de dólares de los Estados Unidos)

<i>Préstamo de la AID N.º</i>	<i>Concepto</i>	<i>Desembolso a los precios de los Estados Unidos</i>
A — 004	1. Société nationale des chemins de fer tunisiens	70
A — 005	2. Oued Nebana (presa)	3.855
A — 006	3. Aeropuerto de El Aouina	290
A — 007	4. Banque nationale agricole (material agrícola)	303
A — 008	5. Société tunisienne des banques (equipo industrial)	1.712
H — 012	6. Proyecto hidráulico	8
H — 016	7. Material agrícola	2.244
H — 017	8. Administración de la Société nationale tunisienne de cellulofde	454
H — 021	9. Société tunisienne de l'électricité et du gaz	159
	TOTAL AID	9.095
Préstamo del Eximbank N.º		
2172	10. Locomotoras diesel	1.858
	TOTAL GENERAL: ayuda vinculada a proyectos (según el cuadro I)	10.953

Fuentes: Secrétariat d'Etat au plan et à l'économie nationale, Túnez; Hydraulique et équipement rural; y Société nationale des chemins de fer tunisiens.

^a Con exclusión de las donaciones para proyectos.

DOCUMENTO TD/7/SUPP.10*

Costos y beneficios de la ayuda: análisis empírico — por John A. Pincus **

[Texto original en inglés]
[26 de octubre de 1967]

Exposición sumaria

1. Es posible evaluar cuantitativamente todas las formas de transferencia de recursos desde los países desarrollados a los países en desarrollo mediante una común medida: el llamado equivalente en donaciones, o costo real de los recursos. Por este método se pueden evaluar las donaciones, los préstamos en cualquier clase de condiciones o con cualesquiera clases de modalidades, las contribuciones en especie, la asistencia técnica y las inversiones de capitales privados extranjeros a su costo neto para los donantes o según los beneficios netos que de ellos obtienen quienes reciben los recursos.

2. Este método de evaluación se basa en la reducción de todos los préstamos a su equivalente en donaciones, calculando el valor actual de las futuras corrientes de reintegros para los donantes y para los beneficiarios. Por lo común, para un mismo préstamo, estos valores diferirán según se trate de los donantes o de los beneficiarios, porque los donantes podrían haber invertido la suma por ellos prestada a una tasa de rendimiento diferente de la que el país beneficiario podría obtener invirtiendo la misma suma en el propio país. Si se conocen esas diferentes tasas de rendimiento, se puede calcular el equivalente en donaciones del préstamo por los métodos que se describen más adelante.

3. Un segundo elemento que hay que tener en cuenta para la determinación de los costos y beneficios reales son los costos suplementarios derivados de la vinculación de la ayuda, cuando estos costos suplementarios existen. También estos costos serán normalmente diferentes para el donante y el beneficiario, aun cuando se estén evaluando los mismos productos.

4. En este documento se presenta información acerca del equivalente en donaciones de los costos de la ayuda al extranjero para trece países donantes desde 1962 hasta fines de 1966, tal como han sido dados a conocer por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Los resultados indican que el costo medio real de los recursos de los compromisos de ayuda osciló entre el 59% y el 70% de la cuantía de los compromisos oficiales totales, no incluidas en el cálculo las reducciones adicionales inferiores a los valores nominales para ciertos elementos de vinculación de la ayuda.

5. El análisis también incluye cálculos del equivalente en donaciones para 39 países beneficiarios relativos a compromisos oficiales de obtención de préstamos en 1960, 1964 y 1965, tal como han sido dados a conocer por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). El equivalente en donaciones fue, generalmente, muy inferior al valor nominal de los préstamos obtenidos, aunque para calcular exactamente el verdadero margen de diferencia habría que efectuar nuevas investigaciones.

6. Los tipos efectivos de interés que pagan los países en desarrollo por los préstamos que obtienen son considerablemente superiores al tipo de interés contractual en los casos en que los préstamos están vinculados a compras de productos para los cuales los precios del país que otorga el préstamo son notablemente más elevados que los del mercado mundial. Por ejemplo, si los precios del país que otorga el préstamo para la ayuda vinculada fueran, por término medio, superiores a los precios mundiales en un 15%, los tipos efectivos de interés en 1964 habrían sido alrededor de un 50% superiores a los tipos de interés contractuales, variando entre un margen de diferencia del 29% y un margen del 76%, según las condiciones y las modalidades de cada uno de los préstamos obtenidos por cada país.

7. Dadas las perspectivas que ofrece el método del equivalente en donaciones en cuanto a las corrientes de ayuda, y en vista del vínculo que establece entre los factores « cualitativos » y « cuantitativos » de la corriente de recursos desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, convendría perfeccionar este método y hacer mayor uso del mismo.

8. Los principales objetivos del presente estudio son los siguientes:

a) Reforzar los argumentos de los beneficiarios para mejorar las condiciones de la ayuda;

b) Hacer patente el costo para los beneficiarios de la ayuda vinculada, reforzando de ese modo los argumentos a favor de los préstamos no vinculados;

c) Señalar el conflicto de intereses inmediatos, indicando las diferencias entre los costos reales para los donantes y el provecho real para los beneficiarios;

d) Facilitar el análisis de la distribución de la carga para los donantes, proporcionando un mayor grado de comparabilidad entre diferentes formas de ayuda;

e) Demostrar que cualquier medición es por sí sola inadecuada para una evaluación general de los esfuerzos de ayuda de los donantes.

* En el que se incorpora el documento TD/7/Supp.10/Corr.1.

** El presente estudio fue preparado por el Sr. John A. Pincus, de la Rand Corporation, a petición del Secretario General de la UNCTAD. Las opiniones expuestas en este estudio no son necesariamente las de la secretaría de la UNCTAD.

Introducción

9. La distinción entre el volumen de la ayuda exterior, por una parte, y su calidad o condiciones, por la otra, que es valedera para algunos fines, se ve muy influida por la naturaleza de la investigación¹. Por ejemplo, si lo que principalmente interesa es examinar los efectos de la ayuda en la balanza de pagos, la única consideración «cualitativa» de importancia es la comparación del efecto integral de la ayuda vinculada y de la ayuda no vinculada. Análogamente, si lo que principalmente interesa es fomentar el desarrollo de la educación en los países en desarrollo o las corrientes de capitales privados de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, las consideraciones cualitativas pertinentes cambian en cada caso.

10. Sin embargo, el principal justificante de la distinción entre la calidad y el volumen de las corrientes de recursos está en que en los métodos oficiales de medición del volumen de las corrientes de recursos se combinan varios elementos muy diferentes, que para muchos fines no son comparables entre sí.

11. No obstante, desde cierto punto de vista, estos elementos dispares se pueden reducir a un común denominador: el «costo real» o los «beneficios reales» de las corrientes de recursos. Desde este punto de vista se puede dar una significación cuantitativa a la mayor parte de los elementos que normalmente se consideran de índole cualitativa, como las condiciones y modalidades de los préstamos, la evaluación de la ayuda vinculada y la evaluación de las corrientes de capitales privados. Por lo tanto, se deben considerar los métodos que se exponen en este documento como métodos que establecen un vínculo entre los criterios cuantitativo y cualitativo para el análisis de las corrientes de recursos externos. El volumen de las corrientes de recursos se examina en el estudio de la secretaría de la UNCTAD «Crecimiento y financiación exterior del desarrollo»², y la «calidad» de estas corrientes se analiza en la nota de la secretaría de la UNCTAD «Condiciones, calidad y eficacia de las corrientes financieras y problemas del servicio de la deuda»³. El presente estudio brinda un método de medida en que se combinan muchos elementos de los criterios cualitativo y cuantitativo en una sola medida para cada país donante y otra medida única para cada uno de los países beneficiarios.

Diferentes mediciones de las corrientes de recursos

12. ¿Cuál es la magnitud de la contribución financiera aportada por los países ricos a los países pobres? La pregunta parece sencilla, pero hay más de una respuesta para ella, o, mejor dicho, la respuesta depende de la definición adoptada. Teóricamente, la corriente de recursos financieros se puede definir de las siguientes maneras:

a) En forma bruta, sin restarle las corrientes en dirección contraria de intereses, amortización, dividendos, reintegros de capital y exportaciones de capital;

b) En forma neta, restando todas las partidas indicadas o algunas de ellas, así como las utilidades reinvertidas de las empresas extranjeras;

c) Incluidas o excluidas las inversiones privadas;

d) Atendiendo al llamado «costo real», a fin de efectuar la medición de los sacrificios hechos por los donantes;

e) Atendiendo a los «beneficios reales», con objeto de efectuar la medición de los beneficios que obtienen los beneficiarios;

f) Desde el punto de vista de la balanza de pagos, para mostrar los efectos directos e indirectos de las corrientes de recursos de financiación sobre la posición en materia de divisas, tanto de los países exportadores de capital como de los importadores de capital⁴.

13. Este análisis se contraerá a los puntos d y e de la lista anterior: costo real y beneficio real. Para los efectos del presente estudio, ¿qué significan las expresiones «costos reales» y «beneficios reales»? El costo real de las corrientes de capital para un país exportador de capitales es el ingreso que deja de percibir dicho país de resultados de la salida de capitales, habida cuenta de otros posibles usos de los mismos fondos. El beneficio real para un país importador de capitales viene determinado por el incremento neto de los ingresos resultante de la inversión de los capitales recibidos del exterior, por comparación con una inversión igual de capital procedente de otras fuentes. Tanto los costos reales como los beneficios reales se pueden determinar aproximadamente recurriendo a fuentes de datos ya existentes, aunque para calcularlos con exactitud habría que hacer una investigación más completa que la hasta ahora efectuada.

14. Para poder formarse una idea del procedimiento es preciso introducir el concepto de un equivalente en donaciones, como método de medición de las corrientes de capitales. Es evidente que para muchos fines sería un error dar igual importancia a cada uno de los dólares constituyentes de la corriente de capitales que sale de un país. Una donación de un dólar cuesta al donante más que un préstamo de la misma cuantía por un plazo de diez años y exento del pago de intereses. Este préstamo, a su vez, le cuesta más que un crédito pagadero en un año y que rinde un 6% de interés. Por lo tanto, el problema está en cómo encontrar un método por el cual se pondere adecuadamente cada una de las formas de las corrientes de capitales que salen de un país.

15. La solución se encuentra remitiéndose a una tabla de coeficientes aplicables al cálculo de rentas anuales. Los bancos, las compañías de seguros y otras entidades financieras se ven a menudo en la necesidad de evaluar en el presente las futuras corrientes de dinero en efectivo. Por ejemplo, un cliente puede preguntar a una compañía de

¹ Esta distinción se mantiene en el programa de trabajo de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio (véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, tercer período de sesiones, Suplemento N.º 3*, anexo I).

² Documento de la Junta de Comercio y Desarrollo TD/B/C.3/34 y Corr.2.

³ Documento de la Junta de Comercio y Desarrollo TD/B/C.3/35 y Corr.2 y 3.

⁴ Véase Naciones Unidas, «Medición de las corrientes de recursos de las economías de mercado desarrolladas a los países en desarrollo: informe provisional de un Grupo de expertos nombrado por el Secretario General» (*Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social*, 41.º período de sesiones, *Anexos*, tema 8 del programa, documento E/4171).

seguros cuánto tendría que pagar hoy día para poder recibir una renta anual de 1.000 dólares a partir del momento en que llegue a la edad de 60 años, para lo cual faltan 20, y para seguir percibiendo esa renta durante el resto de la duración normal de su vida, de 12 años más. Si la compañía de seguros pone por caso que puede invertir la suma hoy pagada por el cliente con un tipo de interés del 5% (descontados los gastos de administración, las utilidades, etc.), puede responder a su pregunta remitiéndose a una tabla que indica la cantidad de dinero que se debe invertir hoy día al 5% de interés para que produzca la suma de dinero necesaria desde el vigésimo hasta el trigésimo segundo años. Así, para obtener 1.000 dólares dentro de 20 años es preciso invertir hoy 358,94 dólares al 5%. Si se suma esta serie de términos para el período de doce años que comenzaría dentro de veinte, la operación nos da una cantidad que asciende a 3.507,49 dólares. Esta es la suma que el cliente tendría que invertir hoy al 5% de interés (no incluidas las cargas por concepto de costos y utilidades de la compañía de seguros) a fin de recibir 1.000 dólares anuales durante un período de 12 años que empezase dentro de 20 años y terminase 12 años después.

16. Podemos considerar las mismas cifras desde otro punto de vista un poco diferente y decir que el valor actual de una renta anual de 1.000 dólares desde 1987 hasta 1998 es de 3.507,49 dólares, descontados a un tipo de interés del 5%. Dicho de otra manera: la futura corriente de ingresos vale hoy día 3.507,49 dólares.

17. Se puede efectuar el mismo análisis en relación con la corriente internacional de recursos. El país A hace un préstamo de 1 millón de dólares al país B al 3% de interés, para que sea reembolsado en un período de veinte años en plazos anuales iguales, tras un período inicial de gracia de cinco años respecto de la amortización. Esto representa unos pagos anuales de 30.000 dólares por concepto de intereses para el período de gracia de cinco años, y pagos anuales de 67.215,71 dólares durante los 20 años siguientes. ¿Cuál es el valor actual de esta futura corriente de reembolsos para el país que otorga el préstamo? La respuesta depende del tipo de interés a que este último podría invertir los fondos si no se los hubiera prestado al país B. Si los fondos se reúnen mediante impuestos, la otra posibilidad es entonces tomar como base la tasa a largo plazo de utilidades seguras que podrían obtener los inversionistas privados, que en la mayor parte de los países exportadores de capitales es, aproximadamente, el tipo de interés que rige para las hipotecas sobre bienes raíces. Si este tipo de interés fuera del 3% (el mismo que el del préstamo a que nos estamos refiriendo), el valor actual de la corriente de reembolso sería de 1 millón de dólares. Si fuera superior (por ejemplo, del 6%), el valor actual de la corriente de reembolso al país que otorga el préstamo sería de menos de 1 millón de dólares, porque este país podría haber invertido el dinero obteniendo un rédito del 6%, en lugar de obtener un 3%. En el ejemplo que aquí se pone, el valor actual sería de 702.487 dólares. En otras palabras: en el supuesto de que las inversiones internas a largo plazo produzcan el 6%, el costo para el país A es de 297.513 dólares (igual a 1 millón de dólares menos el valor actual de 702.487 dólares) al hacer al país B un préstamo de 1 millón de dólares al tipo de interés del 3%, reembolsable en un período de 20 años y con un período de gracia de cinco.

18. Este costo de 297.513 dólares (que en este ejemplo asciende a cerca del 30% del valor nominal del préstamo) se denomina el « equivalente en donaciones » de ese préstamo en particular, porque representa el valor actual del rendimiento obtenible con ese capital al cual se renuncia. Deriva de la diferencia entre las tasas de rendimiento de las inversiones prevalecientes en el mercado (suponiendo que las tasas prevalecientes en el mercado reflejen el rendimiento social del capital) y el rendimiento inferior que se obtendrá del préstamo hecho al país B. El equivalente en donaciones constituirá una proporción más elevada del valor nominal del préstamo: a) cuanto mayor sea la diferencia entre el tipo de interés prevaleciente en el mercado y el tipo de interés a que se otorga el préstamo, y b) cuanto más largos sean el período de gracia y el período de amortización.

19. Si el tipo de interés prevaleciente en el mercado es igual al que se obtendrá por el préstamo, el valor actual es igual a la cuantía del préstamo, y el equivalente en donaciones es cero. Si el tipo de interés prevaleciente en el mercado es inferior al que se obtendrá por el préstamo, el « subsidio » al prestatario es negativo, desde el punto de vista del país que otorga el préstamo.

20. Los gráficos I y II muestran cómo varía el elemento donaciones en función del período de gracia y del período de amortización. El gráfico I muestra el elemento donaciones como porcentaje del valor nominal de los préstamos para el caso en que el rendimiento que en otro caso se obtendría de las inversiones, o tipo de descuento, sea del 10%. El gráfico II se basa en un tipo de descuento del 6%, de modo que el equivalente en donaciones de cualquier conjunto determinado de condiciones y modalidades en los préstamos es menor que en el gráfico I. El gráfico III muestra cómo varía el equivalente en donaciones en función del tipo de descuento.

Costo para los donantes

21. Partiendo de este análisis podemos establecer una serie de reglas para determinar los costos reales para los donantes de las corrientes de capitales, así como también los beneficios reales para los beneficiarios. Empecemos por las corrientes oficiales de capitales de los países donantes.

22. En principio, una donación representa un equivalente en donaciones del 100%. Como se ha explicado anteriormente, el equivalente en donaciones de cada préstamo oficial se puede calcular haciendo el cómputo del valor actual de las corrientes de pagos de intereses y de amortización, descontado el tipo de interés a largo plazo prevaleciente en el mercado del donante. La diferencia entre la cuantía del préstamo y el valor actual es el equivalente en donaciones⁵.

23. Estas dos operaciones no completan la tarea de evaluar el costo real de la ayuda prestada por el donante. En muchos casos, los donantes prestan ayuda en forma

⁵ Si partimos de la hipótesis de que la otra posible utilización de los fondos prestados es la concesión de préstamos internacionales oficiales no subvencionados y no la inversión en el país, la tasa de descuento apropiada es entonces la de los préstamos del BIRF, como se indicará más adelante.

GRÁFICO I

Elemento donaciones como porcentaje del valor nominal

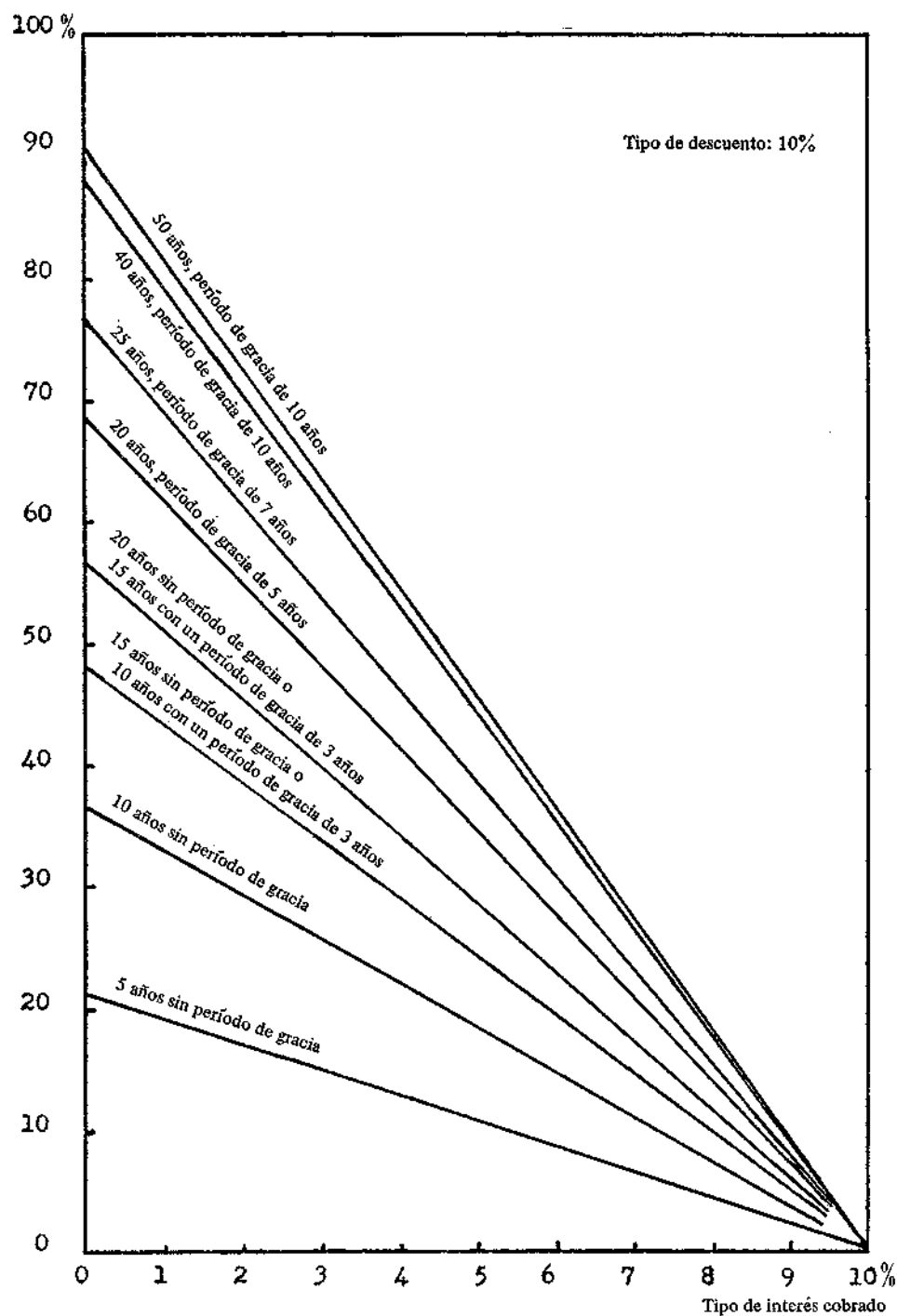


GRÁFICO II

Elemento donaciones como porcentaje del valor nominal

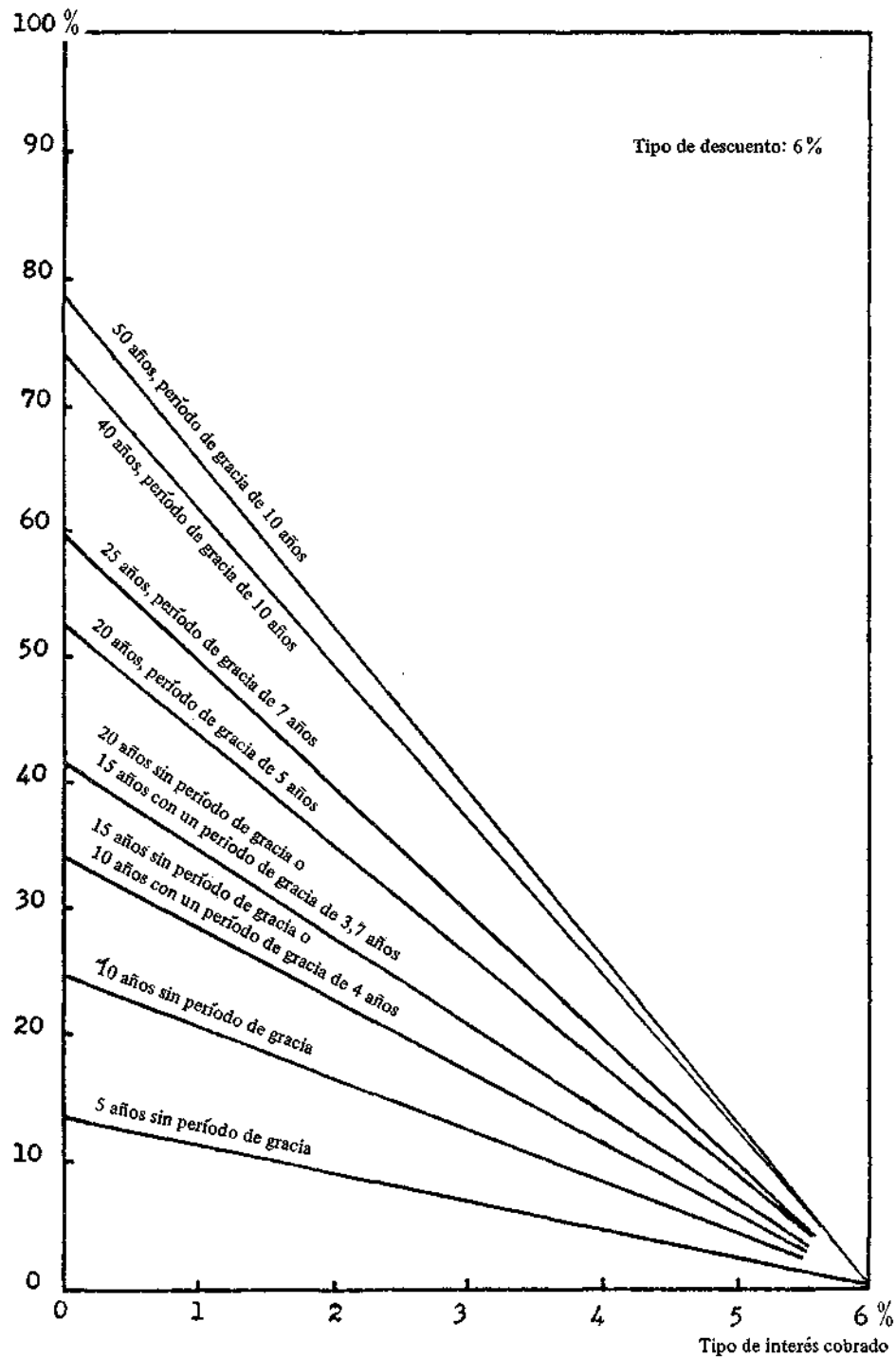
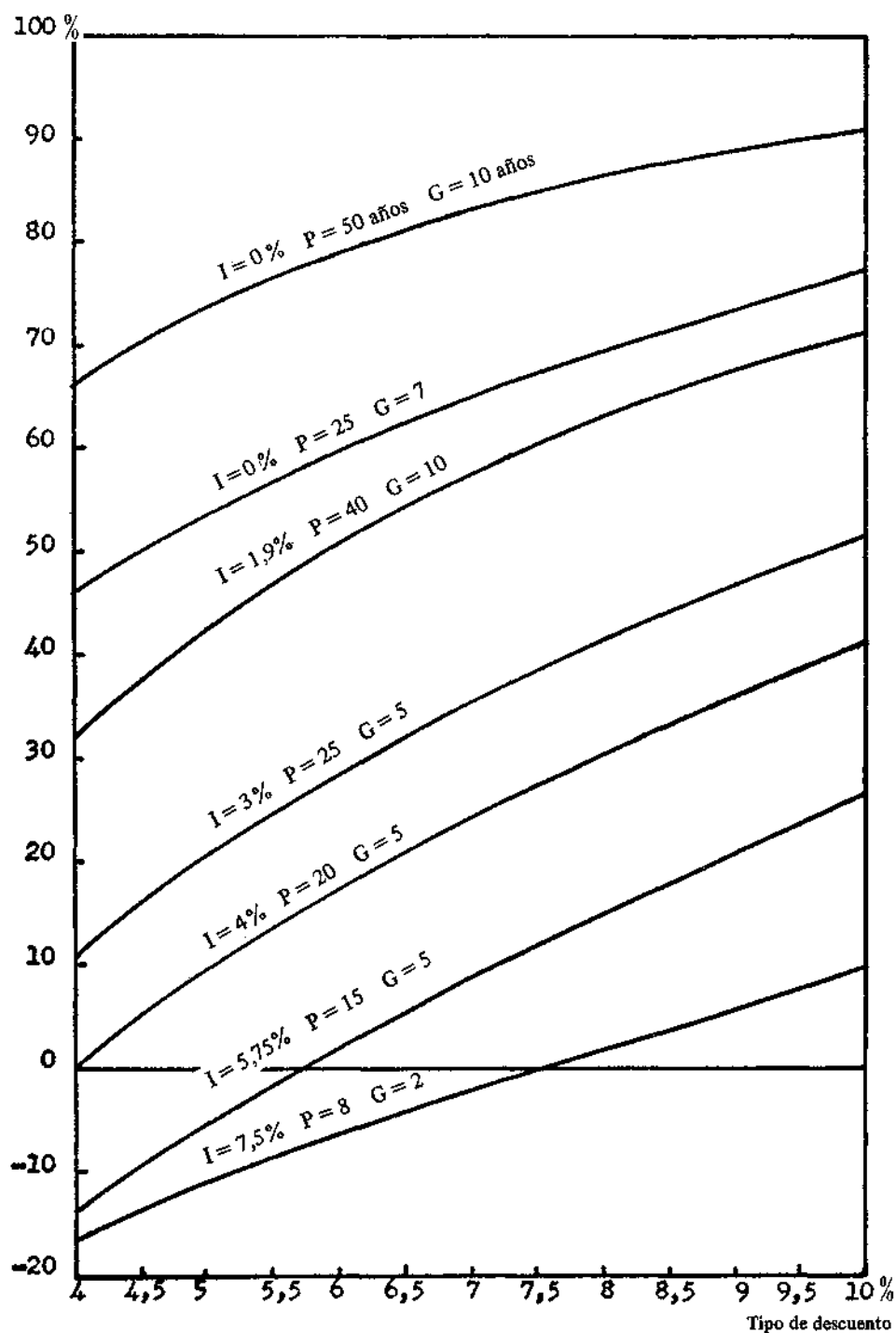


GRÁFICO III

Elemento donaciones del préstamo tipo en función del tipo de descuento



Fuente: OCDE, op. cit.

NOTA: I = Tipo de interés, G = Duración del período de gracia, P = Plazo del préstamo.

de contribuciones en especie, como excedentes de productos agrícolas. Esta ayuda se debería evaluar, según los casos, a los precios internos o a los precios del mercado mundial, o bien, si la cantidad es grande en relación con el comercio mundial, según la cuantía del ingreso adicional que produciría si se la vendiera en el mercado mundial. Se pueden calcular estas cifras aproximadamente, y en los párrafos siguientes se hablará de las remesas de excedentes de productos alimenticios de los Estados Unidos evaluadas a los precios mundiales.

24. La mayor parte de la ayuda oficial está vinculada a la compra de determinados productos en el país donante. En la medida en que los costos de la ayuda vinculada exceden de los costos de la adquisición de esos productos en un mercado mundial competitivo, cabe preguntarse si la ayuda no se debería evaluar a los precios del mercado mundial para fines de comparación de los costos reales.

25. Con unas cuantas excepciones, los precios mundiales no constituyen la base adecuada para la evaluación de los costos reales para los donantes. Los donantes pueden ser en muchos casos productores a altos costos de bienes exportados en virtud de programas de financiación de la ayuda al extranjero debido a los efectos de aranceles de protección sobre la estructura de la producción y de los costos nacionales. Así, si un país donante exporta como ayuda los productos de su industria de fabricación de máquinas-herramientas protegida a precios superiores en un 25% a los niveles prevalecientes en el mercado mundial, ello no indica obligatoriamente que sus precios sean un 25% superiores a su costo real. Puede sencillamente tratarse de un productor de máquinas-herramientas con altos costos.

26. En cambio, si el precio de la ayuda vinculada del donante (normalmente equivalente a su precio de mercado interno) es superior a su precio normal de exportación comercial, existe un margen de diferencia entre los precios y los costos reales, porque el donante está cobrando al país que recibe la ayuda un precio superior a lo que a él le cuesta producir los bienes para la exportación. Este elemento de fijación monopolista de precios es, en realidad, un subsidio otorgado por el gobierno donante al productor (o bien, si la ayuda es en forma de préstamos, un subsidio del prestatario al productor).

27. Se podría evaluar la cuantía de este subsidio, que es una deducción del costo real para el donante, comparando los precios pagados por los países que reciben la ayuda vinculada con los pagados por los importadores comerciales por esos mismos bienes del donante no vinculados. Aún no se han hecho estos análisis, de manera que en este estudio no se pueden indicar los efectos exactos sobre los costos reales para los donantes.

28. No obstante, se puede hacer una evaluación aproximada del orden de magnitud de ese costo suplementario. Se ha calculado extraoficialmente que si toda la ayuda de los Estados Unidos en 1965 hubiera estado vinculada, su costo habría sido superior en un 17% aproximadamente al de los mismos productos a los precios mundiales. Si partimos de la hipótesis de que las remesas por concepto de ayuda vinculada estaban protegidas por aranceles estadounidenses del 12% por término medio, que era el derecho de importación medio de los Estados Unidos en

1965⁶, se podría suponer que el costo medio de esos productos, en condiciones de competencia interna, habría sido superior en un 12% a los más bajos precios mundiales. Si el promedio ponderado de los precios de exportación de los Estados Unidos para esos productos fuera superior al de los más bajos precios mundiales en un 12%, debido a los efectos de la protección, el margen de diferencia entre los precios de la ayuda vinculada y los precios de exportación habría sido entonces en 1965 de alrededor del 5% (igual al margen del 17%, por encima de los más bajos precios mundiales, menos el costo suplementario medio del 12%).

29. Estos cálculos son, evidentemente, muy poco exactos. No tenemos ninguna seguridad, en realidad, de que las exportaciones financiadas con la ayuda exterior estuviesen protegidas por ese derecho de importación medio. Esas cifras, por lo tanto, no pueden ser incorporadas en el análisis de los costos para los donantes entre 1962 y 1965 que figura más adelante. Sin embargo, al interpretar estos resultados se debería tener presente que probablemente se indican unos costos de la ayuda un tanto superiores a los reales, tal vez entre un 5% y un 10% en el caso de los Estados Unidos. Un análisis más detallado permitiría calcular con más exactitud el grado de sobrestimación para cada país donante.

30. La asistencia técnica es una forma especial de ayuda vinculada, en la cual los « bienes » vinculados son los servicios de los expertos o la capacitación profesional. En el caso de los expertos enviados al extranjero, el costo real de estos servicios para los donantes es probablemente algo menor que la suma de sus sueldos y de los gastos de viaje, porque se acostumbra pagar primas por servicios prestados en el extranjero, más subsidios de vivienda, gastos de educación y otras sumas por conceptos análogos. Sin embargo, en la medida en que estas primas constituyen una parte de los gastos necesarios en una economía de pleno empleo para atraer expertos que presten servicios en el extranjero, son evidentemente un costo real para el donante, poco más o menos como en el ejemplo de la ayuda vinculada en mercancías.

31. Por consiguiente, se puede evaluar el costo real de la ayuda oficial para los donantes en una economía de pleno empleo como la suma de los siguientes elementos:

- a) Donaciones, incluida la asistencia técnica a su valor nominal;
- b) Préstamos en cualquier clase de condiciones y con cualesquiera modalidades, valoradas sobre la base de la diferencia entre su valor nominal y el valor actual de los reembolsos, descontándose dicho valor actual a una tasa que refleje la de rendimiento de las inversiones de capitales a largo plazo prevaleciente en el mercado;
- c) Contribuciones en especie, valoradas a los precios del mercado mundial (o cuando se trata de grandes cantidades, a los precios a los que se tendrían que cotizar los artículos

⁶ Bela A. Balassa, « Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation », *The Journal of Political Economy*, vol. LXXIII, número 6 (Chicago, Ill., University of Chicago Press, diciembre de 1965), págs. 573 a 594.

de que se trate para poderlos vender íntegramente en el mercado) ⁷;

d) Ventas o préstamos pagaderos o reembolsables en la moneda inconvertible de los países beneficiarios, valorados como donaciones, después de tener en cuenta las sumas efectivamente gastadas en el país prestatario por el país que otorga el préstamo.

32. En los cuadros A-1 a A-5 del anexo a este estudio, aplicando estas reglas y utilizando una serie de tipos de interés a largo plazo que se indican más adelante, se compara para los años 1962 a 1965 inclusive el costo real de los compromisos de ayuda para los donantes con los totales publicados por el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE en sus informes anuales sobre la corriente de recursos financieros hacia los países en desarrollo ⁸.

33. En los cuadros A-1 a A-5 se han descontado los préstamos a tres tasas diferentes:

a) *Tipo de interés interno a largo plazo prevaleciente en el país donante*, representado por el tipo de interés hipotecario o por el que rinden las obligaciones a largo plazo emitidas por el Estado más el 1%. Esta es la tasa de descuento que procede aplicar para determinar el costo real para el donante. Durante el período indicado, esta tasa osciló entre el 4,9% y el 8%, según los países y los años.

b) *Tipo de interés de los préstamos del BIRF*, que generalmente es inferior a la tasa de descuento prevaleciente en el interior del país donante. Aplicando a los préstamos de los donantes esta tasa de descuento se obtiene el costo de la ayuda bilateral para los donantes si, como a veces se ha propuesto, la otra posibilidad por la que se puede optar fuera el recurso exclusivo a las fuentes de ayuda multilateral. Dicho de otra manera: la utilización de las tasas de descuento prevalecientes en el interior del país muestra el

costo de la ayuda si el gobierno donante considerara las inversiones internas como la alternativa adecuada de los préstamos bilaterales, y la utilización de la tasa de descuento del BIRF muestra el costo de la ayuda si la opción fuera entre los préstamos bilaterales y los préstamos multilaterales que se financian acudiendo al mercado de capitales (véase en el párrafo 58, *infra*, el examen de otras consecuencias de la aplicación de diferentes tasas de descuento). El tipo de interés de los préstamos del BIRF utilizado en este caso varía entre el 4% y el 5,6%, y es un promedio ponderado de los tipos de interés efectivos para cada año.

c) *Tasa de rendimiento que los inversionistas privados del país donante podrían haber exigido* para hacer inversiones en acciones en países en desarrollo. Esta tasa se ha establecido en el 10% para todo el período, y por consiguiente da como resultado, para cada uno de los préstamos, un equivalente en donaciones superior al que daría la aplicación de los tipos de interés prevalecientes en el país. En los cálculos basados en este tipo de interés se parte esencialmente de la hipótesis de que la alternativa de los préstamos intergubernamentales es la inversión privada en el extranjero. Para la mayor parte de los fines, es una medición de los costos reales menos satisfactoria que las tasas de rendimiento internas indicadas en el inciso a, *supra*.

34. Las contribuciones en especie efectuadas con arreglo a la *Public Law 480* (título I) de los Estados Unidos, clasificadas en los informes del CAD como transferencias de recursos mediante ventas pagaderas en las monedas de los países beneficiarios, se consideran como donaciones y se indican por separado en los cuadros A-1 a A-5, deducida la parte de los ingresos en moneda local reservada para su utilización por parte del Gobierno de los Estados Unidos. Las cifras son un poco diferentes de las comunicadas por el Gobierno de los Estados Unidos al CAD, por las razones que se explican en el anexo a este informe. Las donaciones en productos alimenticios efectuadas con arreglo a los títulos II y III de la *Public Law 480* se incluyen entre las donaciones en los cuadros A-1 a A-5, siguiendo la práctica del CAD. Al calcular los equivalentes en donaciones se han reducido esas sumas en cantidades que reflejan la diferencia entre los valores de los productos comunicados al CAD y su valor aproximado en el mercado mundial (véanse más detalles en el anexo).

35. En estos cálculos no están incluidas las corrientes de inversiones privadas de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, porque no representan costos reales para el donante. Lo que aquí nos interesa es determinar los costos reales, considerados éstos como la diferencia (de haber alguna) entre las tasas de rendimiento que se pueden obtener utilizando los recursos en el interior del país y las derivadas de las transferencias a países en desarrollo. En el caso de las inversiones privadas esta diferencia es normalmente cero o de signo negativo, porque los inversionistas van al extranjero para obtener beneficios y, si las ganancias en el interior de su propio país fueran mayores, esos fondos no se invertirían en el extranjero. El único subsidio respecto de elementos del costo real para los donantes que esto entraña es el costo efectivo de las garantías gubernamentales de inversiones, que es insignificante, aunque se lo debería incluir en los totales para hacerlos completos.

⁷ Estas contribuciones se valoran a los precios mundiales, y no a los precios del mercado interno, porque en la práctica consisten casi exclusivamente en excedentes de productos agrícolas de los Estados Unidos, para los cuales la sola otra posibilidad genuina de colocación la constituyen las ventas en el extranjero, y no las ventas en el mercado nacional.

⁸ Como se ha indicado anteriormente, los cuadros A-1 a A-5 dan unos costos para los donantes algo superiores a los reales, porque en dichos cuadros no se ha tenido en cuenta la diferencia entre los precios de la ayuda vinculada fijados por los donantes y el precio normal de exportación obtenido por los mismos. Los resultados indicados en el cuadro A-1 para 1962 son un poco diferentes de los de un cálculo análogo publicados en John A. Pincus, *Economic Aid and International Cost Sharing* (Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press, 1965), pág. 140. Las diferencias se deben: a) a que los métodos de cálculo utilizados en este estudio dan un valor algo más elevado a las ventas de excedentes de productos básicos de los Estados Unidos efectuados con arreglo al título I de la *Public Law 480*; b) a que las cifras referentes a la ayuda dadas por el CAD fueron ligeramente revisadas en OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies: 1965 Review* (París, 1965); c) a que el cuadro A-1 se construyó sobre la base de las condiciones y modalidades medias de los préstamos, y no préstamo por préstamo. El cuadro A-1 da un costo real superior en alrededor de 350 millones de dólares al indicado en el estudio anterior. La mitad de esta diferencia es atribuible a los métodos de cálculo del valor actual de los productos a que se aplica la *Public Law 480*. El resto de la diferencia refleja en gran parte revisiones de los datos oficiales relativos a los totales de la ayuda del Reino Unido y de la República Federal de Alemania en 1962, y las pequeñas inexactitudes del cuadro A-1 debidas a haberse hecho los cálculos a base de las condiciones y modalidades medias de los préstamos en vez de las exactas.

36. Utilizando esta definición del costo real para los donantes, los cálculos de los cuadros A-1 a A-5 dan los siguientes resultados:

a) El costo real, o equivalente en donaciones, de los compromisos de ayuda de los donantes durante el período 1962-1966 varió entre el 63,5% y el 70,9% de los valores comunicados al CAD, descontada la ayuda a los tipos de interés prevalecientes en el país donante. En el cuadro que figura a continuación se comparan los costos nominales y los costos reales para los catorce donantes en los cinco años.

Año	Costo comunicado al CAD (en millones de dólares de los EE.UU.)	Costo real a la tasa de descuento interna (en millones de dólares de los EE.UU.)	Proporción de los valores de la columna 3 respecto de los de la columna 2
1962	7.917	5.403	0,682
1963	6.623	4.070	0,614
1964	7.740	4.936	0,638
1965	7.173	5.119	0,714
1966	8.715	6.068	0,696

En el cuadro 1 se da la proporción de los costos reales respecto de los costos nominales para cada donante. La relación costo real/costo nominal osciló entre un 11% (Italia, 1963) y un 100% que indica que la totalidad de la ayuda ha sido en donaciones (Australia, Bélgica, Dinamarca y Noruega).

b) El valor medio de los préstamos oficiales fue del 42% del valor nominal de los compromisos de ayuda de los donantes durante el período 1962-1966, lo que equivale a

un promedio de 3.200 millones de dólares anuales. Para los donantes, habida cuenta de sus alternativas internas, sólo alrededor de una cuarta parte de esta suma, por término medio, constituyó un costo real. En el cuadro 2 se indica la proporción de los préstamos oficiales que corresponde al costo real, descontados de esa forma, por países, para cada uno de los cinco años. El elemento donaciones de los préstamos fue muy diferente según los países y los años, variando entre cero (Austria 1962) y 61% (Dinamarca 1966). En el cuadro 3 se indican las cifras correspondientes al elemento donaciones de los préstamos en el equivalente en dólares de los porcentajes consignados en el cuadro 2.

c) Descontados los préstamos bilaterales a los tipos de interés de los préstamos del BIRF, su « costo real » medio sólo fue de alrededor de una séptima parte de su valor nominal. Con anterioridad a 1966, para muchos donantes estos costos fueron de signo negativo, lo cual indica que los tipos de interés efectivamente aplicados por los donantes por préstamos bilaterales fueron superiores al tipo de interés medio de los préstamos del BIRF. Para estos países (entre los cuales estaban la mayor parte de los años Austria, Canadá, Italia y Japón, y también, en dos de los primeros años, el Reino Unido y la República Federal de Alemania), el hecho de dejar de efectuar préstamos bilaterales y comprar en cambio obligaciones del BIRF habría hecho aumentar ligeramente el total de los costos reales de la ayuda, suponiendo que esas compras fueran la más probable alternativa de los préstamos bilaterales. Partiendo de esta hipótesis, no obstante, considerando todos los países en conjunto, si se hubieran comprado obligaciones

CUADRO 1

Relación entre el equivalente en donaciones de la ayuda y el total de los compromisos de ayuda oficial:
países del CAD, 1962-1966
(Préstamos descontados al tipo de interés interno de los donantes)

País	Equivalente en donaciones como porcentaje de los compromisos oficiales de ayuda				
	1962	1963	1964	1965	1966
Australia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Austria	28,4	72,0	26,6	15,5	11,1
Bélgica	100,0	100,0	97,9	98,6	95,8
Canadá	81,2	43,5	57,7	67,9	87,5
Dinamarca	100,0	100,0	78,4	75,2	85,6
Estados Unidos ^a	62,9	62,9	59,0	73,0	64,9
Francia	87,8	82,6	80,7	83,1	85,8
Italia	25,9	11,8	51,5	26,8	23,3
Japón	87,5	44,1	56,9	44,3	48,7
Noruega	100,0	100,0	94,8	96,5	100,0
Países Bajos	86,4	70,3	79,7	77,9	79,9 ^c
Portugal	15,1	30,2	22,5	36,0	36,0 ^c
Reino Unido	48,3	60,1	67,2	70,3	78,7
República Federal de Alemania	55,5	39,8	59,9	57,3	63,2
TOTAL ^b	65,4	61,4	63,9	69,9	66,4

Fuente: Anexo, cuadros A-1 a A-5.

^a Con exclusión del título I de la Public Law 480. Si se incluye el título I de la Public Law 480, los porcentajes de los Estados Unidos son los siguientes:

1962 - 70,9
1963 - 66,6
1964 - 65,1
1965 - 75,1
1966 - 70,8

^b Con exclusión del título I de la Public Law 480. Si se incluye el título I de la Public Law 480, los porcentajes del CAD son los siguientes:

1962 - 70,2
1963 - 63,5
1964 - 67,0
1965 - 70,9
1966 - 69,6

^c Basado en cálculos.

CUADRO 2

Elemento donaciones en los compromisos oficiales de préstamos bilaterales de los países donantes del CAD, 1962-1966

(Préstamos descontados al tipo de interés interno de los donantes)

País	Elemento donaciones como porcentaje de los compromisos oficiales de préstamos				
	1962	1963	1964	1965	1966
Australia	a	a	a	a	a
Austria	0,0	20,7	7,5	1,9	0,9
Bélgica	a	a	29,2	25,8	27,4
Canadá	0,1	0,1	14,0	30,2	45,5
Dinamarca	a	a	25,4	17,4	61,3
Estados Unidos	27,7	36,7	33,0	21,4	29,1
Francia	13,5	11,5	20,0	16,1	18,2
Italia	0,1	1,3	13,0	7,3	11,5
Japón	6,9	7,1	12,5	11,3	12,3
Noruega	a	a	9,2	21,7	a
Países Bajos	11,7	3,7	18,0	24,1	31,0
Portugal	8,4	16,3	5,5	10,0	10,0
Reino Unido	10,3	14,7	28,1	33,6	57,8
República Federal de Alemania	17,7	18,1	20,7	25,6	36,7
Promedio ponderado de todos los países donantes	21,7	25,2	28,5	20,6	28,1

Fuente: Véase el cuadro 1.

a Ningún compromiso de préstamo.

CUADRO 3

Elemento donaciones en los compromisos oficiales de préstamos bilaterales de los países donantes del CAD, 1962-1966

(Tipo de interés interno; millones de dólares de los EE. UU.)

País	1962	1963	1964	1965	1966
Australia	a	a	a	a	a
Austria	a	0,2	1,2	0,7	0,7
Bélgica	a	a	0,7	0,5	1,5
Canadá	0,1	0,5	11,8	33,3	26,1
Dinamarca	a	a	0,9	1,0	8,3
Estados Unidos	471,9	555,8	783,8	328,9	559,9
Francia	19,3	20,0	56,0	34,5	32,0
Italia	0,7	1,8	17,1	18,9	49,5
Japón	1,2	9,6	11,2	22,5	25,3
Noruega	a	a	0,1	0,1	a
Países Bajos	1,2	0,8	3,7	7,8	10,3
Portugal	3,3	7,3	2,0	2,4	2,4
Reino Unido	36,7	35,4	102,6	73,6	147,0
República Federal de Alemania	55,6	94,6	57,7	100,1	130,2
TOTAL	590,0	726,0	1.048,8	624,3	993,2

Fuente: Véase el cuadro 1.

a Ningún compromiso de préstamo.

del BIRF para la ayuda multilateral al desarrollo en lugar de concederse préstamos bilaterales, este cambio habría supuesto unos ahorros globales anuales medios de 342 millones de dólares durante la totalidad del período (igual a una séptima parte del valor nominal de los préstamos aproximadamente, como se ha indicado anteriormente). Durante el período 1962-1966 con esta tasa de descuento

el equivalente en donaciones experimentó un notable cambio, pues de negativo pasó a ser positivo. En 1966, el equivalente en donaciones de los préstamos de todos los países donantes tenía un valor positivo, descontados a esta tasa, lo que indicaba que en ese año sus préstamos bilaterales se otorgaron a tipos de interés inferiores al tipo medio de los préstamos del BIRF. En ese año, el equivalente en

donaciones a la tasa de descuento del BIRF (5,6%) representaba casi la cuarta parte del valor nominal de los préstamos.

d) Aplicando a todos los préstamos de los donantes una tasa de descuento del 10%, el equivalente en dona-

ciones de los préstamos oficiales resulta mucho mayor que al aplicar la tasa de descuento interna del país que efectúa el préstamo o el tipo de interés medio de los préstamos del BIRF. De la comparación de los tres métodos para todos los donantes considerados en conjunto resulta lo siguiente:

<i>Equivalente en donaciones de los compromisos de concesión de préstamos de 13 países donantes, con los préstamos descontados</i>	<i>1962</i>	<i>1963</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>
<i>En millones de dólares de los EE.UU.</i>					
1. Al tipo de interés interno	590,0 (21,7)	726,0 (25,2)	1.050,0 (28,5)	624,3 (20,6)	993,2 (28,1)
2. Al tipo de interés de los préstamos del BIRF	244,8 (9,0)	823,7 (11,2)	565,6 (15,4)	304,7 (10,5)	833,4 (25,6)
3. Al 10%	1.298,3 (47,8)	1.438,8 (50,0)	1.990,8 (54,1)	1.308,7 (43,2)	1.708,2 (48,8)
<i>Valor nominal de los compromisos de concesión de préstamos</i>	<i>2.714,5</i>	<i>2.877,2</i>	<i>3.681,9</i>	<i>3.027,0</i>	<i>3.553,9</i>

NOTA. — Las cifras que figuran entre paréntesis indican el porcentaje del valor nominal.

Calculado sobre la base de la tasa de descuento del 10%, el «costo real» de los préstamos fue en promedio de cerca de la mitad del costo nominal durante el período de cinco años y, calculado sobre la base de los tipos de interés interno y del tipo de interés de los préstamos del BIRF, de una cuarta parte y una séptima parte, respectivamente. Sólo procedería aplicar esta tasa para determinar el costo real en los casos en que la otra verdadera posibilidad de opción para el donante fueran inversiones que produjeran un rendimiento neto del 10%. Esta situación se podría presentar si la reducción de los préstamos bilaterales oficiales fuera acompañada de medidas oficiales para estimular las inversiones de alto rendimiento en el extranjero, como en caso de aplicarse un programa de garantía de las inversiones o de descuentos impositivos, pero en las circunstancias actuales sólo debe considerarse como un ejemplo de condiciones especiales, y no como una evaluación concreta de los costos reales.

37. Los datos permiten establecer algunas comparaciones de los costos reales entre los países. En los cuadros A-1 a A-5 se presentan datos anuales de 1962 a 1966. El cuadro 1 compara, por años y por países, a los tipos de descuento del donante, la relación entre los costos reales y los compromisos oficiales para todas las formas de la ayuda oficial tomadas en conjunto. Los cuadros 2 y 3 presentan la misma información referida únicamente a los compromisos oficiales de préstamos. En general, como podía esperarse, las relaciones costo real/costo nominal más elevadas —cerca del 100%— corresponden a los países que ofrecen principalmente donaciones (Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Noruega) y las más bajas —por debajo del 50%— son las de aquellos que ofrecen principalmente préstamos a tipos de interés que se acercan al nivel de los tipos de descuento internos (Austria, Italia, Japón, Portugal). Tres de los principales donantes (los Estados Unidos, el Reino Unido y la República Federal de Alemania) ocupan una posición intermedia, pues el equivalente en donaciones de sus compromisos oscila entre el 50% y el 75% de los totales comunicados al CAD.

38. En los cuadros 4 y 5 se comparan los costos nominales y los equivalentes en donaciones con el producto nacional del país donante para los años 1962 a 1965. El cuadro 4 indica los compromisos oficiales de cada uno de los donantes (tal como se ha comunicado al CAD) como porcentaje del producto nacional bruto (PNB) por años, tanto en costos nominales como en términos de su equivalente en donaciones. Entre los dos métodos se dan algunas variaciones notables. En primer término, los costos nominales para todos los países del CAD tomados en conjunto durante ese período oscilaron entre el 0,58% del PNB de los donantes (1963 y 1965) y el 0,80% (1962). Los equivalentes en donaciones fueron aproximadamente inferiores en un tercio, desde un 0,36% (1963) a un 0,55% (1962). Entre los países donantes, Portugal pasa del segundo al sexto lugar cuando la relación ayuda/PNB se evalúa con arreglo al equivalente en donaciones; Austria, del octavo al último lugar, y la República Federal de Alemania del sexto al octavo. El equivalente en donaciones de la ayuda oficial de Francia y de Bélgica es relativamente elevado; les siguen los Países Bajos, los Estados Unidos y el Reino Unido, que ha adoptado recientemente una política de préstamos sin interés, con lo que ha aumentado en forma significativa el elemento de donaciones en su programa de ayuda. Las condiciones y las modalidades medias de los préstamos de los Estados Unidos se hicieron algo más rigurosas en 1964 y 1965 (véase el cuadro 2) pero en 1965 las donaciones representaron un porcentaje algo más elevado de los compromisos totales de ayuda de los Estados Unidos que en 1962-1964.

39. Los cuadros que indican los equivalentes en donaciones se basan todos en los compromisos oficiales de ayuda, ya que los datos relativos a las condiciones de los préstamos que presentan los gobiernos y el CAD suelen referirse a compromisos de ayuda. Sin embargo, resultaría útil para muchos fines comparar la corriente de recursos calculada tanto sobre la base del costo nominal como sobre la base del costo real. El cuadro 5 presenta las corrientes de ayuda oficial como porcentaje del PNB, y compara esas relaciones

CUADRO 4

Cálculo del equivalente en donaciones de los compromisos de ayuda oficial como porcentaje del PNB, 1962-1965
(Compromisos oficiales como porcentaje del PNB)

País	1962		1963		1964		1965		Clasificación de los donantes según el porcentaje de su PNB, 1965	
	Costo nominal	Equivalente en donaciones ^a	Costo nominal	Equivalente en donaciones	Costo nominal	Equivalente en donaciones	Costo nominal	Equivalente en donaciones		
Austria	0,11	0,03	0,03	0,02	0,23	0,05	0,48	0,11	8	13
Bélgica	0,62	0,62	0,68	0,66	0,52	0,51	0,67	0,65	3	2
Canadá	0,17	0,14	0,33	0,13	0,39	0,22	0,46	0,31	9	(6)
Dinamarca	0,10	0,10	0,17	0,17	0,16	0,13	0,20	0,15	(12)	11
Estados Unidos ^b	0,88	0,62	0,62	0,41	0,78	0,51	0,58	0,43	4	4
Francia	1,39	1,22	1,09	0,90	1,01	0,82	1,11	0,92	1	1
Italia	0,38	0,10	0,34	0,04	0,32	0,09	0,33	0,14	11	12
Japón	0,51	0,21	0,48	0,17	0,44	0,14	0,38	0,17	10	10
Noruega	0,20	0,20	0,38	0,37	0,11	0,11	0,20	0,19	(12)	9
Países Bajos	0,54	0,43	0,33	0,20	0,34	0,26	0,57	0,44	5	3
Portugal	1,53	0,23	1,79	0,54	1,43	0,35	0,92	0,31	2	(6)
Reino Unido	0,77	0,37	0,61	0,37	0,57	0,22	0,50	0,35	7	5
República Federal de Alemania	0,65	0,36	0,75	0,30	0,47	0,26	0,56	0,30	6	8
TOTAL	0,80	0,55	0,58	0,36	0,67	0,43	0,58	0,43		

Fuente: Cuadros A-1 a A-4: los datos sobre el PNB proceden de Fondo Monetario Internacional (FMI), *International Financial Statistics*.

^a Descontado al tipo de interés interno del donante.

^b Incluida la ayuda facilitada en virtud del título I de la *Public Law 480*, a precios del mercado.

CUADRO 5 *

Corriente estimada del equivalente en donaciones de la ayuda oficial como porcentaje del PNB, 1962-1965
(Corriente oficial como porcentaje del PNB)

País	1962		1963		1964		1965		Clasificación de los donantes según el porcentaje de su PNB, 1965	
	Costo nominal	Equivalente en donaciones ^a	Costo nominal	Equivalente en donaciones	Costo nominal	Equivalente en donaciones	Costo nominal	Equivalente en donaciones		
Austria	0,19	0,05	0,03	0,02	0,17	0,04	0,37	0,08	7	12
Bélgica	0,61	0,61	0,64	0,63	0,53	0,52	0,72	0,70	2	1
Canadá	0,14	0,11	0,24	0,10	0,29	0,16	0,25	0,17	10	8
Dinamarca	0,09	0,09	0,12	0,12	0,12	0,09	0,13	0,10	13	11
Estados Unidos ^b	0,66	0,47	0,64	0,42	0,55	0,36	0,55	0,40	4	3
Francia	1,33	1,17	1,05	0,87	0,95	0,76	0,82	0,67	1	2
Italia	0,28	0,07	0,25	0,02	0,11	0,03	0,17	0,07	(11)	13
Japón	0,15	0,06	0,21	0,07	0,15	0,05	0,29	0,13	9	10
Noruega	0,15	0,13	0,37	0,36	0,27	0,27	0,17	0,16	(11)	9
Países Bajos	0,68	0,54	0,26	0,16	0,29	0,22	0,34	0,26	8	5
Portugal	1,46	0,22	1,71	0,51	1,98	0,49	0,65	0,22	3	7
Reino Unido	0,52	0,25	0,49	0,29	0,54	0,32	0,49	0,36	5	4
República Federal de Alemania	0,51	0,29	0,46	0,19	0,41	0,23	0,39	0,21	6	6
Trece países del CAD ^b TOTAL	0,59	0,40	0,56	0,35	0,49	0,32	0,49	0,35		

Fuente: Cuadros A-1 a A-4. Los porcentajes relativos al costo nominal han sido tomados de OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1966 Review* (Paris, 1966).

* En este cuadro se da por sentado que las condiciones y la composición de las corrientes de ayuda en cada año eran las mismas que las de los compromisos de ayuda del año en curso.

^a Descontado al tipo de interés interno del donante.

^b Incluida la ayuda facilitada en virtud del título I de la *Public Law 480*, a precios del mercado.

con las corrientes de equivalente en donaciones expresadas también como porcentaje del PNB. Los cálculos sobre el equivalente en donaciones del cuadro 5 se basan en el supuesto de que las condiciones de las corrientes de ayuda eran las mismas que las de los compromisos de ayuda del año en curso. Es indudable que de ese modo se reduce la exactitud de los cálculos, pero el margen de error así introducido es probablemente pequeño para el total del período de cuatro años (véase el análisis que figura en la parte III del anexo). Las corrientes nominales de todos los donantes tomados en conjunto variaron desde el 0,49% del PNB (1964 y 1965) al 0,59% (1962). Los equivalentes en donaciones variaron desde el 0,32% del PNB combinado (1964) al 0,40% (1962). En términos relativos, Francia y Bélgica efectuaron las contribuciones mayores en 1965, tanto si se considera el costo nominal como si tenemos en cuenta el equivalente de donaciones. Las principales variaciones, según se tenga en cuenta uno u otro de los dos métodos de evaluar los costos, son las de Portugal (del tercer lugar al séptimo), Austria (del séptimo al duodécimo), Países Bajos (del octavo al quinto) y Canadá (del décimo al octavo lugar). En 1965, los Estados Unidos, el Reino Unido y la República Federal de Alemania ocuparon los lugares tercero, cuarto y sexto respectivamente si las corrientes de ayuda de los donantes se clasifican conforme al porcentaje representado por el equivalente en donaciones.

40. Este análisis guarda una relación evidente con la recomendación A.IV.2, «Crecimiento y ayuda», del primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo⁹. Si uno de los objetos de la resolución es pedir iguales contribuciones de recursos de los donantes, en forma de un mínimo del 1% de los ingresos de cada uno de los países desarrollados, los equivalentes en donaciones ofrecen entonces un método más lógico para medir las contribuciones relativas de recursos que el método de adición no ponderada de las donaciones, los préstamos y las inversiones privadas.

41. Antes de entrar a discutir la materia desde el punto de vista de los beneficiarios, procede señalar algunos aspectos relativos a los supuestos y métodos del análisis de los costos para los donantes. En primer lugar, este análisis se basa en el supuesto de que los recursos de los países donantes se utilizan en forma más o menos integral. Si no es así, la única pérdida que implica la transferencia de recursos, incluidas las donaciones, es la que se deriva de la diferencia entre la depreciación del capital que tenga lugar como consecuencia de la producción de mercancías exportadas conforme al programa de ayuda y el capital depreciado como consecuencia de quedar sin utilización la maquinaria y equipo. Naturalmente, si el país donante tiene una economía de subempleo, existe siempre la posibilidad de dedicar los recursos a proyectos internos en vez de destinarlos a la ayuda exterior, y en este sentido la ayuda tiene un «costo». Pero no se trata realmente de un costo en recursos, a menos que los proyectos internos propuestos sean efectivamente emprendidos y logren además restablecer el pleno empleo. Si los proyectos internos

no se adoptan, no pueden contarse como costo en un período en que no se disponga de oportunidades para una utilización productiva del capital y de la mano de obra.

42. Un segundo supuesto implícito en el análisis del costo real es el de que los precios de las mercancías y servicios corresponden a los de un mercado competitivo de mercancías, mano de obra y capitales. En la medida en que los precios se ven afectados por elementos monopolísticos, el costo real de las mercancías exportadas es inferior al precio del mercado. Aunque los elementos monopolísticos están sin duda ampliamente difundidos en los países exportadores de capitales, se considera que el costo suplementario así producido sólo se eleva a una pequeña fracción del producto nacional¹⁰. Por consiguiente, la utilización de los precios del mercado como indicativo de los costos reales introduce sólo una sobrestimación sin importancia en el cálculo, que probablemente es aproximadamente igual para todos los países donantes. Esta sobrevaluación es probablemente mucho más pequeña que la que introduce la discrepancia entre los precios de la ayuda vinculada y los precios comerciales de exportación de los mismos productos, según se dijo anteriormente.

43. Debe también señalarse que el equivalente en donaciones de los compromisos o corrientes de recursos de cada año se mide sin sustraer los elementos de la corriente de retorno del año en curso que se derivan del servicio de la deuda correspondiente a préstamos anteriores. Ello se debe a que el método del equivalente en donaciones supone en realidad una detracción de las futuras corrientes de retorno. La diferencia entre los valores nominales y los valores del equivalente en donaciones es la que origina los pagos por servicio de la deuda. La sustracción de esos pagos sería por consiguiente una forma de duplicación de datos.

Ventajas para los beneficiarios

44. El mismo análisis del costo real efectuado para las corrientes de capital puede aplicarse desde el punto de vista de los beneficios de los países que reciben los recursos. Normalmente, por varias razones los valores serán diferentes de los señalados en los cuadros A-1 a A-5, según la definición del costo para los donantes.

45. En primer término, el tipo de interés del descuento será por lo general diferente según se trate de los países donantes o de los beneficiarios. Cuanto más elevado sea el tipo real de interés a largo plazo en el país beneficiario, mayor será el equivalente en donaciones de un préstamo. Así, por lo que respecta al préstamo de 1 millón de dólares antes citado, concedido a un tipo de interés del 3% durante 20 años, con un período de gracia de cinco años y una tasa de descuento del donante del 6%, el equivalente en donaciones para el donante fue de 297.513 dólares. El equivalente en donaciones del mismo préstamo sería de 437.780 dólares en el caso de un país prestatario que hubiera tenido que pagar un 8% para obtener capital en el mercado interno. Naturalmente, si la tasa de descuento del país bene-

⁹ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I: *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), págs. 48 y 49.

¹⁰ Véase H. Leibenstein, «Allocative Efficiency vs. X-Efficiency», *The American Economic Review*, *The Journal of the American Economic Association* (California, Universidad de Stanford, junio de 1966), págs. 392 a 415.

Compromisos oficiales de préstamos de 39 países en desarrollo y sus equivalentes en donaciones, 1960, 1964 y 1965
(En millones de dólares de los EE. UU. y en porcentaje del valor nominal)

País	Valor de los préstamos en 1960				Valor de los préstamos en 1964				Valor de los préstamos en 1965			
	Equivalente en donaciones descontado según:				Equivalente en donaciones descontado según:				Equivalente en donaciones descontado según:			
	Valor nominal	Tipo de interés de los préstamos del BIRF (6,0%)	Tipo de interés de los préstamos « privados extranjeros » (8,0%)	Tipo de interés de las inversiones internas (12,0%)	Valor nominal	Tipo de interés de los préstamos del BIRF (5,5%)	Tipo de interés de los préstamos « privados extranjeros » (8,0%)	Tipo de interés de las inversiones internas (12,0%)	Valor nominal	Tipo de interés de los préstamos del BIRF (6,0%)	Tipo de interés de los préstamos « privados extranjeros » (8,0%)	Tipo de interés de las inversiones internas (12,0%)
Argentina	dólares 241,0	0,0	21,0	56,2	18,2	-0,6	1,8	4,8	221,4	3,4	19,7	48,1
	porcentaje 100,0	0,0	8,7	23,3	100,0	-3,3	9,9	26,4	100,0	1,5	8,9	21,7
Colombia	dólares 50,7	0,0	7,7	18,7	194,1	25,9	63,7	102,7	...	...	...	...
	porcentaje 100,0	0,0	15,4	36,9	100,0	13,3	32,8	52,9				
Costa Rica	dólares 15,5	0,0	1,4	3,8	13,9	-0,1	1,4	3,4	19,3	3,2	5,8	9,6
	porcentaje 100,0	0,0	9,0	24,5	100,0	-0,7	10,1	24,5	100,0	16,6	30,0	49,7
Chile	dólares 45,8	-2,5	2,3	10,2	148,1	27,7	54,6	82,9	179,3	34,7	61,1	96,8
	porcentaje 100,0	-5,5	5,0	22,3	100,0	18,7	36,9	56,0	100,0	19,4	34,1	54,0
China (Taiwán)	dólares ...	...	...	...	...	...	...	...	110,5	4,5	18,0	38,9
	porcentaje ...	...	...	...	...	...	...	...	100,0	4,1	16,3	35,2
Ecuador	dólares 0,1	0,0	0,1 ^a	0,1 ^b	46,0	11,4	20,4	28,9	17,7	1,3	3,2	6,2
	porcentaje 100,0	0,0	1,0	10,0	100,0	24,8	44,3	62,8	100,0	7,3	18,1	35,0
El Salvador	dólares 3,8	0,1	0,7	1,5	...	...	...	...	6,3	1,9	2,7	3,9
	porcentaje 100,0	2,6	18,4	39,5					100,0	30,2	42,8	61,9
Etiopía	dólares 12,1	0,3	1,1	2,4	39,2	0,3	7,6	15,8	24,1	2,9	5,7	10,0
	porcentaje 100,0	0,3	9,1	19,8	100,0	0,8	19,4	40,3	100,0	12,0	23,6	41,5
Filipinas	dólares 24,3	0,3	3,2	7,8	100,7	0,6	14,3	31,7	146,4	0,7	9,5	25,2
	porcentaje 100,0	1,0	13,2	32,1	100,0	0,6	14,2	31,5	100,0	0,5	6,5	17,2
Guatemala	dólares 24,8	1,1	3,5	7,5	4,8	0,1	0,8	1,7	4,7	2,9	3,4	4,0
	porcentaje 100,0	4,4	14,1	30,2	100,0	2,1	16,7	35,4	100,0	61,7	72,3	85,1
Guyana	dólares ...	...	...	...	...	...	...	...	7,8	2,8	3,9	5,3
	porcentaje ...	...	...	...	...	...	...	...	100,0	35,9	50,0	67,9
Honduras	dólares 8,9	0,0	1,4	3,4	5,6	1,8	2,7	3,6	18,3	6,2	8,9	12,1
	porcentaje 100,0	0,0	15,7	38,2	100,0	32,1	48,2	64,3	100,0	33,9	48,6	66,1
India	dólares 501,1	67,6	129,5	222,3	546,5	141,6	246,9	347,0	710,0	220,0	322,3	451,2
	porcentaje 100,0	13,5	25,8	44,4	100,0	25,9	45,2	63,5	100,0	31,0	45,4	63,5
Irán	dólares 61,3	-0,5	8,5	21,7	87,7	1,8	12,2	25,7	...	...	...	...
	porcentaje 100,0	-0,8	13,9	35,4	100,0	2,1	13,9	29,3				
Israel	dólares 81,6	-0,5	8,7	23,4	106,4	7,1	22,4	41,1	...	...	...	...
	porcentaje 100,0	-0,6	10,7	28,7	100,0	6,7	21,1	38,6				
Jamaica	dólares ...	...	...	...	...	...	...	...	19,6	1,0	3,9	8,0
	porcentaje ...	...	...	...	...	...	...	...	100,0	5,1	19,9	40,8
Kenia	dólares 22,3	-0,2	3,2	8,0	25,4	3,8	9,1	14,2	57,6	3,4	12,3	24,7
	porcentaje 100,0	-0,1	14,3	35,9	100,0	15,0	35,8	55,9	100,0	5,9	21,4	42,9

[illegible]

Fuente: Compromisos, modalidades y condiciones tomados de BIRF-AIF, Informe Anual 1965-1966 e Informe Anual 1966-1967.

ficiario es inferior a la del país donante, para el prestatario el equivalente en donaciones será menor que para el donante.

46. En segundo lugar, en los casos en que se aplica un sistema de control de divisas, una tasa adecuada de descuento sería la que el país receptor tuviera que pagar en el mercado internacional de valores, que viene determinada, por ejemplo, por los tipos de interés de las obligaciones (incluidos los costos de emisión) para los países que están en condiciones de contratar empréstitos en el mercado internacional (por ejemplo, México, Jamaica e Israel) o por los tipos efectivos de interés del crédito de los proveedores en otros casos¹¹.

47. En tercer lugar, desde el punto de vista de los países beneficiarios, la vinculación de la ayuda puede hacer que disminuya su equivalente en donaciones si los precios que el proveedor percibe por las mercancías son superiores al precio mundial. Así, el cálculo de los tipos efectivos de interés percibidos para los créditos de los proveedores, de que se ha hablado en el párrafo anterior, debería llevar consigo un ajuste de los tipos efectivos de interés para compensar la diferencia, en caso de que la hubiera, entre los precios de los proveedores y los precios mundiales. El ajuste adecuado del sobreprecio de la ayuda vinculada es muy difícil de calcular, debido a las diferencias existentes en la calidad y características de las mercancías suministradas por diferentes exportadores. Tan sólo es posible hacer estimaciones relativamente exactas de los costos de la ayuda vinculada cuando se trata de productos básicos normalizados, como los productos agrícolas, las materias primas y los artículos semiacabados a granel. Por lo que respecta a muchos bienes de consumo, maquinaria y otras formas de bienes de capital, se plantean problemas de no comparabilidad que impiden el establecimiento de comparaciones entre los precios. Aunque son muchas las dificultades que surgen al estimar el costo suplementario que la ayuda vinculada supone para los beneficios, se dispone de algunas indicaciones a este respecto. En un estudio sobre los costos de la ayuda vinculada al Paquistán se llegó a la conclusión de que la ayuda efectivamente recibida por ese país en los últimos años podría haberse adquirido un 12% más barata si toda la ayuda hubiese sido no vinculada¹². Se ha calculado que la compra en los Estados Unidos de todos los productos financiados con cargo a la ayuda de los Estados Unidos daba por resultado un costo suplementario del 17%, en comparación con los precios del mercado mundial para el año 1965.

48. En cuarto lugar, hay otra diferencia entre las estimaciones del costo para los donantes y las de los beneficios de los países que reciben la ayuda, que es la relativa al «equivalente en donaciones» de las inversiones priva-

das. Desde el punto de vista de la economía nacional, el equivalente en donaciones es la diferencia entre el valor descontado del rendimiento futuro que los inversionistas extranjeros obtendrán de su inversión (en que el porcentaje de rendimiento de la inversión se utiliza como tasa de descuento) y la propia tasa de descuento del capital del país que la recibe. Si la tasa de rendimiento del inversionista es más elevada que la tasa que se aplica al capital extranjero con el mismo período de amortización obtenido en préstamo por el país que recibe la ayuda, el «equivalente en donaciones» es entonces negativo.

49. En la práctica, la única forma de medir las tasas de descuento de los inversionistas extranjeros sobre el rendimiento de sus inversiones en acciones es la de sentar tres supuestos con fines de simplificación: a) que la nueva inversión obtenga la misma tasa media de rendimiento que la inversión existente; b) que las tasas futuras de rendimiento sean iguales a las tasas vigentes; c) que los inversionistas extranjeros vuelvan a invertir las reservas para amortización, en forma que pueda suponerse que prosigue indefinidamente la corriente de ingresos procedente de la corriente de inversiones.

50. Ese tipo de cálculo deja fuera necesariamente ciertos elementos de la asistencia técnica y de la transferencia de conocimientos tecnológicos que son inherentes a muchas inversiones privadas, a menos que sean absorbidos por el inversor en forma de tasas de rendimiento más elevadas. Estos dos efectos (la capacitación y los conocimientos técnicos) aumentan los beneficios del país que recibe la ayuda y con ello, en realidad, elevan su tasa de descuento, aumentando por tanto a la vez el índice de equivalente en donaciones de cada unidad de capital privado que entra en el país. Sin embargo, las dificultades prácticas de la medición son tan grandes que es preferible considerarlas como factores cualitativos.

51. Todas estas consideraciones — la dificultad de establecer tasas de descuento adecuadas o valores adecuados para la ayuda vinculada, y los supuestos necesarios con fines de simplificación para calcular los beneficios que la inversión privada procura a los países que la reciben — tienen el efecto de disminuir la exactitud de la estimación de los equivalentes en donaciones de dichos beneficios, en comparación con las estimaciones basadas en una definición del costo para el país donante.

52. No obstante, los resultados de tales cálculos pueden ofrecer algún interés para compararlos con los índices del costo de los préstamos de los donantes que se presentan en el cuadro 2. Con objeto de evitar las principales causas que deforman las estimaciones, a que se ha hecho referencia más arriba, en los cuadros 6 y 7, se indica tan sólo el equivalente en donaciones de los préstamos oficiales para los países que los reciben. El cuadro 6 se basa en datos publicados por el BIRF¹³, que indican los compromisos oficiales de préstamos contraídos con 39 países en desarrollo en los años 1960, 1964 y 1965. El cuadro 6 compara el valor nominal de los préstamos recibidos por dichos países con su equivalente en donaciones, descontado conforme a tres tasas diferentes: el tipo de interés de

¹¹ En el terreno puramente teórico, la tasa de descuento adecuada para los países beneficiarios pudiera entenderse como la tasa social marginal de rendimiento del capital a tipos de cambio equilibrados. Así, en los países que tienen monedas sobrevaloradas, la tasa de descuento del país beneficiario habría de incrementarse para tener en cuenta la sobrevaluación.

¹² Mahbub ul Haq, «Tied Credits — A Quantitative Analysis», en John Adler y Paul W. Kuznets, editores, *Capital Movements and Economic Development: Proceedings of a Conference held by the International Economic Association* (Londres, Melbourne, Toronto, Macmillan and Co. Ltd., Nueva York, St. Martin's Press Inc., 1967), pág. 326.

¹³ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento — Asociación Internacional de Fomento, *Informe Anual 1965-1966*, págs. 34 y 35, e *Informe Anual 1966-1967*, págs. 40 y 41.

los préstamos del BIRF; un 8%, como cálculo aproximado del costo de los préstamos privados exteriores o de los créditos de los proveedores; y un 12% como estimación aproximada del rendimiento interno de las inversiones para los países beneficiarios.

53. Cuando los préstamos se descuentan según el tipo de interés de los préstamos del BIRF, el análisis da por supuesto que los países beneficiarios pudieran haber tenido opción a recibir préstamos del BIRF en las mismas condiciones del préstamo efectivo. Este supuesto carece evidentemente de realismo en la situación presente, pero muestra lo que serían los costos o beneficios para los prestatarios si pudieran contraer todos sus préstamos a los tipos de interés del BIRF. En 1960, 17 países de este grupo habrían conseguido al menos iguales condiciones, en términos del equivalente en donaciones, si hubieran recibido sus préstamos a las tasas del BIRF en vez de recurrir a las fuentes de préstamo efectivas. En dicho año, diez países lograron recibir préstamos a tasas más favorables que las tasas medias de préstamos del BIRF. En 1964 habían mejorado las condiciones relativas en que podían obtener préstamos estos países en desarrollo, y sólo seis de los países del grupo habrían resultado beneficiados en términos del costo real si hubieran obtenido sus préstamos a las tasas del BIRF. En 1965, el total había quedado reducido a sólo un país: el Paraguay. En otras palabras, los préstamos de los países desarrollados a los países en desarrollo en 1960 fueron otorgados por lo general en condiciones menos favorables que las tasas del BIRF, mientras que en 1965 los países en desarrollo pudieron por término medio concertar préstamos a tasas inferiores a las aplicadas por el BIRF. Sin embargo, una parte del aumento del equivalente en donaciones se debía a las condiciones de préstamos favorables introducidas por la AIF después de 1960, por lo que el propio Grupo del Banco Mundial desempeñó un importante papel en el mejoramiento progresivo de las condiciones de los préstamos.

54. El tipo de interés medio al cual los países en desarrollo podrían haber conseguido préstamos en el mercado mundial, por medio de emisiones de obligaciones, de créditos de los proveedores y de otras formas de préstamos en el mercado libre, era indudablemente más elevado que el tipo de interés de los préstamos del BIRF. En el cuadro 6 se presenta un cálculo del tipo de interés de los préstamos

privados extranjeros descontados al 8%. En todos los casos, las condiciones efectivas de los préstamos obtenidos fueron más favorables que la tasa privada hipotética y, desde el punto de vista del prestatario, mejoraron entre 1960 y 1964.

55. Desde el punto de vista de la tasa marginal de rendimiento de la inversión interna del prestatario, fijada en un 12% en el cuadro 6, había un equivalente en donaciones sustancial para los países beneficiarios en casi todos los casos. Esta tasa de rendimiento interna varía sin duda grandemente según los países, y el 12% representa tan sólo un promedio hipotético. Haciendo un análisis más detallado, los cálculos se basarían en las tasas de rendimiento internas efectivas a largo plazo, pero éstas no son generalmente conocidas debido a que los mercados de dinero de los países en desarrollo son aún rudimentarios. Ejemplo de ello es que no existe una tasa hipotecaria establecida ni un mercado interno de obligaciones, ni ningún otro indicador del mercado en lo tocante al rendimiento del capital.

56. En el cuadro al pie de esta página se comparan para el conjunto de los 39 países los valores nominales de los préstamos con los equivalentes en donaciones en los tres años que se señalan según cada una de las tres tasas de descuento de que se ha tratado antes.

57. Durante el período 1960-1965, el índice del equivalente en donaciones de los préstamos aumentó constantemente para todos los países beneficiarios, en su conjunto, como lo muestran los porcentajes que figuran entre paréntesis. Esta tendencia indica una mejora general de las modalidades y condiciones de los préstamos durante ese período. En estas cifras globales no se ponen de manifiesto las grandes variaciones que existen entre los diferentes países. Para algunos de ellos (Irán, México, Filipinas y Costa Rica), las condiciones medias de obtención de préstamos no experimentaron mejora alguna. La conclusión general es que la ganancia efectiva en recursos que los países en desarrollo obtienen de los préstamos que reciben se sitúa, a cualquier tasa posible de descuento, muy por debajo de la mitad del valor nominal de los préstamos.

58. Esta conclusión puede confirmarse en la práctica. Catorce de los 39 países tenían empréstitos exteriores contratados en los principales mercados de capitales privados

Valor combinado de los préstamos recibidos y sus equivalentes en donaciones para 39 países, 1960, 1964 y 1965

(En millones de dólares de los EE. UU.)

Año	Valor nominal de los préstamos recibidos	Equivalente en donaciones descontado según:		
		Tipo de interés de los préstamos del BIRF	Tipo de interés de los « préstamos privados extranjeros »	Tipo de interés de las « inversiones internas »
1960	2.278,7	58,6 (2,6)	314,3 (13,8)	710,6 (31,2)
1964	3.355,0	473,6 (14,1)	1.013,2 (30,2)	1.592,3 (47,5)
1965	2.665,0	482,7 (18,1)	826,3 (37,5)	1.302,1 (48,9)

NOTA. — Las cifras que figuran entre paréntesis indican el porcentaje del valor nominal.

CUADRO 7

Compromisos oficiales de préstamos de 14 países en desarrollo y sus equivalentes en donaciones, 1960 y 1964
(Descontados conforme al tipo vigente de interés de su deuda exterior)

País	Préstamos oficiales, 1960				Préstamos oficiales, 1964			
	Valor nominal (en millones de dólares de los EE. UU.)	Equivalente en donaciones (en millones de dólares de los EE. UU.)	Tipo de interés (en porcentaje)	Relación entre el equivalente en donaciones y el valor nominal (en porcentaje)	Valor nominal (en millones de dólares de los EE. UU.)	Equivalente en donaciones (en millones de dólares de los EE. UU.)	Tipo de interés (en porcentaje)	Relación entre el equivalente en donaciones y el valor nominal (en porcentaje)
Argentina	241,0	...	...	...	18,2	3,2	9,8	17,6
Colombia	50,7	6,6	7,7	13,0	194,1	55,8	7,4	28,7
Costa Rica	15,5	1,0	7,4	6,5	13,9	1,8	8,7	12,9
Chile	45,8	1,9	7,8	4,1	148,1	48,0	7,3	32,4
Ecuador	0,1	0,007	10,5	0,7	46,0	13,9	6,1	30,2
Filipinas	24,3	...	...	...	100,7	8,6	6,9	8,5
México	378,4	...	...	...	567,5	9,5	6,4	1,7
Nigeria	50,4	2,7	7,3	5,4	251,7	30,5	6,6	12,1
Panamá	17,8	0,9	5,1	5,1	26,4	2,0	5,0	7,6
Perú	143,7	0,9	7,3	0,6	153,4	4,6	5,7	30,0
Rhodesia del Sur	5,6	0,9	9,5	16,1	3,9	1,0	8,9	25,6
Tanzania	4,2	0,9	9,0	21,4	25,4	15,4	8,9	60,6
Uganda	16,8	3,9	9,0	53,6	0,9	0,4	8,3	44,4
Uruguay	...	...	...	...	96,3	9,6	6,9	10,0

Fuente: Cuadro 6 y BIRF, « Prices and yields of selected external government bonds in various markets » (27 de enero de 1965).

(Nueva York, Londres, París). En el cuadro 7 se señala el tipo de interés vigente de su deuda exterior en 1960 y 1964 y se presenta también el valor actual de los préstamos oficiales recibidos por ellos en esos años, descontados al tipo de interés de la deuda exterior indicado en el cuadro. En 1960, se disponía de datos sobre diez países, cuyos empréstitos oficiales alcanzaron en dicho año un total de 345,2 millones de dólares. Si hubiera podido recibir en préstamo esas sumas al tipo vigente para sus obligaciones en el mercado de capitales privados el grupo en su conjunto sólo habría recibido 19,7 millones de dólares menos que si ninguno de sus préstamos oficiales se hubiera contratado con ese mismo tipo de interés en los mercados de capitales. Sin embargo, este equivalente en donaciones combinado de 19,7 millones de dólares (igual al 5,7% del valor nominal) expresa sin duda por lo bajo los beneficios efectivos obtenidos por los países en desarrollo de los préstamos recibidos de otros gobiernos, de organismos internacionales y de proveedores extranjeros privados. El importe de las obligaciones que la mayoría de los países en desarrollo está en condiciones de colocar en los mercados de capitales exteriores es sumamente limitado y el costo real por intereses de la emisión de nuevas obligaciones aumentaría considerablemente al aumentar la cuantía de los préstamos. Esto se aplica con mayor razón a 1964, año en que los 14 países recibieron en préstamo 1.646,5 millones de dólares, con un beneficio para el equivalente en donaciones de 203,4 millones de dólares (o un 12,4% del valor nominal) al descontarlos al tipo de interés vigente para sus obligaciones externas.

59. Con respecto a las anteriores comparaciones del equivalente en donaciones, salvo cuando se descontaran conforme a la tasa interna hipotética, los equivalentes en donaciones que se dan son una comparación entre las condiciones efectivas y las condiciones ofrecidas por otras

formas de préstamos. Las comparaciones basadas en los tipos de interés del BIRF, en el tipo de interés de los « préstamos extranjeros privados » y en el tipo de interés vigente de las obligaciones externas no representan una medida del beneficio total que los prestatarios han obtenido de los préstamos oficiales en esos años. Únicamente miden la diferencia entre los beneficios procedentes de las condiciones y modalidades a que se hizo el préstamo y los correspondientes a los préstamos efectuados conforme a las otras tasas posibles señaladas con carácter de hipótesis en los cuadros 6 y 7. La única medida de los beneficios totales se encuentra en la diferencia entre los tipos de interés efectivamente aplicados y las tasas marginales de rendimiento del capital en el país que recibe el préstamo¹⁴. Por consiguiente, con el fin de elaborar estimaciones más exactas del equivalente en donaciones para los países beneficiarios, sería necesario estudiar los tipos de interés (o de rendimiento) reales de las inversiones a largo plazo en los países en desarrollo.

Efectos de la vinculación de la ayuda en los beneficios obtenidos por los países que reciben los recursos

60. En las anteriores estimaciones de los equivalentes en donaciones no se han tenido en cuenta los costos extraordinarios de los países que reciben los recursos derivados de la ayuda vinculada, pese a que parecen haber sido de importancia apreciable, y suponen un aumento del 12% al 17% de los costos totales en los ejemplos ya citados en este estudio. El efecto de esta vinculación de la ayuda,

¹⁴ O en el exterior, si el prestatario reinvierte los fondos en otro país; pero esto se supone ser excepcional cuando se trata de préstamos para el desarrollo.

CUADRO 8

Costos por intereses de los préstamos vinculados concedidos a 39 países, 1960, 1964 y 1965

País	Tipos de interés de los préstamos en 1960				Tipos de interés de los préstamos en 1964				Tipos de interés de los préstamos en 1965			
	Tipo nominal (en porcentaje)	Tipo efectivo			Tipo nominal (en porcentaje)	Tipo efectivo			Tipo nominal (en porcentaje)	Tipo efectivo		
		Costo de vinculación del 10%	Costo de vinculación del 15%	Costo de vinculación del 20%		Costo de vinculación del 10%	Costo de vinculación del 15%	Costo de vinculación del 20%		Costo de vinculación del 10%	Costo de vinculación del 15%	Costo de vinculación del 20%
Argentina	6,0	8,2	9,4	10,8	6,1	8,0	9,0	10,1	5,6	8,6	9,7	11,2
Colombia	6,0	7,1	7,8	8,5	4,2	5,1	5,6	6,1	...	...	...	...
Costa Rica	6,0	8,1	9,3	10,6	5,6	7,9	9,2	10,5	4,1	5,2	5,7	6,4
Chile	7,0	8,9	10,0	11,2	3,6	4,5	5,0	5,6	4,0	4,9	5,4	6,0
China (Taiwán)	...	...	...	...	...	...	...	...	5,4	6,9	7,6	8,5
Ecuador	6,0	12,4	15,8	19,5	3,4	4,1	4,5	4,9	4,8	6,4	7,2	8,2
El Salvador	5,8	6,9	7,5	8,1	...	...	...	...	3,0	3,9	4,3	4,8
Etiopía	5,3	8,2	9,9	11,6	5,4	6,6	7,2	7,9	4,3	5,6	6,4	7,2
Filipinas	5,8	7,4	8,2	9,1	5,4	7,1	8,0	9,1	5,8	9,1	11,0	13,0
Guatemala	5,2	7,1	8,1	9,2	5,4	6,8	7,5	8,3	1,1	1,6	1,8	2,1
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	2,9	3,5	3,9	4,3
Honduras	6,0	7,1	7,7	8,3	2,1	3,0	3,5	4,0	3,1	3,7	4,1	4,4
India	4,2	5,5	6,1	6,9	3,3	4,0	4,4	4,8	3,2	3,9	4,3	4,7
Irán	6,1	7,3	8,0	8,8	5,1	7,0	8,1	9,2	...	...	...	...
Israel	6,1	7,8	8,5	9,7	4,5	6,0	6,8	7,7	...	...	...	...
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...	5,4	6,5	7,1	7,8
Kenia	6,1	7,2	7,9	8,6	4,2	5,0	5,4	5,9	5,4	6,4	7,0	7,7
Madagascar	...	...	...	...	...	...	...	...	2,9	4,6	5,5	6,5
Malasia	6,4	7,7	8,4	9,2	...	...	...	...	5,4	6,7	7,4	8,1
Marruecos	...	...	...	...	...	...	...	...	4,0	5,1	5,7	6,4
México	6,2	8,0	8,9	10,0	6,0	8,4	9,8	11,2	...	...	...	...
Nicaragua	6,0	7,1	7,7	8,4	4,5	5,5	6,0	6,6	4,4	5,3	5,8	6,3
Nigeria	6,5	7,9	8,7	9,5	5,1	6,2	6,9	7,6	3,5	4,2	4,6	5,1
Panamá	4,4	5,7	6,4	7,2	4,2	5,3	5,8	6,5	...	...	...	...
Paquistán	5,7	6,7	7,3	7,9	2,7	3,3	3,7	4,1	3,2	4,0	4,5	5,0
Paraguay	5,6	11,9	15,5	19,3	3,8	4,6	5,1	5,6	6,3	7,7	8,4	9,3
Perú	7,2	8,9	9,8	10,9	5,3	6,6	7,4	8,2	5,9	7,3	8,1	9,0
República de Corea	...	...	...	...	...	...	...	...	3,3	4,0	4,4	4,9
República Dominicana	...	...	...	...	4,6	6,9	8,1	9,5	3,8	4,8	5,4	6,0
Rhodesia del Sur	6,0	8,1	9,2	10,5	5,5	6,5	7,1	7,8	...	...	...	...
Senegal	...	...	...	...	...	...	...	...	2,5	3,7	4,3	5,0
Sudán	4,4	6,2	7,2	8,0	...	...	...	...	4,7	5,8	6,4	7,1
Tailandia	6,0	9,6	11,5	13,6	5,5	6,7	7,3	8,0	4,0	5,0	5,5	6,1
Tanzania	6,0	7,1	7,8	8,5	2,5	3,1	3,4	3,8	5,8	6,9	7,5	8,2
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...	5,6	6,9	7,8	8,6
Uganda	5,9	7,0	7,6	8,2	4,1	4,9	5,3	5,8	3,9	5,1	5,7	6,4
Uruguay	...	...	...	...	4,6	6,9	8,1	9,5	5,9	7,7	8,7	9,8
Venezuela	5,9	8,9	10,5	12,3	5,5	6,9	7,7	8,6	5,6	7,4	8,4	9,5
Zambia	...	...	...	...	5,7	6,8	7,4	8,1	...	...	...	...

Fuente: Véase la nota del cuadro 6, supra.

desde el punto de vista del país beneficiario, es elevar el tipo efectivo de interés que paga realmente por el préstamo. Ello sucede porque por cada dólar del préstamo otorgado recibe solamente, en los ejemplos anteriores, mercancías y servicios por valor de 83 centavos u 88 centavos. Por tanto, está pagando un dólar más los intereses por cada 83 centavos u 88 centavos de poder adquisitivo que recibe. Ello equivale, desde el punto de vista del país que recibe la ayuda, a un interés suplementario encubierto.

61. ¿Cual es el importe del interés suplementario que se deriva de los préstamos vinculados? En el cuadro 8 se comparan, para los 39 países incluidos en el cuadro 6, los tipos efectivos de interés sobre la base de tres supuestos relativos al costo suplementario de la vinculación: 10, 15 y 20%. Basándose en los datos prácticos que se conocen, el costo medio de la vinculación para los países que reciben la ayuda oscila probablemente entre un 10% y un 20%.

62. Partiendo de estos supuestos, el cuadro 8 señala los siguientes efectos:

a) Los tipos nominales de interés pagados por cada país en 1960 variaron desde un promedio del 4,2% (India) a un 7,2% (Perú). Los tipos efectivos de interés variaron

desde un mínimo del 5,5% (India, costo de la vinculación del 10%) a un máximo del 19,5% (Ecuador, costo de la vinculación del 20%).

b) En 1964, los tipos nominales de interés fueron inferiores y oscilaron entre una media del 2,1% (Honduras) y un 6,1% (Argentina). Los tipos efectivos variaron desde un 3,0% (Honduras, costo de vinculación del 10%) a un 11,2% (México, costo de vinculación del 20%).

c) En 1965, tanto las tasas nominales como las efectivas se mantuvieron aproximadamente al mismo nivel que en 1964. Las tasas nominales oscilaron entre el 1,1% (Guatemala) y el 6,3% (Paraguay). Los tipos efectivos de interés variaron desde un mínimo del 1,6% (Guatemala, costo de vinculación del 10%) a un máximo del 11,2% (Argentina, costo de vinculación del 20%).

d) Los tipos efectivos de interés para 1960, bajo el supuesto de un costo de vinculación del 15%, oscilaron entre un mínimo del 30% por encima de la tasa nominal (Tanzania) y un máximo del 176% por encima de la tasa nominal (Paraguay). La diferencia entre las tasas nominales y las efectivas en 1964, bajo el supuesto del 15%, variaron desde el 29% (Rhodesia del Sur) al 76% (Uru-

CUADRO 9

Compromisos oficiales de préstamos de 28 países en desarrollo en 1964, comparados con los equivalentes en donaciones de la ayuda vinculada y no vinculada

País	Valor nominal de los préstamos (en millones de dólares de los EE. UU.)	Equivalente en donaciones			
		Préstamos no vinculados		Préstamos vinculados	
		En millones de dólares de los EE. UU.	En porcentaje del valor nominal	En millones de dólares de los EE. UU.	En porcentaje del valor nominal
Argentina	18,2	4,8	26,4	2,1	11,5
Colombia	194,1	102,7	52,9	71,8	37,0
Costa Rica	13,9	3,4	24,5	1,3	9,4
Chile	148,1	82,9	56,0	58,6	39,6
Ecuador	46,0	28,9	62,8	21,4	46,5
Etiopía	39,2	15,8	40,3	9,7	24,7
Filipinas	100,7	31,7	31,5	16,2	16,1
Guatemala	4,8	1,7	35,4	1,0	20,8
Honduras	5,6	3,6	64,3	2,6	46,4
India	546,5	347,0	63,5	257,9	47,2
Irán	87,7	25,7	29,3	12,4	14,1
Israel	106,4	41,1	38,6	24,2	22,7
Kenia	25,4	14,2	55,9	10,2	40,1
México	567,5	123,4	21,7	39,1	6,9
Nicaragua	13,9	6,9	49,6	4,7	33,8
Nigeria	251,7	106,0	42,1	66,9	26,6
Panamá	26,4	13,1	49,6	8,8	33,3
Paquistán	667,4	461,4	69,1	350,8	52,6
Paraguay	16,6	9,9	59,6	7,1	42,8
Perú	153,4	57,9	37,7	33,9	22,1
República Dominicana	92,0	25,4	29,6	11,3	12,3
Rhodesia del Sur	3,9	1,6	41,0	1,0	25,6
Tailandia	24,5	10,1	41,2	6,2	25,3
Tanzania	25,8	18,3	70,9	14,0	54,3
Uganda	0,9	0,5	55,5	0,4	44,4
Uruguay	96,3	26,9	27,9	12,1	12,6
Venezuela	70,8	24,7	34,9	13,8	19,5
Zambia	7,3	2,8	38,4	1,8	24,7

Fuente: Cuadros 6 y 8, *supra*.

NOTA. — En los cálculos se ha partido del supuesto de que los préstamos vinculados imponen un costo del 15% al prestatario y de que el rendimiento obtenido por el prestatario en las inversiones internas es del 12%.

guay y República Dominicana). En 1965 la diferencia entre las tasas nominal y efectiva, bajo ese mismo supuesto, variaron de un 31 % (Nigeria) a un 90 % (Filipinas). En todos los años, naturalmente, la proporción del interés efectivo respecto del interés nominal, fue inferior en el supuesto de un costo de vinculación del 10 % y superior cuando se partió del supuesto de que este costo era del 20 %.

e) El margen en que los tipos efectivos de interés superan a los nominales depende de cuatro factores:

- i) El costo de la vinculación para el país beneficiario, por dólar recibido en préstamo;
- ii) La duración del período de amortización;
- iii) El tipo de interés nominal;
- iv) La duración del período de gracia.

Los dos primeros factores son normalmente los que ejercen mayor influencia.

63. Consecuencia del hecho de que los tipos de interés efectivos de los préstamos vinculados superan a los tipos nominales, es que los equivalentes en donaciones « efectivos » para la ayuda vinculada son inferiores a los equivalentes en donaciones « nominales » o no vinculados desde el punto de vista del país prestatario. En los cuadros 9 y 10 se muestran estas diferencias conforme a la tasa de descuento del 12 % para 1964 y 1965. A continuación se comparan los resultados globales correspondientes a los países beneficiarios.

Valor combinado de los préstamos vinculados y no vinculados recibidos por los países beneficiarios, 1964 y 1965

(En millones de dólares de los EE. UU.)

Año	Valor nominal	Equivalente en donaciones no vinculado	Equivalente en donaciones vinculado
1964	3.355,0 (100,0)	1.592,3 (47,5)	1.061,3 (31,6)
1965	2.665,0 (100,0)	1.302,1 (48,9)	863,4 (32,3)

NOTA. — Las cifras que figuran entre paréntesis indican el porcentaje del valor nominal.

64. En otras palabras, si los 39 países hubieran pagado por los productos adquiridos por medio de préstamos oficiales en 1964 y 1965, precios que por término medio hubieran superado en un 15 % los precios mundiales, el equivalente en donaciones se habría rebajado en una tercera parte. Al igual que en los casos de préstamos no vinculados, existe una diversidad considerable entre los países. En 1964, por ejemplo, los equivalentes en donaciones se redujeron en más de la mitad para la República Dominicana y el Uruguay y en sólo una quinta parte aproximadamente en el caso de Tanzania. El promedio ponderado de la reducción en un tercio del equivalente en donaciones refleja un margen semejante entre los tipos de interés nominales y efectivos dentro de la ayuda vinculada.

65. Estos cálculos de los equivalentes en donaciones, tanto vinculados como no vinculados, de los países prestatarios, deben considerarse como de carácter ilustrativo.

Los motivos que hacen aconsejable proceder con prudencia al interpretar los resultados ya se han expuesto en párrafos anteriores o se infieren de lo dicho. Estos motivos son los siguientes: a) la incertidumbre con respecto a las tasas de descuento interno adecuadas; b) la incertidumbre sobre las diferencias entre los países, relativas a las proporciones de la ayuda vinculada (tanto en términos de la vinculación nominal impuesta como del grado en que los países beneficiarios pueden eludir los costos de la vinculación mediante una adaptación de sus importaciones); c) la incertidumbre sobre la medida en que el promedio ponderado de las condiciones pueda reflejar las diversas clases de préstamos (por ejemplo, supongamos que estamos examinando la posibilidad de que un país recurra a los préstamos del BIRF y encontramos que no supondría ninguna ventaja con respecto a las condiciones vigentes por lo que respecta al equivalente en donaciones; ello pudiera significar simplemente que el país beneficiario estaba en realidad recibiendo la mayor parte de sus préstamos del BIRF, por lo que el equivalente en donaciones, de « optar » por los préstamos del BIRF, era necesariamente igual a cero); d) el grado de vinculación de la ayuda practicado por los donantes principales, especialmente por los Estados Unidos, aumentó sin duda alguna entre 1960 y 1965, en forma que los cálculos de los cuadros 9 y 10 ofrecerían, si se analizaran con más detalle, diferentes proporciones de vinculación en cada año.

66. Por último, es importante señalar que no se ha tenido en cuenta la escasez de divisas al hacer el cálculo relativo a los equivalentes en donaciones para los países prestatarios. La entrada de recursos puede utilizarse para aumentar la producción interna, pero puede no dar por resultado un aumento de las exportaciones o una efectiva sustitución de importaciones. Es decir, puede no crear una capacidad de reembolso en divisas, o bien, si esa capacidad se creara, la política comercial de los países importadores o la política de cambios del país exportador pudieran impedir la consecución de mayores ingresos en divisas. En la práctica, pudiera, por consiguiente, ocurrir que el sacrificio de divisas llevara consigo un « costo de oportunidad » más elevado que el que supondría el sacrificio de recursos internos.

Repercusiones en la política de ayuda

67. El análisis que se presenta en este estudio tiene ciertas repercusiones sobre la política de ayuda. En primer lugar, demuestra claramente que incluso dentro del nivel actual de los presupuestos de ayuda oficial, podrían aumentarse considerablemente los beneficios que obtienen los países que reciben ayuda. Por ejemplo, en 1966 los compromisos oficiales de ayuda al extranjero bruta de 14 países donantes se elevaron a 8.700 millones de dólares, mientras que el costo real de esta ayuda, a la tasa de descuento prevaleciente en el interior del país, se elevó a 6.100 millones de dólares. Los beneficios de esta ayuda para los países que la recibían fueron algo más altos, al menos si aceptamos la suposición de que las tasas de rendimiento son más elevadas en los países beneficiarios que en los países donantes. En cualquier caso, no obstante, si se hubiera ofrecido una proporción mayor de los

CUADRO 10

Compromisos oficiales de préstamos de 33 países en desarrollo en 1965, comparados con los equivalentes en donaciones de la ayuda vinculada y no vinculada

País	Valor nominal de los préstamos (en millones de dólares de los EE. UU.)	Equivalente en donaciones			
		Préstamos no vinculados		Préstamos vinculados	
		En millones de dólares de los EE. UU.	En porcentaje del valor nominal	En millones de dólares de los EE. UU.	En porcentaje del valor nominal
Argentina	221,4	48,1	21,7	14,7	66,6
Costa Rica	19,3	9,6	49,7	6,5	33,7
Chile	179,3	96,9	54,0	67,8	37,8
China (Taiwán)	110,5	38,9	35,2	21,8	19,7
Ecuador	17,7	6,2	35,0	3,5	19,8
El Salvador	6,3	3,9	61,9	2,8	44,4
Etiopía	24,1	10,0	41,5	6,2	25,7
Filipinas	146,4	25,2	17,2	3,5	2,4
Guatemala	4,7	3,9	83,0	3,1	66,0
Guyana	7,8	5,3	67,9	4,0	51,3
Honduras	18,3	12,1	66,1	9,1	49,7
India	710,0	451,2	63,6	334,7	47,1
Jamaica	19,6	8,0	40,8	5,0	25,5
Kenia	57,6	27,7	39,4	15,8	27,4
Madagascar	0,4	0,2	50,0	0,1	25,0
Malasia	73,7	28,1	38,1	16,7	22,7
Marruecos	110,4	54,2	49,1	36,2	32,8
Nicaragua	17,0	8,9	52,4	6,2	36,5
Nigeria	117,3	73,2	62,4	53,8	45,9
Paquistán	262,6	158,0	60,2	114,7	43,7
Paraguay	14,1	4,6	32,6	2,4	17,0
Perú	136,0	45,6	33,5	24,7	18,2
República de Corea	122,6	76,7	62,6	56,4	46,0
República Dominicana	22,1	11,5	52,0	7,9	35,7
Rhodesia del Sur	7,0	...	...	...	...
Senegal	10,8	5,7	52,8	3,9	36,1
Sudán	62,5	28,0	44,8	18,0	28,8
Tailandia	35,6	18,4	51,7	12,6	35,4
Tanzania	5,0	2,0	40,0	1,2	24,0
Trinidad y Tabago	4,0	1,4	35,0	0,8	20,0
Uganda	14,1	6,7	47,5	4,4	31,2
Uruguay	24,3	6,9	28,3	3,2	13,2
Venezuela	82,5	24,3	29,5	11,7	14,2

Fuente: Cuadros 6 y 8, *supra*.

NOTA. — Los supuestos de que se ha partido se indican en la nota al pie del cuadro 9.

8.700 millones de dólares en forma de donaciones, su valor para los países beneficiarios hubiera sido considerablemente superior.

68. En lo que respecta a los préstamos, la obtención de préstamos a más largo plazo y la aplicación de unos tipos de interés más reducidos tendrían un efecto análogo. Por ejemplo, en 1964, Honduras obtuvo préstamos con un tipo medio de interés de 2,1 % y un plazo medio de 21,7 años, con un equivalente en donaciones de 64,3 % del valor nominal de los préstamos. En el mismo año, el tipo medio de interés y el plazo medio de los préstamos en el caso de Costa Rica, fueron de 5,6 % y 8,6 años, respectivamente, lo que da un equivalente en donaciones de solamente 3,4 %. Este cálculo de los beneficios que obtienen los países que reciben ayuda equivale, en términos de servicio de la deuda, a demostrar que en aquel año fue mucho más onerosa la carga que representó el servicio de la deuda, por cada dólar de préstamo, en el caso de Costa Rica que en el de Honduras. El análisis del costo real y los

beneficios reales lleva a la misma conclusión que los recientes análisis de los problemas del servicio de la deuda. Las conclusiones de los dos tipos de análisis coinciden porque las obligaciones del servicio de la deuda por unidad de valor de ayuda recibida aumentaban proporcionalmente al descenso del equivalente en donaciones por valor unitario de la ayuda ofrecida. Por lo tanto, las consideraciones de costos reales y beneficios reales se suman a las consideraciones de servicio de la deuda para proporcionar un argumento único a favor de un mejoramiento de las condiciones y modalidades de la ayuda.

69. Naturalmente, las condiciones más favorables de ayuda aumentan el costo real para el donante. Que este aumento sea mayor o menor que el aumento de beneficio al país que recibe la ayuda depende en pura teoría de la tasa de rendimiento del capital en los dos países. Si ésta es más alta en el país donante el aumento del costo al ofrecer condiciones más favorables de ayuda es mayor por dólar de ayuda que el aumento del beneficio que obtiene

el país beneficiario. Si el rendimiento del capital es más alto en el país que recibe la ayuda que en el país donante, el aumento del costo para el donante por dólar de ayuda es menor que el aumento de beneficio para el país que recibe la ayuda ¹⁵.

70. Sin embargo, este enfoque teórico de los problemas del costo real y del servicio de la deuda pasa por alto un elemento importante. La prueba definitiva de que el equivalente en donaciones representa un coeficiente apropiado o, lo que a lo largo del tiempo viene a ser lo mismo, de que es apropiado el nivel del servicio de la deuda, no la constituye el rendimiento relativo del capital en los países donantes y beneficiarios, sino la situación económica general del donante y el beneficiario. Según ha dicho Ohlin, cabe afirmar que un país que reúne las condiciones previstas para recibir ayuda extranjera no está capacitado en absoluto para atender al servicio de la deuda. Los ingresos en divisas, considerados insuficientes, y el inadecuado ahorro interno, que podrían destinarse para atender al servicio de la deuda, se precisan respectivamente para el pago de las importaciones esenciales y para satisfacer las necesidades de inversiones. Si se atiende al servicio de la deuda en una situación como ésta, es porque se comprende que el cumplimiento de las obligaciones constituye un requisito previo para continuar recibiendo asistencia, pero nadie espera que un país en estas circunstancias liquide sus deudas externas ¹⁶. Considerados desde este punto de vista, los argumentos a favor de que se eleve el equivalente en donaciones por dólar de capital transferido por los donantes son abrumadores. Ello ha quedado recientemente demostrado por la evidente incapacidad de algunos países insuficientemente desarrollados para pagar, en condiciones convenientes, sus deudas acumuladas. Según ha señalado Ohlin, cuando se siguen efectuando préstamos netos por valor de varios miles de millones de dólares por año, la ayuda internacional no puede menos que producir una deuda de magnitud colosal, capaz por sí misma de actuar como freno para nuevos préstamos.

71. Una segunda serie de repercusiones en la política de ayuda que se deriva del análisis de este informe es la trascendencia de la ayuda vinculada para los donantes y los beneficiarios. Para los donantes, como hemos visto, las cuestiones principales son los efectos sobre la balanza de pagos y la creación de mercados a largo plazo para su producción. Para los donantes el ahorro real en el costo que resulta de la vinculación de la ayuda en condiciones de pleno empleo es probablemente pequeño.

72. Para los beneficiarios, por otra parte, el valor real de la ayuda, especialmente en forma de préstamos, puede quedar considerablemente reducido por los requisitos de la vinculación. Es tanto más probable que esto ocurra cuanto que para el beneficiario resulta difícil modificar sus gastos de divisas con el fin de compensar los efectos de la vinculación. Naturalmente, si la alternativa a la ayuda vinculada consiste en no recibir ayuda, al beneficiario puede de todos modos convenirle más aceptar los altos

tipos de interés efectivo que llevan implícitos los préstamos vinculados. Sin embargo, es probable que a menudo los beneficiarios no se den cuenta del aumento de la carga que de hecho les impone la ayuda vinculada en lo que a reembolso se refiere. Un sistema para lograr que este efecto quedara patente sería que la UNCTAD u otras organizaciones internacionales publicaran un manual en el que se especificaran los reembolsos efectivos que imponen las diversas condiciones y modalidades de los préstamos, vinculados o no. Por ejemplo, los cálculos del cuadro 8 hacen ver con toda claridad que el tipo efectivo de interés sobre los préstamos vinculados es notablemente más alto que el tipo aparente. La diferencia entre los dos tipos puede resultar tan grande en algunos casos que, si se pusiera en evidencia, los prestatarios tal vez decidieran recurrir, como fuente de capital, a los préstamos no vinculados, aunque se aplicaran a éstos tipos nominales elevados de interés.

73. Una tercera serie de repercusiones en la política de ayuda está relacionada con la cuestión de la distribución de las cargas que representa la ayuda. El análisis precedente lleva a la conclusión de que el método basado en el elemento donaciones es más apropiado que el de la adición no ponderada de las donaciones y los préstamos en lo que respecta a medir las contribuciones respectivas de los países donantes. Este tipo de análisis también ha permitido conocer mejor el papel de la inversión privada en los cálculos sobre distribución de la carga. Como regla general la inversión privada, excepto en los casos en que incluya un subsidio del gobierno donante, no debe considerarse como un costo real para los donantes. Por lo tanto, no se puede considerar desde el mismo punto de vista que la ayuda oficial a efectos de determinar la repartición de la carga.

74. En cuarto lugar, es evidente que existen varios aspectos de políticas tanto en lo que se refiere a la distribución de la carga como en relación con las corrientes totales de capital, que no se pueden medir adecuadamente con los métodos empleados en este informe. El equivalente en donaciones de las corrientes de recursos tiene poca utilidad para el estudio de los problemas de balanza de pagos que con frecuencia afectan la política de los donantes y beneficiarios con respecto a las corrientes de capital tanto oficiales como privadas. Tampoco permite que los encargados de formular la política distingan entre los efectos auténticamente cualitativos de la ayuda, en especial problemas económicos tan complejos como la productividad respectiva de las diversas formas de ayuda y de la ayuda procedente de diversos donantes, así como la capacidad respectiva de los beneficiarios para utilizar las diversas formas de corrientes de recursos.

75. Aun dentro del campo en que es de utilidad, el sistema de la evaluación del equivalente en donaciones dista de ser un instrumento que permita obtener resultados exactos, particularmente cuando se trata de evaluar los beneficios para los países que reciben los recursos, por las razones indicadas anteriormente. En todo esfuerzo que se pudiera hacer para aumentar su precisión se necesitarían, de parte de los donantes: mejores evaluaciones de los tipos de interés interno; cálculos de la diferencia entre los precios de la ayuda y los precios de exportación para la ayuda vinculada de cada uno de los donantes, y datos sobre las condiciones y las modalidades de la corriente de

¹⁵ Véase Wilson Schmidt, «The Economics of Charity: Loans versus Grants», *The Journal of Political Economy*, LXXII, número 4 (agosto de 1964), págs. 387 a 395.

¹⁶ Véase Goran Ohlin, *Foreign Aid Policies Reconsidered* (París, Centro de Desarrollo de la OCDE, 1966), pág. 88.

préstamos, además de los datos de que ahora se dispone acerca de las condiciones y las modalidades de los compromisos de préstamo. En cuanto a lo que se necesitaría de parte de los beneficiarios, entran en la lista las tasas internas de rendimiento, los márgenes entre los precios pagados por la ayuda vinculada y los precios del mercado mundial, y las tasas de rendimiento de las inversiones privadas extranjeras.

76. En quinto lugar, los datos sobre el costo para los donantes presentados más arriba confirman los resultados de anteriores estudios¹⁷. El costo real para los donantes de las corrientes de recursos es inferior a lo que se infiere de los datos oficiales acerca de las corrientes de recursos. La tendencia de los donantes a ofrecer condiciones y modalidades de préstamo más favorables durante el período examinado anteriormente, unida al aumento de los tipos de interés internos, ha dado por resultado cierto aumento del equivalente en donaciones de los compromisos nominales de ayuda. Por lo que respecta a los préstamos oficiales solamente, esta tendencia fue particularmente marcada desde 1961 hasta 1964, con cierta reducción en 1965 de la proporción del equivalente en donaciones. Los cuadros 2 y 3 demuestran esta tendencia. Este aumento en la proporción del equivalente en donaciones quedó contrarrestado por dos factores durante este período: el aumento de la vinculación de la ayuda y el aumento en la proporción de los préstamos respecto de las donaciones de 1961 a 1964 inclusive.

77. En sexto lugar, por lo que se refiere a los beneficiarios, los datos presentados en los cuadros 6 a 10 ponen de manifiesto que para los 39 países analizados:

a) Se registró un considerable aumento general del equivalente en donaciones de los préstamos oficiales obtenidos entre 1960 y 1965.

b) Las diferencias en el equivalente en donaciones entre los distintos países guardan cierta relación con las evaluaciones de la capacidad actual y futura para reembolsar las deudas contraídas con el extranjero. Así, la proporción del equivalente en donaciones para el Paquistán y la India en 1965 es elevada, mientras que los préstamos obtenidos por México y Venezuela tienen un bajo equivalente en donaciones. Sin embargo, en algunos casos parece haber poca relación entre las perspectivas de reembolso y las condiciones de los préstamos. Es de suponer que ello se debe al hecho de que probablemente las condiciones de los préstamos oficiales obtenidos de fuentes privadas estén en relación inversa con las perspectivas de reembolso. Los países cuyos recursos en divisas son muy limitados tienen a menudo que tomar en préstamo en condiciones más onerosas precisamente debido a esta circunstancia.

c) Las mencionadas condiciones y modalidades de los préstamos no son obligatoriamente un buen indicador de los beneficios que obtienen los prestatarios. Los costos impuestos por la vinculación de la ayuda influyen en mayor medida en el costo real de los recursos. Según sean las condiciones y modalidades de los préstamos, a un gobierno beneficiario puede resultarle más conveniente

negociar un préstamo no vinculado del BIRF al 6% de interés que un préstamo al 3,6% (que fue el tipo medio de interés de los préstamos bilaterales del CAD en 1965), cuando este último está vinculado a compras de bienes cuyos precios se han fijado considerablemente por encima (de los niveles del mercado mundial).

ANEXO

En este anexo se indican los métodos y las fuentes utilizados para evaluar los costos y los beneficios de la ayuda. El valor actual de los compromisos de préstamo se evaluó sobre la base del promedio ponderado de las condiciones y modalidades de préstamo. Los cuadros A-1 a A-5 indican el valor nominal de los compromisos de ayuda comparado con el costo real de esos compromisos para cada uno de los 14 Estados miembros del CAD en los años 1962-1966.

I. — FUENTES

A. — Compromisos de los donantes

1. Compromisos en efectivo

a) 1962 - datos sobre compromisos de préstamos y donaciones tomados de OCDE, 1965 Review, *op. cit.*; promedio ponderado de los tipos de interés devengados por los préstamos y de los plazos de vencimiento de éstos: *ibid.*; promedio ponderado de los períodos de gracia establecidos para los préstamos tomado de fuentes citadas en John Pincus, *op. cit.*, cap. 5.

b) 1963 y 1964 - datos sobre compromisos de préstamos y donaciones tomados de OCDE, 1965 Review, *op. cit.*; promedio ponderado de los tipos de interés, los plazos de vencimiento y los períodos de gracia tomados de OCDE, 1966 Review, *op. cit.*

c) 1965 - datos sobre compromisos de préstamos y donaciones y promedio ponderado de los tipos de interés, plazos de vencimiento y períodos de gracia tomados de OCDE, *op. cit.*, y de fuentes nacionales.

d) 1966 - datos sobre compromisos de préstamos y donaciones y promedio ponderado de los tipos de interés, plazos de vencimiento y períodos de gracia tomados de OCDE, Development Assistance Efforts and Policies, 1967 Review (París, 1967).

2. Compromisos en especie

a) Consisten en contribuciones en forma de productos agrícolas efectuadas con arreglo a los títulos I, II, III y IV de la Public Law 480 de los Estados Unidos. Los préstamos efectuados con arreglo al título IV son reembolsables en dólares y se incluyeron en los promedios ponderados para cada año de la misma manera que los demás préstamos.

b) Las donaciones efectuadas con arreglo a los títulos II y III son evaluadas por el Gobierno de los Estados Unidos a los costos de la Commodity Credit Corporation, incluidos los gastos de almacenamiento y los intereses. En el cálculo del equivalente en donaciones se las evalúa a los precios del mercado mundial, en millones de dólares de la manera siguiente:

Año	Título II		Título III	
	Costo de la Commodity Credit Corporation	Valor de mercado	Costo de la Commodity Credit Corporation	Valor de mercado
1962 . . .	239,3	108,0	251,0	181,7
1963 . . .	194,5	82,1	292,2	179,5
1964 . . .	146,6	74,5	264,6	221,8
1965 . . .	203,5	117,5	174,1	160,1
1966 . . .	168,1	104,3	155,0	133,0

¹⁷ John Pincus, *op. cit.*; Goran Ohlin, *op. cit.*, e I.M.D. Little y J. Clifford, *International Aid* (Londres, George Allen and Unwin Ltd., 1965).

Estos datos están tomados de la publicación titulada *Food for Peace, Annual Report on Activities Carried out under Public Law 480, 83rd Congress, as Amended* (Washington, D.C., Oficina de Imprenta del

Gobierno de los Estados Unidos) informe anual al Congreso. Las cifras publicadas en el informe anual de 1964 para el título III son erróneas. Las cifras indicadas en el cuadro anterior son cifras corregidas, proporcionadas por el Foreign Agriculture Service, del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

c) Las operaciones efectuadas con arreglo al título I están evaluadas a los precios del mercado mundial facilitados en *Food for Peace*, *op. cit.*, menos el valor de los ingresos procedentes de ventas que se habían de retener para su utilización por parte del Gobierno de los Estados Unidos. Estos compromisos y estos ingresos procedentes de las ventas retenidas fueron, en millones de dólares, los siguientes:

Año	Valor del compromiso a los precios del mercado	Valor de los ingresos retenidos	Compromiso neto	Compromiso comunicado al CAD
1962 . . .	1.271,0	184,3	1.086,7	1.209,0
1963 . . .	470,3	122,7	347,6	827,0
1964 . . .	923,5	190,3	733,2	1.416,0
1965 . . .	317,8	64,8	253,0	308,0
1966 . . .	1.033,7	206,7	827,0	824,9

Este método es diferente del utilizado por el Gobierno de los Estados Unidos en sus comunicaciones al CAD (última columna, *supra*), y por lo tanto da cifras superiores a las presentadas por los Estados Unidos al CAD para 1962 y 1965, y cifras inferiores para los años subsiguientes.

B. — Tasas de descuento internas de los donantes

Tomadas del FML, *International Financial Statistics*, tipo de interés de las obligaciones a largo plazo más el 1%, o en algunos casos cifras comunicadas respecto de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios. Promedios de los tipos de interés de los préstamos del BIRF comunicados por éste.

C. — Compromisos de préstamos contraídos por los beneficiarios

Cifras para 1960, 1964 y 1965 (incluidas las condiciones y las modalidades de los préstamos) procedentes de BIRF/AIF, *Informe Anual 1965-1966 e Informe Anual, 1966-1967, op. cit.*

D. — Tasas de descuento de los beneficiarios

Para la muestra constituida por 39 países, (cuadros 6 y 8) basadas en los tipos de los préstamos del BIRF y en tipos hipotéticos para los créditos de los proveedores y los rendimientos internos del capital. Tasas de descuento para la muestra constituida por 14 países (cuadro 7), tomadas de BIRF, «Prices and yields of selected external government bonds in various markets», *op. cit.*

II. — MÉTODOS

El equivalente en donaciones para el donante se calculó por dos métodos diferentes. Por el primero de ellos, en el que están basados los cuadros A-1 a A-5, se calcularon los equivalentes en donaciones $[L - (P_1 + P_2)]$ de la manera siguiente:

$$a) P_1 = \int_0^G i L e^{-qt} dt = \frac{i}{q} L (1 - e^{-qG})$$

$$b) P_2 = \int_G^T \left[\frac{L}{T-G} + i L (1 - \frac{t-G}{T-G}) \right] e^{-qt} dt$$

$$c) = \frac{i}{q} L e^{-qG} + (1 - \frac{i}{q}) L \frac{e^{-qG} - e^{-qT}}{q(T-G)}$$

donde:

L = Valor nominal del préstamo

P₁ = Valor actual de los pagos de intereses durante el período de gracia

P₂ = Valor actual de los pagos por concepto de intereses y amortización después del período de gracia

P (= P₁ + P₂) = Valor actual de los pagos por concepto de amortización de los préstamos

S = L - P = Equivalente en donaciones del préstamo

i = Tipo de interés

q = Tasa de descuento

T = Vencimiento

G = Período de gracia.

Como ha indicado Ohlin^a, utilizar este procedimiento implica que el principal se amortiza en plazos iguales. No obstante, muchas veces se efectúa la amortización de los préstamos mediante pagos periódicos iguales de intereses y capital (por el principio de las rentas vitalicias). Por lo tanto, se utilizaron también los mismos datos de la OCDE para evaluar P₁ y P₂, con arreglo a las fórmulas de las rentas vitalicias:

$$d) P_1 = \int_0^G i L e^{-qt} dt = \frac{i}{q} L (1 - e^{-qG})$$

$$e) P_2 = \int_G^T \frac{L i}{G (1 - e^{-i(T-G)})} e^{-qt} dt$$

$$= L \frac{i}{q} \left[\frac{e^{-qG} - e^{-qT}}{1 - e^{-i(T-G)}} \right]$$

Las fórmulas d y e dieron como resultado equivalentes en donaciones (S) generalmente superiores a los obtenidos al aplicar las fórmulas a y c. Esto se debe a que en la fórmula c van disminuyendo los pagos periódicos durante el período de vida del préstamo, mientras que en la fórmula e permanecen constantes. Como los reembolsos a corto plazo tienen para el que otorga el préstamo un valor actual superior a los reembolsos diferidos, el equivalente en donaciones (L - P) será superior cuando la amortización se efectúa mediante pagos iguales de intereses y principal. En el cuadro A-6 se da la proporción del equivalente en donaciones para el donante respecto de los compromisos oficiales de concesión de préstamos para el período 1962-1965, cuando se utiliza el método de las rentas vitalicias. Al comparar el cuadro A-6 con el cuadro 1 incluido en el cuerpo de este documento, se ve claramente que los equivalentes en donaciones son uniformemente algo más altos, pero las diferencias son pequeñas, pues no alcanzan al 1% del valor nominal de los préstamos.

El equivalente en donaciones para el beneficiario que indican los cuadros 6 y 7 del cuerpo de este documento también fue evaluado utilizando las fórmulas a y c, a las diversas tasas de descuento.

Para calcular los equivalentes en donaciones de la ayuda vinculada que se dan en los cuadros 9 y 10, hubo que calcular los tipos de interés efectivos i'. En principio, el problema es el de resolver la siguiente ecuación:

$$f) g L = \int_0^T A_t e^{-i't} dt$$

donde At = Li, durante el período de gracia, t = 0, G

y At = $\frac{L i}{1 - e^{-i(T-G)}}$ durante el período de amortización t = G a T,

y donde g es un coeficiente inferior a la unidad, que indica la relación entre los precios mundiales y los precios de la ayuda vinculada. Después de haber resuelto la ecuación por la que se halla el valor de i', se vuelven a hacer los cálculos empleando las fórmulas a y c y las fórmulas d y e, sustituyendo en ellas i por i' para hallar P'₁ + P'₂ (= P), que es el valor actual «efectivo» de los préstamos vinculados.

La fórmula f está basada en el principio de las rentas vitalicias, y se halló el valor de i' utilizando los métodos iterativos de Newton.

^a Goran Ohlin, *op. cit.*, págs. 101 a 103.

CUADRO A-1

Compromisos oficiales de ayuda de los miembros del CAD, comparados con su costo real, 1962
(En millones de dólares de los EE. UU.)

País ^a	Donaciones a organismos multilaterales	Compromisos bilaterales oficiales		Total	Costo real descontado según		
		Donaciones	Préstamos		Tipo de interés interno ^b	Tipo de interés de los préstamos del BIRF (4,1%)	Tasa de las inversiones privadas (10%)
Australia	5,7	68,1	—	73,8	73,8	73,8	73,8
Austria	1,7	0,6	5,8	8,1	2,3 (7,0%)	2,0	2,8
Bélgica	15,2	65,6	—	80,8	80,8	80,8	80,8
Canadá	12,5	47,3	14,0	73,8	59,9 (6,1%)	58,1	62,6
Dinamarca	6,8	0,8	—	7,6	7,6	7,6	7,6
Estados Unidos	273,0	1.879,0 ^c	1.701,0	3.853,0 ^c	2.422,3 ^c (5,00%)	2.275,0 ^c	2.946,8 ^c
Francia	115,2	756,7	142,8	1.014,7	891,2 (6,0%)	873,0	920,1
Italia	19,6	18,8	112,4	150,8	39,1 (6,3%)	31,3	50,7
Japón	8,7	103,9	17,5	130,1	113,8 (7,6%)	111,0	115,4
Noruega	6,1	4,4	—	10,5	10,5	10,5	10,5
Países Bajos	44,1	11,4	10,1	65,6	56,7 (5,2%)	55,6	59,8
Portugal	—	3,1	39,4	42,5	6,4 (5,0%)	3,4	18,3
Reino Unido	40,6	221,2	356,5	618,3	298,5 (7,0%)	198,7	369,1
República Federal de Alemania	105,4	155,3	315,0	575,4	319,3 (6,9%)	256,1	372,2
TOTAL	654,6	3.336,2 ^c	2.714,5	6.705,3 ^c	4.382,2 ^c	4.036,9 ^c	5.090,5 ^c

Fuentes: Datos sobre los compromisos oficiales y condiciones y modalidades de los préstamos tomados de OCDE, *The Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries, 1961-1965*, op. cit.; 1965 Review, op. cit., 1967 Review, op. cit. Métodos de evaluación del costo real descritos en este anexo.

^a Australia, Bélgica, Francia y Portugal sobre la base de los desembolsos brutos. Donaciones multilaterales sobre la base de los desembolsos. Resultados relativos

al costo real para los Estados Unidos reducidos en 201,6 millones de dólares para tener en cuenta la sobrevaluación de las donaciones efectuadas con arreglo a la *Public Law 480*, títulos II y III.

^b El tipo de interés interno prevaletiente en cada país se indica entre paréntesis.

^c Más 1.086,7 millones de dólares, total neto, *Public Law 480*, título I, Estados Unidos, como se explica en este anexo.

CUADRO A-2

Compromisos oficiales de ayuda de los miembros del CAD, comparados con su costo real, 1963
(En millones de dólares de los EE. UU.)

País *	Donaciones a organismos multilaterales	Compromisos bilaterales oficiales		Total	Costo real descontado según:		
		Donaciones	Préstamos		Tipo de interés interno ^b	Tipo de interés de los préstamos del BIRF (4,1%)	Tasa de las inversiones privadas (10%)
Australia	17,5	78,4	—	95,9	95,9	95,9	95,9
Austria	1,6	—	0,9	2,5	1,8 (7,0%)	1,7	2,0
Bélgica	16,5	75,8	—	92,3	92,3	92,3	92,3
Canadá	18,1	43,6	81,6	143,3	62,3 (6,1%)	49,8	80,4
Dinamarca	5,3	6,8	—	12,1	12,1	12,1	12,1
Estados Unidos	112,0	1.535,0 ^c	1.515,6	3.162,6 ^c	1.989,0 ^c (5,0%)	1.828,4 ^c	2.429,5 ^c
Francia	30,3	678,5	173,9	882,7	728,8 (6,0%)	706,4	763,5
Italia	2,8	14,0	140,3	157,1	18,6 (6,4%)	3,5	37,8
Japón	9,4	80,1	135,0	224,5	99,1 (6,8%)	69,7	124,5
Noruega	7,5	3,2	—	10,7	10,7	10,7	10,7
Países Bajos	39,3	8,5	21,3	69,1	48,6 (5,2%)	46,1	55,4
Portugal	0,1	8,8	44,7	53,6	16,2 (5,2%)	11,8	28,7
Reino Unido	38,8	234,6	240,7	514,1	308,8 (6,6%)	255,0	358,4
República Federal de Alemania	23,3	160,5	523,2	707,0	281,1 (6,6%)	172,2	383,6
TOTAL	322,5	2.927,8 ^c	2.877,2	6.127,5 ^c	3.765,3 ^c	3.355,6 ^c	4.472,8 ^c

Fuentes: Véase el cuadro A-1.

* Australia, Bélgica y Francia sobre la base de los desembolsos brutos. Resultados relativos al costo real para los Estados Unidos reducidos en 225,1 millones de dólares para tener en cuenta la sobrevaluación de las donaciones efectuadas con arreglo a la *Public Law 480*, títulos II y III.

^b El tipo de interés interno prevaleciente en cada país se indica entre paréntesis.

^c Más 347,6 millones de dólares, total neto, *Public Law 480*, título I, Estados Unidos, como se explica en este anexo.

CUADRO A-3

Compromisos oficiales de ayuda de los miembros del CAD, comparados con su costo real, 1964
(En millones de dólares de los EE. UU.)

País ^a	Donaciones a organismos multilaterales	Compromisos bilaterales oficiales		Total	Costo real descontado según:		
		Donaciones	Préstamos		Tipo de interés interno ^b	Tipo de interés de los préstamos del BIRF (4,2%)	Tasa de las inversiones privadas (10%)
Australia	11,0	93,0	—	104,0	104,0	104,0	104,0
Austria	2,4	1,8	16,1	20,3	5,4 (7,0%)	3,5	7,2
Bélgica	2,0	76,8	2,4	81,2	79,5 (6,6%)	79,1	79,9
Canadá	18,5	68,5	84,2	171,2	98,8 (6,2%)	82,5	120,0
Dinamarca	9,0	2,8	3,5	15,3	12,7 (7,2%)	11,9	13,2
Estados Unidos	253,0	1.594,0 ^c	2.373,0	4.220,0 ^c	2.490,8 ^c (5,2%)	2.273,6 ^c	3.226,7 ^c
Francia	16,8	864,2	279,8	1.160,8	937,0 (6,1%)	902,2	891,6
Italia	80,9	23,6	131,5	236,0	121,6 (7,3%)	103,9	134,7
Japón	17,0	76,0	90,0	183,0	104,2 (7,6%)	81,2	116,5
Noruega	7,6	1,5	0,5	9,6	9,1 (5,6%)	9,1	9,3
Países Bajos	36,6	25,2	20,4	82,2	65,5 (5,9%)	62,4	70,5
Portugal	0,2	7,5	35,5	43,2	9,7 (4,9%)	8,0	19,2
Reino Unido	51,0	384,7	365,8	801,4	538,5 (7,0%)	450,5	601,9
República Federal de Alemania . . .	84,3	188,9	279,2	552,4	331,0 (6,7%)	278,2	382,1
TOTAL	590,3	3.408,5^c	3.681,9	7.680,6^c	4.907,8^c	4.450,1^c	5.886,8^c

Fuentes: Véase el cuadro A-1.

^a Australia y Bélgica (donaciones solamente) sobre la base de los desembolsos brutos. Resultados relativos al costo real para los Estados Unidos reducidos en 114 millones de dólares para tener en cuenta la sobrevaluación de las donaciones efectuadas con arreglo a la *Public Law 480*, títulos II y III.

^b El tipo de interés interno prevaleciente en cada país se indica entre paréntesis.

^c Más 733,2 millones de dólares, total neto, *Public Law 480*, título I, Estados Unidos, como se explica en este anexo.

CUADRO A-4

Compromisos oficiales de ayuda de los miembros del CAD, comparados con su costo real, 1965
(En millones de dólares de los EE. UU.)

País ^a	Donaciones a organismos multilaterales	Compromisos bilaterales oficiales		Total	Costo real descontado según:		
		Donaciones	Préstamos		Tipo de interés interno ^b	Tipo de interés de los préstamos del BIRF (4,6%)	Tasa de las inversiones privadas (10%)
Australia	19,8	130,0	—	149,8	149,8	149,8	149,8
Austria	3,2	2,6	36,1	41,9	6,5 (6,0%)	4,6	11,3
Bélgica	8,8	101,5	2,1	112,4	110,8 (6,6%)	110,6	111,2
Canadá	25,3	104,7	110,4	240,4	163,3 (6,2%)	146,4	189,3
Dinamarca	11,4	2,8	6,0	20,2	15,2 (8,4%)	13,9	15,7
Estados Unidos	471,2	1.690,7 ^c	1.534,2	3.696,1	2.699,5 ^c (5,3%)	2.596,3 ^c	3.168,2 ^c
Francia	27,4	820,1	213,9	1.061,4	882,0 (6,0%)	861,0	927,8
Italia	44,7	23,7	257,8	326,2	87,3 (6,7%)	70,9	110,4
Japón	48,9	69,3	199,3	317,5	140,7 (6,5%)	120,5	171,4
Noruega	9,5	4,0	0,6	14,1	13,6 (5,7%)	13,6	13,8
Países Bajos	30,9	47,6	32,3	110,8	86,3 (6,2%)	82,0	93,4
Portugal	2,2	7,3	23,6	33,1	11,9 (4,9%)	11,2	19,4
Reino Unido	52,4	218,2	219,2	489,8	344,2 (7,4%)	298,4	374,4
República Federal de Alemania	100,4	190,0	391,5	681,9	390,5 (8,0%)	302,9	429,9
TOTAL	856,1	3.412,5 ^c	3.027,0	7.298,1	5.101,6 ^c	4.782,1 ^c	5.786,0 ^c

Fuentes: Véase el cuadro A-1.

^a Australia: sobre la base de los desembolsos brutos. Bélgica: donaciones bilaterales sobre la base de los desembolsos brutos. Resultados relativos al costo real para los Estados Unidos reducidos en 100 millones de dólares para tener en cuenta la sobrevaluación de las donaciones efectuadas con arreglo a la *Public Law 480*, títulos II y III.

^b El tipo de interés interno prevaleciente en cada país se indica entre paréntesis.
^c Más 253 millones de dólares, total neto, *Public Law 480*, título I, Estados Unidos, como se explica en este anexo.

CUADRO A-5

Compromisos oficiales de ayuda de los miembros del CAD, comparados con su costo real, 1966
(En millones de dólares de los EE. UU.)

País ^a	Donaciones a organismos multilaterales	Compromisos bilaterales oficiales		Total	Costo real descontado según		
		Donaciones	Préstamos		Tipo de interés interno ^b	Tipo de interés de los préstamos del BIRF (5,6%)	Tasa de las inversiones privadas (10%)
Australia	18,0	136,2	—	154,2	154,2	154,2	154,2
Austria	4,9	3,8	76,9	85,7	9,5 (5,5%)	9,7	19,4
Bélgica	16,0	76,6	5,6	98,2	94,1 (6,8%)	93,8	95,0
Canadá	30,6	161,0	57,3	248,9	217,7 (6,7%)	212,9	227,6
Dinamarca	18,7	3,8	13,5	36,0	30,8 (8,9%)	28,7	31,3
Estados Unidos	494,5	1.712,9 ^d	1.922,3	4.129,7 ^e	2.681,5 ^d (5,7%)	2.675,0 ^d	3.182,5 ^d
Francia	40,9	793,0	175,5	1 009,4	865,9 (6,4%)	857,6	896,6
Italia	44,1	22,9	432,2	499,2	116,5 (6,8%)	98,2	160,1
Japón	38,5	107,1	205,5	351,1	170,9 (7,0%)	151,6	205,0
Noruega	9,9	5,9	—	15,8	15,8	15,8	15,8
Países Bajos ^e	30,9	47,6	32,3	110,8	88,5 (7,2%)	84,8	93,4
Portugal ^e	2,2	7,3	23,6	33,1	11,9 (4,9%)	13,2	19,4
Reino Unido	55,1	195,9	254,6	505,6	398,0 (7,8%)	365,8	421,6
República Federal de Alemania	131,7	124,2	354,6	610,5	386,1 (7,9%)	330,6	424,8
TOTAL	936,0	3.398,2 ^d	3.553,9	7.888,2 ^e	5.241,4 ^d	5.091,9 ^d	5.946,7 ^d

Fuentes: Véase el cuadro A-1.

^a Donaciones bilaterales de Australia y Bélgica sobre la base de los desembolsos brutos. Portugal y Países Bajos: estimaciones. Resultados relativos al costo real para los Estados Unidos reducidos en 100 millones de dólares para tener en cuenta la sobrevaluación de las donaciones efectuadas con arreglo a la *Public Law 480*, títulos II y III.

^b El tipo de interés interno prevaleciente en cada país se indica entre paréntesis.
^c Estimaciones.

^d Más 827 millones de dólares, total neto, *Public Law 480*, título I, Estados Unidos, como se explica en este anexo.

CUADRO A-6

Elementos de donación en los compromisos de concesión de préstamos oficiales de los donantes miembros del CAD para el período de 1962-1965, descontados por el método de las rentas vitalicias (Préstamos descontados a los tipos de interés internos de los donantes)

País	Elemento de donación como porcentaje del compromiso de préstamo oficial			
	1962	1963	1964	1965
Australia	a	a	a	a
Austria	a	23,0	7,9	5,7
Bélgica	a	19,5	15,0	5,6
Canadá	0,6	0,7	15,1	26,4
Dinamarca	a	a	26,5	20,0
Estados Unidos de América	28,9	37,8	34,2	22,8
Francia	14,4	12,2	20,9	16,8
Italia	0,6	1,3	12,0	9,7
Japón	5,1	6,8	9,6	12,4
Noruega	a	45,4	a	22,8
Países Bajos	12,7	4,0	19,2	25,6
Portugal	8,8	17,1	9,3	10,7
Reino Unido	11,2	15,6	28,9	35,2
República Federal de Alemania	18,2	18,8	22,3	26,4

Fuente: Véase el texto del anexo. a Ningún compromiso de préstamo.

III. — ANÁLISIS DEL MÉTODO DEL EQUIVALENTE EN DONACIONES

El método del equivalente en donaciones que se utiliza en este informe se basa en los compromisos oficiales de ayuda. Si se dispusiera de datos apropiados se obtendrían resultados más exactos computando el equivalente en donaciones sobre la base de las salidas reales en efectivo, préstamo por préstamo, y de los plazos reales de reembolso, préstamo por préstamo, teniendo en cuenta la refinanciación cuando ello sea apropiado. Los cálculos basados en las corrientes en efectivo podrían producir resultados diferentes de los que se basan en compromisos y promedios ponderados de las condiciones de los préstamos con unos plazos de reembolso hipotéticos. Un estudio anterior, basado en los compromisos de ayuda, pero en el que se incluyen cálculos del equivalente en donaciones para cada uno de los préstamos efectuados utilizando los plazos de reembolso contractuales dio, para el año 1962, resultados ligeramente diferentes a los de este estudio^b.

El cálculo del equivalente en donaciones sobre la base de las corrientes en efectivo requiere un mejor sistema de recogida de datos sobre transferencias oficiales de capital, tal como el que ha comenzado a aplicar el BIRF en 1967.

El método que se emplea en el presente estudio se usa también en otros análisis^c. Algunos autores se han referido a este método, sin aplicarlo^d. En otros estudios se han investigado las consecuen-

cias lógicas de llevar al máximo la función de las transferencias de capital^e.

Los demás sistemas de cómputo han producido resultados análogos al análisis que figura en el presente informe. Ohlin (*op. cit.*, pág. 73) señala proporciones de equivalentes en donaciones algo más bajas que las de este informe. Esto se debe al hecho de que no tuvo en cuenta en sus cálculos los periodos de gracia y utilizó un tipo uniforme de descuento del 6%. Su cálculo del costo real de los compromisos de ayuda para 1963 también es inferior al de este informe (4.200 millones, frente a 3.700 millones) probablemente debido a las mismas diferencias de los métodos de cálculo, así como a: a) la utilización de corrientes netas en vez de compromisos; b) los efectos de revisiones ulteriores de los datos del CAD correspondientes a 1963, y c) las diferencias de los métodos de evaluación de la ayuda prestada con arreglo a la *Public Law 480*.

Little y Clifford también han calculado el costo real de la ayuda en 1963. Los cálculos los realizaron, al igual que Ohlin, aplicando un tipo único de interés a todos los países. Su cálculo (cuando se evalúa la asistencia facilitada conforme a la *Public Law 480* a los valores comunicados) es más elevado que el de Ohlin al tipo de descuento del 6% y más elevado que el de este informe al tipo de descuento interno porque se ha basado en las corrientes brutas de ayuda, lo cual representa un valor diferente al de las corrientes netas de Ohlin o al método de los compromisos de ayuda utilizado en este informe; y también porque ninguno de sus métodos diferentes de evaluar la asistencia prestada en virtud de la *Public Law 480* corresponde al de Ohlin. Además, han incluido periodos de gracia de un año y de cinco años en sus estimaciones, en vez de promedios ponderados reales, como en este informe, o ningún periodo de gracia, como en los cálculos de Ohlin.

El informe de la OCDE titulado *The Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries, 1961-1965* incluye cálculos del equivalente en donaciones para los años 1964 y 1965. Sus estimaciones, al

^b Véase John Pincus, *op. cit.*, cap. 5.

^c Ohlin, *op. cit.*; I.M.D. Little y J. M. Clifford, *op. cit.*; OCDE, *The Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries, 1961-1965*, *op. cit.*; BIRF, « Grant element calculations », memorando inédito, 1967; H. G. Johnson, *Economic Policies Toward Less-Developed Countries* (Washington, D.C., Brookings Institution, 1967).

^d Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Medición de la corriente de recursos hacia los países en desarrollo: informe sobre problemas de metodología preparado por un grupo de expertos designado por el Secretario General* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.II.D.19); Jacob Kaplan, *The Challenge of Foreign Aid* (Nueva York, Praeger, 1967).

^e Richard Cooper, *A Note on Foreign Assistance and the Capital Requirements for Development* (Santa Mónica, The Rand Corporation, RM-4291-PR, febrero de 1965) y Wilson Schmidt, *op. cit.*

igual que las de este informe, se basan en compromisos de ayuda, pero utilizan un tipo de descuento interno que es inferior en 1% aproximadamente a los tipos de descuento aquí utilizados. Su método de descuento emplea la fórmula continua de Ohlin, lo mismo que

este informe, pero la modifica para préstamos a corto plazo y para préstamos con plazos de reembolso anormales.

Una comparación de los cinco cálculos da los siguientes resultados en lo relativo al equivalente en donaciones de los préstamos

Equivalente en donaciones de los préstamos oficiales bilaterales de los países miembros del CAD, descontados a los tipos de interés internos

(En millones de dólares de los EE. UU.; el porcentaje del valor nominal se indica entre paréntesis)

Método	1962		1963		1964		1965	
	Ayuda nominal	Equivalente en donaciones	Ayuda nominal	Equivalente en donaciones	Ayuda nominal	Equivalente en donaciones	Ayuda nominal	Equivalente en donaciones
Ohlin ^a	1.890	358 (19%)	2.230	430 (19%)				
(1966)								
Little y Clifford ^b			2.082	i) 537 (25,7%) ii) 598 (28,7%)				
(1965)								
OCDE ^c					3.267	784 (21,6%)	3.035	448 (14,8%)
(1967)								
Pincus ^d	2.715	590 (21,7%)	2.877	726 (25,2%)	3.682	1.050 (28,5%)	3.027	624 (20,6%)
(1967)								
Pincus ^e	2.960	516 (17,4%)						
(1963)								

^a Véase Ohlin, *op. cit.*, pág. 73. Ayuda nominal basada en las corrientes netas; las fórmulas que se usan para el descuento son la *a* y la *b* de este anexo; no hay período de gracia; interés y plazo de vencimiento medios de todos los países tomados en conjunto; tipo de descuento del 6%. No se especifica la fuente de los datos [que proceden tal vez de OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1964 Review* (Paris, 1964)].

^b Véase Little y Clifford, *op. cit.*, pág. 75. Ayuda nominal basada en las corrientes brutas; las fórmulas que se utilizan para el descuento son la *d* y la *e* de este anexo; cálculo i) período de gracia de un año, cálculo ii) período de gracia de cinco años; tipo de interés y plazo de vencimiento medios para cada país; descuento del 6%. Fuente de los datos: OCDE, *1964 Review, op. cit.*

^c Véase OCDE, *The Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries, 1961-1965, op. cit.* pág. 142. Ayuda nominal basada en los compromisos; las fórmulas que se usan para descontar la mayor parte de los préstamos son la *a* y la *b*, para otros se utilizan los plazos reales de reembolso; se descuentan los préstamos

uno por uno con los períodos de gracia, plazos de vencimiento y tipos de interés reales; se descuentan a la tasa de bonos del Estado. No se especifica la fuente de los datos (se supone que son de los ficheros del CAD).

^d Ayuda nominal basada en los compromisos; las fórmulas que se utilizan para el descuento son la *a* y la *b*; también las fórmulas de renta vitalicia, no indicadas arriba, empleadas en el cuadro A-6; interés, plazos de vencimiento y período de gracia medios para cada país; descontado al tipo de interés de las hipotecas o al tipo de interés de los bonos del Estado más 1%. Véanse las fuentes de los datos en el texto del anexo.

^e Véase Pincus, *op. cit.*, págs. 135 y 140. Ayuda nominal basada en compromisos; las fórmulas *d* y *e* son las que se usan para descontar la mayor parte de los préstamos, para otros se utilizan los plazos reales de reembolso, los préstamos se descuentan uno por uno con los períodos de gracia, plazos de vencimiento y tipos de interés reales; descontado al tipo de interés de las hipotecas o de los bonos del Estado más 1%. Datos proporcionados por la OCDE.

No se puede decir que ninguno de estos métodos sea en sí bueno o malo, aunque cuanto más se aproxime el análisis a un descuento préstamo por préstamo basado en las condiciones reales de los préstamos, los plazos reales de vencimiento y los costos reales internos de oportunidad, más apropiado resulta para determinar el costo actual de la ayuda. La OCDE y Pincus han tratado de idear un método congruente relacionando los compromisos con las condiciones y modalidades de los préstamos que, para los años de que se trata, sólo se obtienen, por regla general, respecto de los compromisos. En cambio, tanto Ohlin como Little y Clifford han buscado un método congruente relacionando sus cálculos con la corriente de recursos. En los dos casos se sacrifica algo de exactitud, en el primero debido a la divergencia entre los compromisos y las corrientes reales de ayuda; en el segundo debido al carácter hipotético de los cálculos de condiciones y modalidades, así como a las inexactitudes a que da lugar la utilización de un tipo de descuento uniforme.

El estudio de la OCDE incluye un cálculo¹ del factor donaciones de la ayuda multilateral de 1965 descontada al 10% y obtiene equivalentes en donaciones del 32% (BIRF), el 84% (AIF) y el 44% Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para los tres donantes principales. Según el estudio de la OCDE, por término medio en la ayuda bilateral del CAD el factor donaciones es mayor que en la ayuda

multilateral debido a que la mayor parte de la ayuda multilateral es en forma de préstamos. Sin embargo, la proporción del factor donaciones de los préstamos multilaterales de 1965 fue el mismo que la de los préstamos bilaterales, si se descontaban ambos al 10%.

Si de los cálculos pasamos al análisis de los estudios, vemos que éstos tienen varios elementos en común. Todos coinciden en que no hay ninguna medición que pueda por sí sola abarcar todas las dimensiones de la transferencia de recursos. El método del equivalente en donaciones tal como se formula ahora no puede abarcar los problemas de balanza de pagos, los factores limitativos de orden presupuestario, los efectos de las inversiones privadas no valorados cuantitativamente ni otros efectos que se han calificado de «auténticamente cualitativos». Tampoco tiene en cuenta los beneficios que derivan los donantes de la ayuda².

Algunos observadores han discutido la procedencia de incluir los pagos por concepto de reparaciones³ y han estimado que la ayuda a las ex colonias está comprendida más o menos en la misma categoría que las reparaciones⁴. Varios autores, entre ellos Kaplan, han considerado que las corrientes de ayuda no se pueden equiparar al PNB, especialmente a efectos de las comparaciones internacionales

¹ Véase OCDE, *The Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries, 1961-1965, op. cit.*, págs. 145 y 146.

² Véase Ohlin, *op. cit.*, pág. 74, y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *op. cit.*, págs. 40 a 42 y 113 a 115.

³ Véase John Pincus, *op. cit.*, pág. 115 y Kaplan, *op. cit.*, pág. 330.

⁴ Véase Kaplan, *op. cit.*, pág. 330.

relativas a la distribución de la carga de la ayuda. Estas críticas no se aplican a los cálculos del equivalente en donaciones en sí mismo, sino a los métodos actuales para calcular la ayuda y la distribución de la carga.

Aunque hay acuerdo general en que el método del equivalente en donaciones no puede medir todos los aspectos de las corrientes de ayuda, los estudios sobre este tema ponen de manifiesto que hay cierta confusión en cuanto a su grado de aplicabilidad. Por ejemplo, el informe de la OCDE califica de graves dificultades conceptuales cuestiones tales como las relativas a si el tipo de descuento apropiado es el del donante o el del prestatario, o si el tipo de descuento debe ser uniforme para todos los países ¹. Según se indica en este informe, estos factores no constituyen dificultades conceptuales sino que dependen de los objetivos de la investigación de que se trate.

El informe de los expertos de las Naciones Unidas expresa reservas acerca de los cálculos del equivalente en donaciones, debido a la dificultad de elegir los tipos de descuento que midan la eficiencia marginal de las inversiones. Esta reserva está muy justificada en lo que concierne a los países beneficiarios dada la desorganización de sus mercados de capitales y la presunta importancia de los efectos externos para determinar la eficiencia social marginal del capital. Para los países desarrollados, el problema es más sencillo debido a la mejor organización de sus mercados de capitales. Las estimaciones de las tasas sociales de rendimiento del capital en los Estados Unidos en los últimos años se han aproximado mucho al tipo de interés hipotecario ². Evidentemente, será menester intensificar los trabajos

si se quiere obtener estimaciones más exactas. Se debe considerar que las reservas del grupo de expertos de las Naciones Unidas a este respecto se aplican principalmente al estado actual de los conocimientos y no al método en sí. Como sistema provisional el tipo de interés de los bonos a largo plazo ofrece un método adecuado de descuento. El grupo de expertos de las Naciones Unidas ha señalado con acierto que los tipos de interés de los bonos presentan una gran variedad, pero esa dificultad se puede solucionar fácilmente utilizando el promedio ponderado de los tipos de interés.

Little y Clifford han señalado ³ que el método no proporciona una definición única del volumen de ayuda desde el punto de vista de los donantes, y citan concretamente los problemas de los tipos de descuento y de la vinculación. Sin embargo, estos dos elementos son susceptibles de análisis, como se ha indicado más arriba. Con más razón señalan Little y Clifford las deficiencias del análisis del equivalente en donaciones para evaluar los beneficios de los países que reciben la ayuda. En particular, es muy difícil calcular el efecto integral de la vinculación.

En resumen, se reconoce en general que el equivalente en donaciones no puede abarcar todos los aspectos de la ayuda en una única medida para cada donante y una medida única para cada beneficiario. Pero se ha producido también cierta confusión entre, por un lado, problemas conceptuales que sólo se pueden resolver, si es que se pueden llegar a resolver, a un nivel relativamente alto de abstracción, y por el otro, problemas relativos a los datos que requieren esencialmente un análisis más a fondo y mayor exactitud de la información, pero no presentan obstáculos que les son propios. Naturalmente, una medición completamente exacta, incluso de los elementos que en principio son mesurables, seguirá estando fuera de nuestro alcance. Pero uno de los objetivos de la ciencia es precisamente obtener mediciones más exactas, aunque la precisión absoluta parezca todavía remota.

¹ Véase OCDE, *The Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries, 1961-1965*, op. cit., págs. 192 a 195.

² Véase Otto Eckstein, « A Survey of the Theory of Public Expenditures », en National Bureau of Economic Research, *Public Finances: Needs, Sources and Utilization* (Princeton University Press, 1961), págs. 439 a 504.

³ Op. cit., pág. 72.

DOCUMENTO TD/7/SUPP.11

La propuesta Horowitz Estudio de la secretaría de la UNCTAD

[Texto original en inglés]
[6 de diciembre de 1967]

Capítulo I

Introducción

1. La Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio, en su segundo período de sesiones, pidió al Secretario General de la UNCTAD «que estudiase la importancia que, para la propuesta Horowitz¹, pudiesen tener las perspectivas generales de los mercados de capital en el porvenir a más largo plazo, recurriendo para ello, si lo estimaba conveniente, a la asistencia de expertos»². Atendiendo a esta solicitud, la secretaría de la UNCTAD ha preparado el presente estudio en consulta con expertos financieros.

2. La propuesta se basa en la premisa, generalmente aceptada, de que hay que acrecentar en gran medida la corriente de ayuda a los países en desarrollo y liberalizar considerablemente las condiciones en que se presta la asistencia, para permitir una adecuada transferencia neta de recursos a dichos países y también para impedir que se creen situaciones funestas de endeudamiento. También se da por supuesto que, debido a obstáculos presupuestarios, existen ciertos límites para el aumento de las corrientes de ayuda oficial, pero que se pueden encontrar los recursos de ayuda necesarios en los mercados de capital de los países desarrollados. Dado que en esos mercados sólo es posible obtener fondos en condiciones comerciales, se necesitan subsidios para poner esos fondos a la disposición de los países en desarrollo en condiciones liberales. La propuesta prevé, pues, un sistema por el cual una institución internacional obtendría fondos en los mercados nacionales de capital de los países desarrollados en las condiciones comerciales normales, y volvería a prestar esos fondos por conducto de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) a los países en desarrollo a tipos de interés bajos y por un período que se sugiere sea de 30

años³. La diferencia entre lo que costaría el préstamo a la institución y los tipos de interés más bajos a que ésta volvería a prestar los fondos sería cubierta por un fondo de nivelación de intereses. Los recursos de este fondo se obtendrían mediante asignaciones presupuestarias de los países desarrollados a la AIF, la asignación de cierta parte de los ingresos netos del BIRF, o alguna combinación de ambos procedimientos.

3. El estudio de la propuesta Horowitz efectuado por el personal del BIRF, que fue preparado en conformidad con la recomendación A.IV.11 de la Conferencia, fue presentado en febrero de 1965⁴. El personal del BIRF examinó las consecuencias técnicas de la propuesta y señaló ciertos problemas que probablemente se presentarían si se decidía ponerla en práctica. En particular, señaló las limitadas perspectivas de obtener créditos en los mercados de capital de América del Norte y de Europa, los elevados tipos de interés que en aquellos momentos devengaban los préstamos obtenidos en los mercados de capital, la competencia que podría surgir entre la AIF y el BIRF para procurarse los fondos de que se dispusiere, los problemas que entrañaba la entrada de la AIF como nuevo prestatario en los mercados de capital, los problemas que planteaban las garantías dadas por los gobiernos para respaldar los préstamos obtenidos por la AIF y los compromisos de ayuda a largo plazo que exigiría la creación de un fondo de nivelación de intereses. En el informe del personal del BIRF, además de estos problemas técnicos, se resumían de la manera que se indica a continuación las cuestiones de política que planteaba la propuesta Horowitz, a fin de que los gobiernos las tomaran en consideración: dando por sentado que los recursos de la AIF deberían ser considerablemente aumentados, ¿les sería más fácil a los gobiernos interesados lograr este objetivo a) empleando la técnica de la propuesta Horowitz, asumiendo con ello las obligaciones relativas a las garantías, al fondo de nivelación de intereses, al acceso a los mercados, y a la refinanciación; b) elevando el importe de sus suscripciones anuales a la AIF; c) concediendo préstamos a la AIF en las condiciones que ésta fijase, ya fuese con

¹ La propuesta Horowitz, relativa a la financiación del desarrollo económico, fue presentada por primera vez por Israel a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su primer período de sesiones celebrado en 1964 (véanse los documentos de la Conferencia E/CONF.46/C.3/2 y E/CONF.46/C.3/L.5/Rev.1). La Conferencia expresó su vivo interés en dicha propuesta y recomendó que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) hiciera un nuevo estudio. [Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* vol. I: *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), pág. 54, anexo A.IV.11.]

² Véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, quinto período de sesiones, Suplemento N.º 3* (TD/B/118/Rev.1), párr. 89.

³ La institución internacional podría ser el BIRF o la propia AIF. Los fondos obtenidos serían aparte de los que el BIRF necesita para sus transacciones normales, y las obligaciones resultantes irían respaldadas por garantías nuevas e independientes.

⁴ BIRF, «La propuesta Horowitz: informe presentado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y nota del Secretario General de la Conferencia» (documento de la Junta de Comercio y Desarrollo TD/B/C.3/1).

fondos obtenidos en préstamo o con fondos asignados, o d) mediante alguna combinación de estos procedimientos? Al mismo tiempo, en el estudio del personal del BIRF se indicaba que «poca duda cabe de que se podría reunir la suma prevista, si los gobiernos de los países industrializados hicieran lo siguiente: a) concedieran a los préstamos para la AIF la prioridad necesaria sobre otros prestatarios en cuanto al acceso a sus mercados; b) dieran garantías satisfactorias para el mercado; c) permitieran la consecución de los préstamos a tipos de interés atractivos en relación con las emisiones de obligaciones competidoras, y d) aceptaran un compromiso a largo plazo de contribuir al fondo de nivelación de intereses»⁵.

4. En su primer período de sesiones, celebrado en Ginebra en diciembre de 1965, la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio recomendó que se nombrase un Grupo de Expertos para examinar la propuesta Horowitz, así como planes análogos y sus posibles variantes, teniendo debidamente en cuenta el estudio de la secretaría del BIRF.

5. El Grupo de Expertos se reunió en abril de 1966 y tuvo ante sí la propuesta original Horowitz y una versión modificada de la misma presentada por el Sr. Horowitz⁶.

6. En la propuesta original se preveía el establecimiento de un sistema nuevo e independiente de garantías gubernamentales, aplicables al capital y al interés, en el que participarían todos los países industrializados miembros de la AIF (esto es, los países de la parte I). Las garantías se aplicarían directamente a los préstamos obtenidos en el mercado por la AIF, o bien, si el organismo que obtuviera los préstamos fuera el BIRF, a los concedidos por el BIRF a la AIF con los fondos obtenidos en préstamo en el mercado. Las nuevas garantías facilitarían las operaciones en el mercado al asegurar a los poseedores de bonos que el hecho de que el dinero obtenido en préstamo sería a su vez prestado por la AIF a países en desarrollo en condiciones liberales no entrañaba ningún riesgo en cuanto al pago de los intereses y el reembolso del capital a los poseedores de los bonos. La concesión de garantías nuevas e independientes también impediría que pudiera resentirse el crédito del BIRF, de ser éste elegido como organismo prestatario para la aplicación de la propuesta Horowitz. El Grupo de Expertos de la UNCTAD convino en que los préstamos del BIRF a la AIF «sometidos a garantías solidarias en cuanto al capital y al interés no podrían considerarse en modo alguno como perjudiciales al crédito del Banco»⁷.

7. Como podría resultar difícil obtener un sistema de garantías gubernamentales adicionales, el grupo de expertos examinó una versión modificada de la propuesta, que difería de la versión anterior, en que no preveía un sistema de garantías independiente. Conforme a esta versión modificada, el BIRF tomaría en préstamo sumas más elevadas en los mercados de capital sobre la base de su ya existente sistema de garantías, y a su vez prestaría esas sumas a la

AIF. Dicho en otras palabras: los poseedores de los bonos del BIRF ya existentes tendrían que compartir con los poseedores de los nuevos bonos la protección que deparan las garantías existentes para respaldar las obligaciones del BIRF. Así, pues, la propuesta modificada Horowitz planteaba la cuestión principal de cómo afectaría al crédito del BIRF, en el concepto de los poseedores existentes y potenciales de sus bonos, el hecho de que tomase en préstamo sumas superiores en los mercados de capital y, sin contar con garantías independientes ni adicionales, las pusiese a disposición de la AIF para que ésta a su vez las prestase en condiciones liberales. Los miembros del Grupo de Expertos no pudieron ponerse de acuerdo en cuanto a si esta falta de garantías independientes perjudicaría al crédito del BIRF⁸. Sea como fuere, el representante del BIRF que asistió a las reuniones del Grupo de Expertos indicó claramente que éste no estaría dispuesto a hacer ningún préstamo a la AIF que no estuviere respaldado por garantías adicionales.

8. Si bien el Grupo de Expertos consideró que el clima existente en los mercados de América del Norte y de Europa era «en general desfavorable», señaló que «la capacidad de absorción de esos mercados es susceptible de expansión y, de hecho, ha aumentado en los últimos años con más celeridad de lo que cabía esperar». El Grupo agregó que «es necesario tener en cuenta, no simplemente la situación a corto plazo, sino también la posibilidad de que a la larga mejore mucho la situación en los mercados de capitales»⁹.

9. Como tanto el personal del BIRF como el Grupo de Expertos prepararon sus respectivos informes en momentos de gran escasez en los mercados de capital, es natural que esas condiciones desfavorables influyeran en el criterio por ellos adoptado. No obstante, como reconoció el propio Grupo de Expertos, no conviene dejarse influir demasiado por los altibajos de los mercados de capital, y hay que tener presentes las perspectivas a largo plazo. Por esta razón, la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio, en su segundo período de sesiones, pidió al Secretario General de la UNCTAD «que estudiase la importancia que, para la propuesta Horowitz, pudiesen tener las perspectivas generales de los mercados de capital en el porvenir a más largo plazo».

10. El presente informe ha sido discutido con el Sr. Sixto Roxas, que actuó como Presidente del Grupo de Expertos encargado de examinar la propuesta Horowitz, y con el Profesor Richard Cooper, de la Universidad de Yale, cuyas opiniones se han tenido en cuenta. Sin embargo, ni el Sr. Roxas ni el Profesor Cooper son en modo alguno responsables del informe.

⁵ Algunos miembros del Grupo de Expertos estimaron que, incluso sin un sistema de garantías independiente, el BIRF podría prestar (obteniendo él mismo mayores préstamos) anualmente a la AIF un promedio de alrededor de 200 millones de dólares por un período de cinco años a título de experimento sin que por ello se resentiera su crédito. Algunos miembros opinaron que se debería restringir el monto pendiente de esos préstamos a 100 millones de dólares, o quizás a 200 millones. Algunos otros estimaron que cualquier desviación de los actuales principios del BIRF en materia de préstamos podría tener efectos desproporcionados para el crédito del Banco (*Ibid.*, párr. 15).

⁹ *Ibid.*, párrs. 6 y 7.

⁶ *Ibid.*

⁷ Véase «La propuesta Horowitz: informe del Grupo de Expertos» (documento TD/B/C.3/23 de la Junta de Comercio y Desarrollo), anexo A.

⁸ Véase «La propuesta Horowitz: informe del Grupo de Expertos», *op. cit.*, párr. 13.

11. La propuesta Horowitz consta de tres elementos esenciales: a) el uso de los mercados de capital como fuente de fondos para los préstamos que con destino al desarrollo efectúe un organismo internacional; b) un sistema de garantías para garantizar las deudas de ese organismo, y c) un sistema de subvenciones para intereses. Los problemas que se suscitan en torno de estos tres elementos se examinan en las páginas siguientes.

Capítulo II

La situación actual de los mercados de capital

12. Al prever la posibilidad de que un organismo internacional haga uso de los mercados de capital como fuente de fondos para los préstamos destinados al desarrollo, la propuesta Horowitz no representa un apartamiento radical de la práctica en uso. El BIRF toma dinero a préstamo en varios mercados de capital y vende además a los inversionistas privados participaciones en sus empréstitos. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) obtiene también una parte de sus fondos en los mercados de capital. Por consiguiente, la cuestión que se plantea no es la del principio de la utilización de los mercados de capital sino la de la medida en que puede lograrse que esos mercados procuren fondos complementarios para la financiación del desarrollo, en condiciones de favor.

Mercados nacionales

13. A partir de 1960, se ha producido un aumento global de las emisiones netas en los mercados de capital de los países desarrollados. En el cuadro 1 puede verse que, durante el período de 1960-1966, ha habido un apreciable aumento del volumen de emisiones netas tanto por parte del sector público como del sector privado de esos países. Los préstamos públicos y « privados » sobre una base neta aumentaron desde unos 16.700 millones de dólares en 1960 hasta 39.200 millones de dólares en 1966¹⁰. Los gobiernos de la mayoría de los países desarrollados con economía de mercado recurren cada vez más a las emisiones de obligaciones y se ha calculado que en casi todos ellos un 40% al menos de las nuevas emisiones corresponde actualmente al sector público¹¹.

¹⁰ Las cifras que se presentan en este documento tienen por fin mostrar los cambios globales que se han producido en los mercados de capital. Sería necesario introducir muchas modificaciones para poner las cifras correspondientes a cada uno de los países en una base estrictamente comparable. En casi todos los casos se han utilizado las cifras netas con objeto de indicar las nuevas cantidades de dinero allegadas con la emisión de obligaciones. Si bien el empleo de cifras brutas habría ayudado a indicar la capacidad para absorber nuevas emisiones, sólo se disponía de estas cifras sobre una base comparable para los años 1960-1962. Véase Congreso de los Estados Unidos, Joint Economic Committee, *Economic Policies and Practices, Paper No 3, A description and Analysis of Certain European Capital Markets* (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1964). Las cifras de los préstamos privados del cuadro 1 representan estimaciones excesivas dado que comprenden las emisiones de las instituciones de crédito semipúblicas y de las industrias nacionalizadas.

¹¹ OCDE « Improving the Working of Capital Markets », *OECD Observer*, N.º 27, París, abril de 1967.

14. Los factores que causan los cambios en las emisiones netas son muchos y varían según los años y según los países¹². Por ejemplo, el volumen relativamente reducido de las emisiones de obligaciones de sociedades en el mercado estadounidense a comienzos del decenio de 1960, puede, en términos generales, atribuirse al hecho de que las sociedades disponían de fondos internos para responder a sus necesidades de inversión¹³. Por otra parte, el gran aumento de las emisiones netas de sociedades que se produjo en el mercado estadounidense hacia 1965 y 1966 puede atribuirse al acusado aumento de los desembolsos de capital, muchos de los cuales se financiaron mediante préstamos bancarios y emisiones de obligaciones. En 1966 y 1967, la reducción de los márgenes de beneficio, la aceleración de los pagos por impuestos de las sociedades, las medidas de precaución contra la posible elevación de los tipos de interés y las necesidades financieras del gobierno, constituyeron algunos de los factores principales que contribuyeron al gran volumen de la financiación de las sociedades por medio de obligaciones¹⁴.

15. Las cifras que se presentan en el cuadro 1 deben interpretarse con precaución. Sin embargo, pese a las muchas salvedades necesarias para analizar cada uno de los mercados, no parece existir duda de que el período 1960-1966 se ha caracterizado por un aumento global de las emisiones netas tanto del sector público como del privado.

16. Las emisiones extranjeras netas en mercados nacionales aumentaron desde unos 800 millones de dólares en 1960 a 1.900 millones de dólares en 1966 (cuadro 2)¹⁵. La gran mayoría de esas emisiones correspondió a los Estados Unidos durante el período 1960-1966, ya que tres cuartas partes aproximadamente de todas las emisiones extranjeras en mercados nacionales se colocaron en el mercado estadounidense.

17. El aumento de las emisiones extranjeras en mercados nacionales habría sido probablemente mucho mayor de no ser por la política seguida por los gobiernos de los principales países desarrollados. En los últimos años, varios países de importancia, entre ellos Suiza y los Estados Unidos, introdujeron restricciones oficiales u oficiosas que en gran parte pueden atribuirse a desequilibrios en la

¹² Para un examen de las características individuales de cada mercado y de los factores que influyen en él, véase: S. Rolfe, « Capital Markets in Atlantic Economic Relationships », the Atlantic Institute; Comisión de la CEE, *The Development of a European Capital Market*: informe de un grupo de expertos nombrados por la Comisión de la CEE (Bruselas, 1966); Congreso de los Estados Unidos, Joint Economic Committee, *op. cit.* Véanse también los informes anuales del Banco de Pagos Internacionales (BPI).

¹³ Véase Hermanos Salomon y Hutzler, *1965 Annual Review of the Bond Market*, pág. 12.

¹⁴ En los últimos años, una parte del incremento de la financiación de las sociedades por medio de obligaciones se ha debido al aumento de las obligaciones convertibles, es decir, de obligaciones que pueden convertirse en acciones a un precio fijado previamente. Estas emisiones reducen el costo de los préstamos contraídos por las sociedades, ya que los tenedores de obligaciones están dispuestos a aceptar un tipo de interés más bajo a cambio de las ganancias de capital que pueden esperar como consecuencia de una plusvalía en la cotización de las acciones.

¹⁵ Ese aumento se ha estimado excesivamente, ya que el cálculo para 1966 incluye la cifra de las emisiones brutas en el mercado estadounidense.

CUADRO 1
 Mercados nacionales de capital: emisiones internas netas
 (En millones de dólares de los EE. UU.)

<i>País</i>	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Bélgica							
Emisiones públicas	441 ^a	245 ^a	591 ^a	201	417	594	537
Obligaciones privadas	171	245	258 ^b	220 ^b	114 ^b	307	309
Dinamarca							
Emisiones públicas	...	...	-26	-27	-26	-20	-23
Obligaciones privadas	...	...	381	496	504	699	607
República Federal de Alemania							
Emisiones públicas	283 ^c	218 ^c	618 ^c	901 ^c	822 ^d	776 ^d	106 ^d
Obligaciones privadas	758	1.484	1.766	2.133	2.575	2.336	1.306
Francia							
Emisiones públicas	4 ^e	49 ^e	-159	457	208	139	170
Obligaciones privadas	924 ^e	1.086 ^e	865	1.004	1.049	1.293	1.547
Italia							
Emisiones públicas ^f	300	263	100	-114	367	1.060	2.484
Obligaciones privadas	1.017	933	1.586	1.838	1.954	2.073	1.917
Países Bajos							
Emisiones públicas	337 ^g	125 ^g	31 ^g	281 ^g	136	155	177
Obligaciones privadas	37	14	83	-6	39	197	221
España							
Emisiones públicas	...	...	90	227	389	610	557
Obligaciones privadas	...	...	185	345	332	432	437
Suecia							
Emisiones públicas	141	-14	106	429	93	-17	2
Obligaciones privadas	195	291	594	375	612	542	932
Suiza ^h							
Emisiones públicas	-39	-37	-12	-16	116	123	208
Obligaciones privadas	214	273	457	508	491	419	367
Reino Unido							
Emisiones públicas ⁱ	392	-477	1.989	-84	-558	1.205	1.172
Obligaciones privadas	252	393	476	671	889	1.037	1.395
Estados Unidos ^j							
Emisiones públicas ^k	4.600	1.400	6.500	8.500	5.900	1.400	4.300
Obligaciones privadas	5.000	5.100	5.000	5.300	6.600	8.100	11.300
Canadá							
Emisiones públicas	1.435 ^l	2.157 ^l	1.577 ^l	2.109 ^l	1.341	567	1.605
Obligaciones privadas	321	336	390	518	521	856	471
Japón							
Emisiones públicas	...	...	701	1.025	145	391	2.797
Obligaciones privadas	...	...	1.122	1.483	2.523 ^m	3.854 ^m	4.345 ^m
TOTAL							
Emisiones públicas	7.894	3.929	11.706	13.889	9.350	6.983	14.092
Obligaciones privadas ⁿ	8.889	10.155	13.163	14.885	18.123	22.145	25.154

Fuente: Datos de la secretaría de la UNCTAD basados en los del BPI, *Thirty-third Annual Report*, *Thirty-fourth Annual Report*, *Thirty-seventh Annual Report*.

^a Comprende los cambios registrados en la deuda directa a medio y largo plazo. La cifra correspondiente a 1962 excluye la conversión en bonos no negociables, efectuada en diciembre, de una parte de los haberes obligatorios de los bancos en ciertas clases de certificados del Tesoro emitidos en 1957.

^b Incluye las emisiones de bonos de ahorro a medio plazo, hechas por bancos de depósito.

^c Incluye los cambios registrados en las existencias del mercado en préstamos en bonos y en bonos del Tesoro con prima. Se excluye el Préstamo de Ayuda al Desarrollo de 1961, cuya suscripción especial produjo un ingreso de 1.180 millones de marcos.

^d Incluye los cambios registrados en las existencias del mercado en préstamos en bonos y en letras a plazo medio.

^e Emisiones brutas.

^f Incluye los préstamos indirectos del Tesoro.

^g Excluye los pagos efectuados a cuentas de prescripción.

^h Incluye las emisiones colocadas en la esfera privada.

ⁱ Incluye los cambios registrados en la deuda comercializable (con exclusión de los bonos del Tesoro) de propiedad pública.

^j Las cifras de los años 1962-1966 están basadas en los datos de la Reserva Federal sobre la corriente de fondos, con exclusión de los préstamos hipotecarios.

^k Incluye los cambios ocurridos en los haberes públicos de deuda comercializable con plazo de vencimiento de un año o más.

^l Incluye las cantidades existentes fuera de las cuentas gubernamentales.

^m Incluye las obligaciones emitidas por entidades públicas.

ⁿ Incluye las emisiones de las instituciones de crédito semipúblicas y de las industrias nacionalizadas.

balanza de pagos o al temor de producir trastornos en la política nacional o de no poder satisfacer las necesidades internas de capital.

El mercado « internacional » o de « euroemisiones »

18. Durante los últimos años se ha producido una importante extensión del mercado internacional de capital como respuesta a una mayor severidad de los controles impuestos a las emisiones extranjeras tradicionales. En 1963 y 1964, especialmente, se introdujeron restricciones a las emisiones extranjeras tanto en el mercado estadounidense como en el suizo. Los prestatarios potenciales en esos mercados no podían dirigirse a los mercados de otros países ya que éstos estaban ya sometidos a severas restricciones. Entretanto existía un volumen importante y creciente de fondos disponibles para la inversión en emisiones a largo plazo de alta calidad. Resultado de ello fue el crecimiento del llamado « mercado internacional de obligaciones ». En este mercado, el valor de las obligaciones está expresado en dólares de los Estados Unidos o en alguna otra divisa aceptable, y son emitidas en nombre de prestamistas y prestatarios de un tercer país, « en resumen, el nuevo mercado internacional de capital es ajeno tanto al prestatario como al prestamista y por ello puede eludir el control habitualmente impuesto a la emisión de nuevas obligaciones extranjeras »¹⁶. Estas emisiones están organizadas por los sindicatos, que las patrocinan para su venta en más de un país y ofrecen la ventaja de que no necesitan un consentimiento especial en los principales centros de emisión. Desde la introducción en 1963 del impuesto de nivelación de intereses en los Estados Unidos, las nuevas emisiones en el mercado de las euroobligaciones han aumentado desde menos de 200 millones de dólares en 1963 hasta 1.200 millones de dólares en 1966 (véase el cuadro 2). Las estimaciones preliminares correspondientes a la primera mitad de 1967 indican que en este año es probable que se produzca un nuevo aumento de importancia ya que las nuevas emisiones se aproximarán a un total de 2.000 millones de dólares¹⁷.

19. Sin embargo, se ha señalado que el crecimiento del mercado internacional ha sido casi totalmente limitado a los préstamos efectuados por gobiernos y por sociedades muy escogidas¹⁸. Las estimaciones para la primera mitad de 1967 indican que más del 80 % de las nuevas emisiones tienen un valor expresado en dólares de los Estados Unidos¹⁹. Esta cifra es ligeramente superior al promedio de 1960-1966, durante el cual un 70 % aproximadamente de estas emisiones estaban valoradas en dólares. Aunque no se tienen datos exactos sobre las fuentes de los fondos, parece que una proporción importante de ellos tiene su

¹⁶ David Williams, « Foreign Currency Issues on European Security Markets », *IMF Staff Papers*, vol. XIV, N.º 1, marzo de 1967, pág. 44.

¹⁷ H. Erich Heinemann, « Eurobond Market is Expanding », *The New York Times*, 13 de septiembre de 1967. Para un examen de las tendencias recientes véase también Neil McInnes, « Global Pinch », *Barron's, National Business and Financial Weekly*, Nueva York, 17 de julio de 1967.

¹⁸ Nathaniel Samuels, « The Shaping of the Future International Money and Capital Markets », National Industrial Conference Board Panel, 22 de noviembre de 1966.

¹⁹ Heinemann, *op. cit.*

CUADRO 2

Emisiones de obligaciones extranjeras e internacionales, 1960-1967^a

(En millones de dólares de los EE. UU.)

Años	Emisiones internacionales	Emisiones extranjeras en mercados nacionales
1960	...	800 ^b
1961	...	1.100 ^b
1962	...	1.400 ^b
1963	100	1.800
1964	800	1.500
1965	1.200	1.800
1966	1.200	1.900
1967	1.800 ^c	...

Fuentes: Datos de la secretaría de la UNCTAD basados en el *Thirty-seventh Annual Report del BPI*; Congreso de los Estados Unidos, Joint Economic Committee, *op. cit.*

^a A menos que se indique lo contrario, las cifras de este cuadro, se refieren a todos los países del cuadro 1 y a las instituciones internacionales. Estas cifras incluyen también las inversiones privadas. Los préstamos de sociedades realizados por conducto de filiales extranjeras se consideran normalmente como préstamos contratados por el país de la compañía matriz. Los préstamos de no residentes emitidos en la República Federal de Alemania después del anuncio del impuesto del 25 % sobre cupones en marzo de 1964 se tratan en general como emisiones internacionales. Como estas emisiones están exentas de impuestos, se emitieron a tipos de interés inferiores a los habituales en el mercado nacional, principalmente para su venta al extranjero.

^b Estas cifras se refieren a la República Federal de Alemania, los Países Bajos, Suecia, Suiza, el Reino Unido y los Estados Unidos. Se incluyen las emisiones de reembolso, pero se excluyen las emisiones del BIRF. Los datos sobre países europeos representan cantidades nominales; los datos relativos a los Estados Unidos no comprenden los descuentos ni las comisiones. Los datos sobre países europeos sólo abarcan las emisiones ofrecidas al público; los datos estadounidenses cubren tanto las ofertas públicas como las inversiones privadas, incluidas las emisiones adquiridas en relación con las inversiones estadounidenses directas en el extranjero. Los datos europeos y los estadounidenses incluyen las compras tanto por parte de los residentes como de los no residentes. Los datos estadounidenses difieren por consiguiente de la cifra de la balanza de pagos de los Estados Unidos en cuanto a las nuevas emisiones de títulos extranjeros, que cubren solamente las compras de cartera por parte de residentes en los Estados Unidos e incluyen tanto las acciones como las obligaciones.

^c Cifra estimada.

origen en países en desarrollo²⁰. Por este motivo, el mercado de « euroemisiones » ha sido calificado de « un tipo de plan de desarrollo al revés »²¹.

20. Aunque en cada uno de los mercados antes descritos se ha producido una expansión, los países en desarrollo no han compartido en su mayor parte ese crecimiento. Durante el período de 1960-1965, el valor bruto de las emisiones de obligaciones de los países en desarrollo se ha mantenido constante en términos generales, pasando de 170 millones de dólares en 1960 a 210 millones de dólares en 1965²². En 1966, las emisiones totales fueron de 223 millones de dólares aproximadamente²³. Más del 70 % de las emisiones de los países en desarrollo del período 1960-1966 corresponden a dos países: México e Israel. En ambos casos, parecen haber intervenido factores especiales y cabe dudar de que otros países en desarrollo estén actualmente en condiciones de conseguir por sí mismos cantidades de importancia en los mercados de capital de los países desarrollados. Las estimaciones preliminares

²⁰ Rolfe, *op. cit.*; Williams, *op. cit.*

²¹ Rolfe, *op. cit.*

²² Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social*, 43.º período de sesiones, Anexos, tema 5 del programa, documento E/4375.

²³ BIRF - AIF, *Annual Report, 1966/1967*.

para el primer semestre de 1967 señalan un total de 89,1 millones de dólares, de los cuales 89 millones fueron emitidos por Israel y México.

21. La relación anterior demuestra que durante el decenio de 1960 se ha producido un crecimiento significativo en los mercados de capital de los países desarrollados. Es cierto, desde luego, que muchos de esos mercados han tenido que aceptar en los últimos años condiciones más severas. Pero ello se debe a que la demanda de fondos a largo plazo ha aumentado con rapidez aún mayor que la oferta. Sin embargo, la contracción de los mercados no se ha debido siempre a la escasez de ahorro. Como se señala en un informe reciente de la CEE, «las deficiencias presentes de los mercados de capital no se deben tanto a un ahorro insuficiente como a la imposibilidad de ajustar correctamente la oferta y la demanda en mercados demasiado contraídos»²⁴. Un crecimiento económico sostenido que dé por resultado un aumento del ahorro y una reforma de los mercados de capital europeos aumentará aún más las posibilidades futuras de esos mercados.

22. Se ha alegado que, aunque la capacidad de los mercados mundiales de capital ha aumentado considerablemente, la comparación que interesa con respecto a la propuesta Horowitz debe ser la del volumen de las emisiones extranjeras en mercados nacionales. Aun cuando se aceptara ese punto de vista, la reseña anterior muestra que, desde 1960, las emisiones extranjeras netas han aumentado, pasando de menos de 1.000 millones de dólares en 1960 a 1.900 millones de dólares en 1966. Más importante es el hecho de que algunas instituciones, tales como el BIRF, se ven en la actualidad ante la perspectiva de no poder allegar en los mercados de capital todos los fondos que necesitan en los próximos años debido a la dificultad del acceso a los mercados de capital²⁵ de los países desarrollados. Mientras se mantengan esas restricciones, las perspectivas de contraer nuevos préstamos que no interfieran con las emisiones presentes de las instituciones multilaterales no pueden ser muy brillantes. De todas formas, es de esperar que los países desarrollados, aun dentro de las condiciones actuales, puedan asignar una proporción del incremento de la capacidad de sus mercados de capital a las emisiones de instituciones multilaterales; no es probable que exista la intención de mantener indefinidamente esas restricciones a su nivel actual. Como, en todo caso, la preparación de la base necesaria para un plan del tipo Horowitz y la obtención de las garantías adecuadas supondría un tiempo considerable, el estado actual del mercado de capital no debería impedir que esos planes sigan siendo estudiados.

23. Se ha sugerido que si la obtención de recursos conforme a la propuesta Horowitz se concentra en los mercados de los países que tienen excedentes, ello puede dar lugar a una distribución no equitativa de la carga que representa la provisión de recursos. Sin embargo, ello no es inevitable a la larga, sobre todo si la posición de la balanza de pagos de los países experimenta con el tiempo

variaciones de forma que los países excedentarios de hoy se conviertan mañana en países deficitarios. Debe tenerse presente que la carga de recursos que pesa sobre un país (en contraposición a la carga de la balanza de pagos) no se mide por el volumen de los recursos obtenidos en su mercado de capital, ya que el dinero ha de obtenerse en condiciones comerciales normales. La verdadera carga de recursos de un país está representada por su contribución al fondo de nivelación de intereses. Debería ser posible distribuir esa carga de modo equitativo entre diversos países basándose en criterios objetivos.

24. Incluso en las condiciones actuales, pueden obtenerse cantidades importantes en el mercado internacional. Los expertos financieros consultados para la preparación de este documento han estimado que se podría allegar una suma de unos 200 millones de dólares al año en el mercado internacional si el organismo prestatario fuera una institución acreditada respaldada por garantías conjuntas y por varios gobiernos.

Capítulo III

Garantías

25. Hay que reconocer que, sin las adecuadas garantías, es difícil que un organismo internacional como la AIF consiga en los mercados de capital recursos financieros importantes para hacer préstamos a los países en desarrollo. En el caso de las obligaciones del BIRF, los países miembros dan garantías por el monto de su parte respectiva de capital suscrito y no desembolsado. Esas garantías pueden adoptar diversas formas²⁶. Con arreglo a un sistema de «garantías mancomunadas y solidarias», cada fiador responde del monto total de las obligaciones garantizadas y todo poseedor de bonos puede reclamar contra cualquier fiador individual por la totalidad del importe. Por otra parte, en un sistema de «garantías solidarias», cada fiador garantiza solamente una parte proporcional específica de cada bono. Otra posibilidad intermedia consiste en un sistema en virtud del cual el fiador, si bien prestando únicamente una garantía solidaria, contribuye, en una suma basada en la proporción de bonos que garantiza, a un fondo que se distribuiría entre los tenedores de bonos en caso de incumplimiento o falta de pago. Este sistema de «garantías limitadas mancomunadas y solidarias» recuerda el sistema existente de garantías que los gobiernos miembros prestan a las obligaciones del BIRF.

26. El Grupo de Expertos de la UNCTAD sobre la propuesta Horowitz estimó que un sistema de garantías mancomunadas y solidarias para respaldar las obligaciones de la AIF entrañaría algunas dificultades y que los gobiernos estarían quizá más dispuestos a prestar garantías solidarias que garantías limitadas mancomunadas y solidarias. Por ello, el Grupo de Expertos sugirió que el BIRF (suponiendo que esta institución sea el organismo que haga los préstamos en nombre de la AIF) podría considerar la posibilidad de «garantías solidarias de los

²⁴ Véase CEE, *op. cit.*, pág. 15.

²⁵ Véase la declaración del representante del BIRF en la 13.ª sesión del Comité del período de sesiones: transferencias del BIRF a la Asociación Internacional de Fomento (documento de la Junta de Comercio y Desarrollo TD/B/SC.7/L.4).

²⁶ «La propuesta Horowitz», *op. cit.*

miembros de la parte I de la AIF en proporciones adecuadas»²⁷. Como ya se ha hecho observar, el Grupo opinaba que los préstamos efectuados con arreglo a un sistema separado de garantías solidarias en cuanto al capital y a los intereses «no podrían considerarse en modo alguno como perjudiciales al crédito del Banco»²⁸. La facilidad con que pueda obtenerse un sistema separado de garantías solidarias depende casi enteramente de la decisión política de los gobiernos interesados.

Capítulo IV

Subsidios para pago de intereses: prácticas actuales

27. La utilización de subsidios para intereses sugerida en la propuesta Horowitz con objeto de allegar fondos que de otro modo no se podrían obtener y para reducir el tipo efectivo de interés, no es, en modo alguno, una técnica desconocida. En muchas ocasiones los gobiernos de algunos importantes países desarrollados han concedido subsidios para pago de intereses con el fin de ayudar a determinados sectores nacionales. Además, el empleo de esos subsidios no ha quedado exclusivamente circunscrito a la esfera nacional. Algunos países desarrollados subvencionan ya, por medio de consignaciones presupuestarias, los tipos de interés aplicados a los fondos que asignan a la asistencia exterior y que toman en préstamo en sus mercados de capital. Por ejemplo, en 1964, los Países Bajos, al extender los préstamos a largo plazo a países no pertenecientes a su antigua esfera de influencia, recurrieron a los subsidios presupuestarios para mantener los tipos de interés a largo plazo al nivel del tipo de interés del BIRF²⁹. En 1965 los Países Bajos decidieron adoptar nuevas medidas para reducir los tipos de interés al 3%³⁰. En cierto sentido, puede decirse que en casi todos los sistemas de préstamos para el desarrollo se recurre en mayor o menor medida a ese subsidio ya que la mayoría de los préstamos al desarrollo, e incluso una parte de la financiación de las exportaciones, se efectúa según tipos de interés inferiores a los tipos comerciales normales.

28. En el sector de la ayuda multilateral, parece oportuno mencionar el sistema de reducción de intereses del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Los beneficiarios de los subsidios para el pago de intereses son Grecia y Turquía y también los países y territorios asociados. En 1964, la reducción de intereses financiada mediante disposiciones presupuestarias especiales en los países de la Comunidad Económica Europea contribuyó a disminuir los tipos de interés efectivos para los préstamos hechos por el BEI a Grecia y Turquía³¹. A petición de los Estados asociados africanos y Madagascar y de los países y territorios asocia-

dos de ultramar, los préstamos ordinarios del BEI a esas zonas pueden ir acompañados de una reducción de intereses (con tipos hasta del 3%) financiada con donaciones del Fondo Europeo de Desarrollo³².

29. La propuesta Horowitz prevé el establecimiento de una reserva de nivelación de intereses como medio de reducir los tipos efectivos de interés a largo plazo en los préstamos a los países en desarrollo.

30. Como indica el estudio del personal del BIRF, la creación de un fondo de nivelación de intereses no plantea problemas técnicos de especial dificultad. No obstante, la propuesta entraña el compromiso explícito o implícito por parte de los gobiernos de asignar fondos para la reserva de nivelación de intereses durante un largo período de tiempo. Se ha sugerido que el carácter a largo plazo del compromiso puede suscitar algunos problemas, ya que en la mayor parte de los países las consignaciones presupuestarias se efectúan normalmente con carácter anual. De todas formas, los problemas implícitos no son insolubles. La asistencia para el desarrollo encauzada por la AIF ha supuesto el compromiso de efectuar pagos futuros de una cuantía específica: cinco años en el caso de las suscripciones iniciales y tres para la primera reconstitución de fondos. Se ha sugerido también que, si la naturaleza a largo plazo de los compromisos llegara a constituir un problema, el inconveniente podría superarse si las obligaciones globales de un país respecto del fondo de nivelación de intereses calculadas para un determinado período se repartieran en un corto número de años y no en cantidades anuales más pequeñas. Las sumas así consignadas podrían ingresar en una cuenta especial, cuya custodia quedaría a cargo del propio país o de la AIF y de la que se sacarían anualmente las cantidades necesarias para cumplir la obligación contraída por el país con respecto al fondo de nivelación de intereses. Los fondos retenidos en la cuenta especial podrían invertirse y los ingresos obtenidos se abonarían al fondo de nivelación de intereses para reducir las cantidades globales requeridas.

Capítulo V

Conclusión

31. Los últimos hechos registrados en los mercados de capital, especialmente la imposición de restricciones a los préstamos del BIRF, ponen de manifiesto que, por lo que respecta a las posibilidades crediticias de los mercados nacionales, las perspectivas a corto plazo de los sistemas del tipo Horowitz no han mejorado desde la fecha en que se presentó el informe del Grupo de Expertos. Por otra parte, el mercado internacional de obligaciones ofrece perspectivas cada vez más amplias que están aún sin explotar y que posiblemente no estarán sujetas a las mismas limitaciones que los mercados nacionales.

²⁷ Véase «La propuesta Horowitz: informe del Grupo de Expertos», *op. cit.*, párr. 13.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Véase OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1965 Review* (París, 1965), pág. 85.

³⁰ Véase OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1966 Review* (París, 1966), pág. 107.

³¹ Véase OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1965 Review* (París, 1965), pág. 87.

³² BEI, *Details of the intervention of the European Investment Bank in the countries associated with the European Economic Community*. Además de ello y con arreglo a determinadas condiciones se conceden «préstamos a plazo especial», otorgados normalmente en condiciones de favor.

32. Si, a la larga, se atenúan o eliminan las restricciones que existen en los mercados nacionales de capital, podría haber amplio margen para la aplicación de sistemas como el que se examina en el presente informe. Ni el fondo de nivelación de intereses ni la institución de un sistema adecuado de garantías plantean problemas técnicos importantes. En la actualidad se admite por lo general que es preciso mejorar el funcionamiento de los mercados de capital con objeto de facilitar y aumentar la transferencia

de ahorro a las inversiones a largo plazo³⁸. Si se consiguen estas mejoras, y las grandes corrientes del ahorro público que afluye a los mercados de capital mantienen su tasa anual de incremento, es razonable suponer que se podrán allegar recursos considerables para prestarlos a su vez a los países en desarrollo a tipos de interés bajos.

³⁸ Rolfe, *op. cit.*, pág. 15.

DOCUMENTO TD/7/SUPP.16

Créditos de proveedores — Facilidades de redescuento para las exportaciones de los países en desarrollo

Informe del personal del BIRF*

[Texto original en inglés]
[15 de febrero de 1968]

1. El presente informe ha sido preparado por el personal del BIRF con la finalidad de dar cuenta a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su segundo período de sesiones de los trabajos que ha realizado, de conformidad con la recomendación A.IV.14¹ del primer período de sesiones. En cumplimiento de dicha recomendación, el personal del Banco preparó un estudio sobre los créditos de proveedores concedidos por los países industrializados a los países en desarrollo, informe que fue transmitido al Secretario General de las Naciones Unidas por el Presidente del Banco el 20 de enero de 1967². La Secretaría de las Naciones Unidas llevó a cabo estudios complementarios sobre este mismo tema³.

2. El estudio del personal del Banco sobre los créditos de proveedores concedidos por los países industrializados a los países en desarrollo contiene recomendaciones sobre la recopilación de datos, administración de la deuda exterior, coordinación de los procedimientos y políticas de los acreedores, y coordinación internacional de los distintos países. Estas recomendaciones han sido examinadas en diversas reuniones internacionales con posterioridad al traslado del estudio a las Naciones Unidas y a su difusión general. En algunos de los sectores abarcados por las recomendaciones, el propio Banco ha intervenido siempre en el curso de sus operaciones. Después de la publicación del estudio, se han tomado medidas para llevar a la práctica el sistema de informes ampliados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del BIRF sobre la concesión de préstamos exteriores. En agosto de 1967 se enviaron a los países participantes formularios para la presentación de informes. Se han recibido ya algunas contestaciones. En marzo de 1968 se celebrará en la sede de la OCDE, en París, una reunión en la que ambas instituciones presentarán un informe sobre la marcha de sus trabajos y examinarán con los países miembros los problemas que se hayan planteado. Por lo que se refiere a la administración de la deuda exterior y a la coordinación internacional de los distintos países, el

Banco sigue estudiándolas muy de cerca y celebrando consultas con los países en desarrollo sobre sus políticas de solicitud de préstamos exteriores; asimismo, sigue presentando análisis relativos a las condiciones adecuadas de concesión de préstamos en las deliberaciones de los consorcios internacionales y grupos consultivos que preside. Dentro de su actuación en pro del fomento general de una mejor coordinación entre los organismos nacionales e internacionales de financiación del desarrollo, el Banco ha persistido en sus esfuerzos para negociar acuerdos en virtud de los cuales puedan asociarse a los proyectos financiados por el Banco sumas considerables en créditos para la exportación proporcionados o garantizados por las pertinentes entidades nacionales. A este respecto, los gobiernos de varios de los principales países exportadores de capitales han adoptado el criterio de que los créditos, o las garantías que los respaldan, inherentes a aquellos planes de financiación conjunta en los cuales participe el BIRF no tienen por qué estar sujetos a todos los requisitos restrictivos que normalmente rigen tales créditos o garantías. La Secretaría de las Naciones Unidas continúa sus trabajos sobre el tema de los créditos para la exportación concedidos por los países industrializados a los países en desarrollo manteniendo al día la segunda parte de sus estudios anteriormente citados, en cumplimiento de la resolución 1270 (XLIII) aprobada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en agosto de 1967⁴.

3. El segundo aspecto de los créditos de proveedores a que se refiere la resolución, a saber, su uso para financiar exportaciones procedentes de los países en desarrollo, no fue objeto del estudio hecho por el personal del Banco en enero de 1967 porque su naturaleza es muy diferente de la del primer aspecto y hay que estudiarlo separadamente. El personal del Banco ha dado un paso en tal sentido haciendo un examen de los servicios de redescuento de créditos de exportación que ofrece el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y entablando consultas con los Bancos Africano y Asiático de Desarrollo respecto de la necesidad de dichos servicios en sus países miembros y la intención que tengan de implantar un sistema similar al

* El presente informe no pretende representar los criterios de los Directores Ejecutivos del Banco ni los de los gobiernos que los han nombrado o elegido.

¹ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I: *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), pág. 56.

² El 3 de abril de 1967 se publicó una edición revisada.

³ *Créditos de exportación y financiación del desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.II.D.1).

⁴ La resolución pide al Secretario General de las Naciones Unidas «a) Que mantenga al día los estudios por países...

» b) Que consulte con las adecuadas autoridades nacionales e internacionales acerca de las mejores maneras de establecer los sistemas de orden nacional y regional más prácticos para financiar las exportaciones de bienes de capital que los países en desarrollo efectúan entre sí y a otros países, a base de la experiencia que se posee sobre los sistemas de crédito de exportación existentes en países en desarrollo y desarrollados.»

del BID. Este informe se basa en parte en las opiniones expresadas durante esas consultas. Acompaña a este informe una relación del sistema del BID.

4. Para lograr la coordinación de la labor futura sobre el segundo aspecto de los créditos de proveedores, el personal del Banco ha mantenido consultas con la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Atendiendo a las sugerencias hechas por algunas delegaciones durante los trabajos de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio, de la UNCTAD, y en respuesta a una petición especial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas [resolución 1270 (XLIII) de agosto de 1967], la Secretaría de las Naciones Unidas ha emprendido un programa de trabajo que se describe detalladamente en un informe que ha preparado el segundo período de sesiones de la UNCTAD⁵. Como primer paso se procede a una completa evaluación de los sistemas nacionales de crédito de exportación existentes en los países en desarrollo, con el fin de determinar las características y condiciones que vuelven eficaces a los sistemas; y se efectúa una encuesta en los demás países en desarrollo sobre la estructura y las posibilidades de comercio, y sobre la existencia y las posibilidades de los servicios de financiación y de seguros de exportación. Cuando se haya completado este primer paso, la Secretaría de las Naciones Unidas proyecta examinar con el BIRF y con otros organismos interesados el material reunido, las bases en que puedan fundarse las propuestas de ampliación de los servicios de financiación y seguro de los créditos de exportación en los países en desarrollo y las disposiciones adecuadas para la cooperación en ulteriores etapas del trabajo.

5. En vista de la labor que realiza la Secretaría de las Naciones Unidas, el Banco no tiene la intención de emprender por ahora ningún estudio sistemático del mismo asunto. Sin embargo, seguirá interesándose en él durante sus consultas ordinarias sobre cuestiones de política económica con los países miembros en desarrollo.

6. El incremento de las exportaciones de los países en desarrollo que, en general, se considera como un factor básico de la solución de sus permanentes dificultades de balanza de pagos, se ha vuelto desde hace poco uno de los temas de más activo debate en la esfera de la economía del desarrollo. En este informe no se pretende estudiar detalladamente este problema y sólo se hacen algunas observaciones que pueden arrojar alguna luz en el estudio de los servicios de crédito para exportación de bienes de producción duraderos de los países en desarrollo.

7. Una de las características de los países en desarrollo es que una gran proporción de sus ingresos de exportación suele proceder de sólo unos pocos productos básicos. Sólo cuatro de los 48 países en los cuales, en 1957, el 50%, o más, del total de las exportaciones correspondió a tres productos básicos, eran países desarrollados. Un reciente estudio de 86 países en desarrollo, efectuado por el personal del BIRF indica que, en 1965, más de la mitad de los ingresos por exportación de productos básicos de 38 países procedía de un solo producto. Más del 50% de

los ingresos de exportación de 76 países se debía a la exportación de uno a siete productos, mientras que para los otros diez países la exportación de uno a siete productos representaba del 25% al 49% de tales ingresos.

8. Se reconoce comúnmente que la diversificación de la producción y la consiguiente diversificación de las exportaciones son factores esenciales del crecimiento económico adecuado de los países en desarrollo. Aunque la sustitución de las importaciones es un medio para lograr el crecimiento económico y la diversificación de la producción nacional, y ha sido generalmente adoptada para conseguir el progreso industrial, su utilidad es limitada y se puede abusar de ella, convirtiéndola en pretexto para una excesiva protección. En todo caso, el crecimiento del sector manufacturero y el aumento consiguiente del producto nacional en general, han conducido a un aumento considerable de la partida de importaciones, aun cuando las industrias locales se basen en las materias primas disponibles en el país. Esto ha determinado la continuación de los problemas de balanza de pagos en tales países y ha hecho ver la necesidad de conseguir un crecimiento más rápido de las exportaciones. La contradicción que parece existir entre incremento y diversificación de las exportaciones y política de sustitución de las importaciones, por otra, es una cuestión que se solventará con el tiempo. Cualquiera que sean las repercusiones inmediatas en la balanza de pagos, un sector de sustitución de importaciones económicamente bien fundado promoverá, a largo plazo, el crecimiento mediante un aumento de las exportaciones de manufacturas.⁶ Un requisito fundamental es que esas manufacturas sean competitivas en el mercado mundial. Por desgracia, en el desarrollo de las industrias de sustitución de las importaciones no se ha solido dedicar bastante atención a los costos de producción ni a la posibilidad de que los productos compitan en el mercado internacional⁷.

9. Desde hace poco, se advierte en los países en desarrollo una tendencia a diversificar sus exportaciones, sobre todo a exportar manufacturas. En los últimos años el comercio mundial de exportación de manufacturas creció casi dos veces más rápidamente que el de exportación de productos primarios.⁸ Entre 1959/60 y 1965/66 el total de las exportaciones de los países en desarrollo aumentó en un 41%, correspondiendo el 36% a los productos primarios (incluidos los metales no ferrosos), y el 104% a los productos manufacturados.⁹ Si se tienen únicamente en cuenta las exportaciones de los países en desarrollo que son los mayores exportadores de manufacturas, el contraste entre el índice de crecimiento de las exportaciones de productos primarios y de manufacturas será probablemente más acentuado. Durante tal período aumentó en un 60% la producción de manufacturas en los

⁵ Este documento se refiere únicamente a los productos industriales. No excluye en absoluto el hecho de que el fomento de la agricultura en forma económicamente sana conduce tanto a la sustitución de importaciones como a la expansión de la exportación.

⁷ Véase Santiago Macario, «Proteccionismo e industrialización en América Latina», *Boletín Económico para América Latina*, vol. IX, N.º 1 (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.IL.G.8).

⁸ GATT, *El comercio internacional en 1966* (N.º de venta: GATT/1967-1), pág. 2.

⁹ *Ibid.*, pág. 38.

⁶ Véase el volumen III de esta serie, documento TD/7/Supp.13.

países en desarrollo. La exportación de manufacturas de los países en desarrollo ha aumentado de 4,8% anual en 1955-1960 a 9,7% en 1960-1965¹⁰. Esta aceleración del crecimiento de las exportaciones de manufacturas se ha producido pese a que el crecimiento de la producción manufacturera se ha mantenido relativamente constante. Sin embargo, el crecimiento es relativamente pequeño, y los productos manufacturados constituyeron sólo el 14% del total de las exportaciones de los países en desarrollo en 1965-1966.

10. Es difícil generalizar respecto de los sectores y las industrias cuyas exportaciones puedan incrementarse más rápidamente en los países en desarrollo. Parece ser que en muchos países el desarrollo industrial empezó por las industrias livianas de bienes de consumo. La producción de bienes de capital durables exige como mínimo un mercado interno bastante grande y, en consecuencia, las industrias de bienes de capital en escala importante han empezado sólo en las etapas ulteriores, cuando el sector manufacturero se ha convertido en parte importante de la economía nacional y el ingreso nacional ha aumentado considerablemente. Por lo tanto, el crecimiento de las exportaciones de bienes de capital es probable que proceda de aquellos países en desarrollo que se encuentran ya en una etapa relativamente más adelantada de desarrollo industrial. Un estudio de la experiencia de exportación de 29 países en desarrollo en el período 1950-1963 revela ciertas características¹¹. Las exportaciones secundarias¹² (que incluyen la mayoría de las manufacturas con excepción de los textiles) aumentan con más rapidez que las exportaciones principales. Los países con pequeña participación en los mercados de exportaciones principales tienden a una mejor situación que los que tienen una participación mayor. Los países con un crecimiento más rápido de la producción manufacturera tienden a tener un crecimiento más rápido de las exportaciones totales y de las secundarias (con inclusión de las manufacturas). Los estudios hechos por el GATT demuestran también que en varias manufacturas descritas en los estudios como « sencillas » la ventaja comparativa ha pasado a los países en desarrollo. En el caso de las demás manufacturas, la ventaja del costo tiende por lo general a favorecer a los países desarrollados. Sin embargo, los estudios de equipo eléctrico pesado y de industrias automotoras realizados por el Banco parecen indicar que el problema de la posibilidad de competencia es hasta cierto punto un problema de escala. Si hubiese que planificar la capacidad y producción de estas industrias, teniendo presente no sólo el mercado interno relativamente pequeño, sino también con miras a la exportación, y si no se atribuyera excesiva importancia en todos los casos a un alto y poco económico contenido interno, se podrían lograr costos comparables

con los precios mundiales, aun en las industrias de equipo. Se destaca en consecuencia la importancia de las exportaciones en el caso de dichas industrias.

11. La experiencia demuestra que el desarrollo y la expansión de las exportaciones de bienes de capital duraderos de países en desarrollo tropieza con muchos obstáculos. Para el comercio de esos artículos es preciso introducirse en mercados ya establecidos en los cuales los consumidores suelen mostrar preferencia por marcas conocidas y manufacturadas en países desarrollados y que disponen de servicios de distribución y reparación de confianza bien probada. Con frecuencia, los productos procedentes de países en desarrollo se ven perjudicados, en comparación, por los precios elevados, particularmente porque en los mercados mundiales de bienes de producción se fijan a veces precios de costo marginales. Consideraciones de calidad y de adelanto tecnológico pueden constituir asimismo un obstáculo para la exportación de bienes de capital de países en desarrollo. Sin embargo, las condiciones de crédito que el productor puede ofrecer a los compradores son también un factor importantísimo para el fomento de las ventas. Ello es particularmente cierto en el caso de ventas a países en desarrollo, según demuestra la rápida expansión de los créditos de abastecedores a esos países y la competencia de crédito entre los abastecedores que ha tenido como consecuencia, entre otras, una prolongación del plazo de pago. De ese modo, la capacidad de competir internacionalmente en precio y en calidad no basta por sí misma para fomentar las exportaciones. Ha de ir apoyada por una organización de comercialización y medidas financieras¹³. Lo que se necesita, al parecer, es un « conjunto » de medidas financieras, técnicas y de comercialización.

12. Se ha propugnado la integración económica entre países en desarrollo, entre otras razones, porque permite a los países en desarrollo « explotar sistemática e intensamente las oportunidades que se presentan para aumentar el comercio y la cooperación económica entre ellos. »¹⁴ Sin embargo, el trato arancelario preferencial dentro de un mercado común no sería probablemente condición suficiente por sí misma para el aumento del comercio intrarregional de bienes de capital. En algunos países se ha hecho uso de acuerdos de comercio y de pago bilaterales como método para resolver, entre otros, algunos de esos problemas y de incrementar así el comercio de bienes de capital con determinados países. No obstante, con pocas excepciones, son un aspecto relativamente poco importante del

¹⁰ GATT, « Preferences and other policy measures to stimulate exports of the less developed countries », *Trade Intelligence Paper*, N.º 7, julio 1966, párr. 5.

¹¹ B. A. de Vries, « The Export Experience of Developing Countries », *IBRD Occasional Paper* N.º 3, 1967.

¹² Las exportaciones principales, según se definen en el estudio, incluyen todos los productos básicos que representaron más del 5% de las exportaciones de mercaderías en 1950-1963 de por lo menos uno de los países del grupo. Exportaciones secundarias son todas las restantes.

¹³ Como resultado de intensos estudios efectuados por el GATT sobre el esfuerzo de exportación de determinados países menos desarrollados se ha precisado que la comercialización de las exportaciones es uno de los principales obstáculos para una expansión más rápida de las exportaciones. Especialmente, en lo que se refiere a los productos manufacturados el término « comercialización de las exportaciones » cubre investigación de mercados, la publicidad, anuncios y ventas, financiación de las exportaciones, arreglos de transporte y seguros. En todos esos sectores se podría prestar asistencia técnica e incluso financiera, que sería de la mayor utilidad. GATT, « Preferences and other policy measures to stimulate exports of the less developed countries », *Trade Intelligence Paper*, N.º 7, julio 1966, párr. 99.

¹⁴ UNCTAD, *Expansión del comercio y cooperación económica entre países en desarrollo: Informe del Comité de Expertos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.II.D.4), párr. 78.

comercio entre países en desarrollo. Además, los acuerdos de pago bilaterales no afrontan adecuadamente los problemas que obstaculizan la exportación de bienes de capital y, como están sujetos a cancelación, no es probable que creen un mercado de exportación estable. A causa de la circunstancia estudiada más arriba (párrafo 11) y de lo inadecuado de otros arreglos como los acuerdos de comercio y de pago bilaterales, algunos países en desarrollo han seguido el ejemplo de los países desarrollados y han establecido planes nacionales de financiación de las exportaciones. Se han establecido esos sistemas en varios países en desarrollo, por ejemplo en la Argentina, el Brasil, México y Yugoslavia, y en algunos casos han desempeñado una función importante para el fomento de la exportación de bienes de capital. Sin embargo, en términos generales, el crédito implica el aplazamiento de los ingresos y el crédito a la exportación implica el aplazamiento de los ingresos de divisas procedentes de las exportaciones. Los países en desarrollo se encuentran en una situación de escasez crónica de divisas y su objetivo fundamental al aumentar las exportaciones es obtener más divisas. Un mayor volumen de exportaciones a crédito sólo incrementará los ingresos de divisas a largo plazo. Un plan, probablemente internacional, de refinanciación de esos créditos a la exportación permitiría a los países en desarrollo contar inmediatamente con las divisas procedentes de las ventas a crédito de bienes de producción. Como es lógico, en la medida en que los fondos utilizados para la refinanciación se retiraran de la corriente de asistencia, se reducirían los beneficios netos de los países menos desarrollados.

13. Se espera que aumenten las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, inclusión hecha de los bienes duraderos de capital. Si las exportaciones de manufacturas de esos países siguen aumentando al ritmo logrado durante 1960-1965, alcanzarán en 1975 la cifra de unos 10.000 millones de dólares¹⁵. Sin embargo según la conclusión a que se llega en un estudio del GATT, podría lograrse antes de 1975 un ritmo de crecimiento del 15% adoptando «medidas especiales»¹⁶. En este supuesto, el total de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo sería aproximadamente de unos 17.500 millones de dólares en 1975. Si se mantuviera invariable la participación de los bienes duraderos de capital, las exportaciones anuales de tales bienes de los países en desarrollo podrían ser de 1.400 a 2.400 millones de dólares para 1975¹⁷. Dado que en los países desarrollados un tercio aproximadamente de las exportaciones de bienes de

capital puede financiarse con créditos a plazo medio (de proveedores), es lógico suponer, sobre la base de estos cálculos aproximados, que habrá gran necesidad de financiación para las exportaciones de bienes duraderos de capital de los países en desarrollo.

14. El único banco regional de desarrollo que ha establecido un plan en esta esfera de la financiación de las exportaciones es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (para los detalles véase el anexo). El BID estableció en septiembre de 1963 un programa para financiar las exportaciones intrarregionales de bienes de capital. El objeto de ese programa es poner a los exportadores latinoamericanos en condiciones de competir, desde el punto de vista de la financiación, con los proveedores de otras regiones. Los bienes de capital que pueden beneficiarse de esa financiación, deben originarse en los países miembros (con exclusión de los Estados Unidos). Se proporciona financiación para las transacciones de créditos de exportación con vencimiento a más de 180 días y, en general, hasta un plazo de cinco años. Los créditos de más de cinco años pueden, sin embargo, prorrogarse si se estima necesario. El programa funciona a través de organismos nacionales que son nombrados por los países miembros. En 30 de septiembre de 1967 el valor total de las exportaciones financiadas en virtud del programa, ascendía a la suma de 18.900.000 dólares. Las exportaciones financiadas con arreglo a este programa han procedido principalmente de México (49%), el Brasil (24%) y la Argentina (24%). Los principales importadores de bienes financiados en virtud del programa han sido la Argentina (46%), Chile (25%) y el Perú (9%).

15. El hecho de que los demás bancos regionales de desarrollo no hayan establecido planes de ese tipo no constituye, en sí, ninguna prueba concluyente de que no se necesiten sistemas análogos fuera de la América Latina. Sin embargo, las conclusiones provisionales y preliminares a que se ha llegado después de celebrar consultas con los bancos regionales, incluido el BID, parecen respaldar las opiniones expresadas en los párrafos precedentes, que pueden resumirse como sigue: primero, la producción en una escala importante de bienes duraderos de capital únicamente se emprende, por lo general, en una etapa bastante avanzada del proceso de desarrollo; segundo, de no existir una política oficial deliberada para fomentar las exportaciones, pueden plantearse problemas para la exportación de esos bienes, según la medida en que puedan competir los costos, sólo cuando exista un exceso persistente de capacidad respecto de la demanda interna, o cuando, de resultas de una disminución cíclica de esa demanda, se considere conveniente mantener la producción cerca del nivel de la capacidad total, y de este modo hallar mercados exteriores para el exceso de la oferta; tercero, no es probable que surja, por consiguiente, la necesidad de establecer disposiciones sobre redescuento en regiones que comprendan países que estén en una etapa menos avanzada de crecimiento económico, y en tanto exista esa situación; cuarto, puede no surgir tampoco dicha necesidad en un grado apreciable incluso en países o regiones que estén en una fase más avanzada de desarrollo si la disponibilidad de bienes de capital para la exportación es intermitente y si los precios y la calidad no están en condiciones de competir con los que rijan en los mercados mundiales.

¹⁵ Las exportaciones de productos manufacturados en los países en desarrollo representaron unos 4.250 millones de dólares en 1965. (GATT, *El comercio internacional en 1966*, N.º de venta: GATT/1967-1, pág. 57.) La tasa de crecimiento de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo durante 1960-1965 fue del 9,7% anual. (GATT, « Preferences and other policy measures to stimulate exports of the less developed countries », *Trade Intelligence Paper*, N.º 7, julio 1966.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 55.

¹⁷ En 1965, las exportaciones de electrodomésticos, aparatos, máquinas para oficinas y manufacturas metálicas y otros productos de la industria pesada representaron 13,6% del total de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, que alcanzaron la cifra de 4.250 millones de dólares. (GATT, *El Comercio internacional en 1966*, N.º de venta: GATT/1967-1, cuadro 20.)

16. A medida que los países en desarrollo consigan establecer economías más diversificadas y complejas, más y más de ellos llegarán a la etapa en que es de concebir que se plantee la necesidad de adoptar tales disposiciones si ha de seguirse una política económica sana. En unos cuantos casos es posible que se haya llegado ya a esa etapa. La posibilidad de exportar bienes de capital, y por tanto la necesidad de contar con facilidades de refinanciación, no dependería, sin embargo, exclusivamente de la tasa de crecimiento, sino también de una serie de factores que afectan a la capacidad de competencia de los bienes de que se trate, inclusión hecha de una cuidadosa planificación y administración de las industrias respectivas, con miras a exportar parte de su producción al exterior, y de una política de divisas que no impida la corriente de exportaciones en general. El establecimiento de facilidades de redescuento para respaldar las exportaciones de bienes de capital de los países en desarrollo es asunto que merece un examen detenido en relación con la evolución de esos países hacia etapas más avanzadas del desarrollo económico.

ANEXO

La experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la financiación del comercio de exportación intrarregional *

A. — El sistema

1. En cumplimiento de una resolución (AG-8/63) de abril de 1963, el Consejo de Administración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó, el 30 de septiembre de 1963, el reglamento de un programa para la financiación de las exportaciones intrarregionales de bienes de capital. El Banco asignó una suma inicial de 30 millones de dólares para financiar dicho programa, cuyo objeto es ayudar a los exportadores latinoamericanos a competir en pie de igualdad, desde el punto de vista financiero, con los exportadores de otras regiones.

2. Se puede recurrir al BID para financiar las exportaciones de bienes de capital que en la práctica del comercio internacional suelen financiarse mediante créditos de plazo mediano. No pudiendo darse una definición precisa del concepto «bienes de capital», el BID ha establecido una lista provisional de bienes que se revisa cuando es necesario. Los bienes cuya exportación puede financiar el BID deben tener su origen en los países latinoamericanos (con inclusión de Trinidad y Tabago), que son miembros del Banco. Los bienes producidos en un país con materias primas o componentes originarios de otros países latinoamericanos miembros del Banco (con inclusión de Trinidad y Tabago) se considera que provienen del país productor. Asimismo, se considera que los bienes proceden de un país de la región cuando incluyen componentes importados de un país ajeno a la América Latina pero que es miembro del Fondo Monetario Internacional (FMI), a condición de que el valor c.i.f. de la parte importada sea inferior al 50% del valor f.o.b. de los bienes. La exportación de bienes también puede ser financiada con arreglo al programa cuando el componente importado de países no miembros del FMI no excede del 10%, a condición de que se ajuste al criterio antes mencionado.

3. El programa financia operaciones de crédito de exportación a plazo mediano o por períodos mayores de 180 días y, en general, de hasta cinco años. Al establecer los plazos se tienen en cuenta las condiciones y prácticas que suelen aplicarse en la financiación internacional de los bienes del caso. Pueden concederse créditos por más de cinco años, especialmente para hacer frente a la competencia

extrarregional. En las operaciones financiadas con arreglo al programa, el Banco cobra a los organismos públicos nacionales el mismo tipo de interés que aplica a las demás operaciones que financia con sus recursos ordinarios de capital (actualmente el 6,5%).

4. El programa funciona por intermedio de las instituciones nacionales que designan los países miembros, y que generalmente son las que en esos países facilitan recursos para financiar exportaciones. Estas instituciones centralizan las operaciones del programa y velan por el cumplimiento de las cláusulas del reglamento dentro de cada país, especialmente en lo que se refiere a la naturaleza de los bienes exportados, su origen, las condiciones en que se contrata la financiación, etc. Las instituciones nacionales también suelen financiar la parte de la transacción que el importador no paga en efectivo o que no es financiada por el BID.

5. El reglamento prevé tres posibilidades en cuanto a la forma en que el BID ha de operar con las instituciones nacionales, a saber: primero, concesión de préstamos a esas instituciones, con un plazo de amortización y una tasa de interés fijos, que a su vez han de prestarse a los exportadores en diferentes condiciones según cada caso; segundo, apertura de créditos globales para refinanciar créditos de exportación financiados por las instituciones nacionales, sea mediante el redescuento de los documentos de crédito de los importadores, garantizados por dichas instituciones, o bien mediante la suscripción por parte de la institución nacional de obligaciones a la orden del BID; y, tercero, cualquier otra operación que pudiera determinar el Banco. En la práctica, el BID sólo ha utilizado créditos globales para refinanciar los créditos de exportación que conceden las instituciones nacionales mediante la emisión de obligaciones a la orden del BID. El hecho de que se dé preferencia a las obligaciones suscritas por las instituciones nacionales, antes que al redescuento de los documentos de los importadores, plenamente garantizados por las instituciones nacionales, se debe a que la cuantía y el tipo de interés de estas últimas operaciones suelen ser mayores que los de los créditos otorgados por el BID. Las condiciones de amortización de las obligaciones suscritas por las instituciones nacionales se asemejan a las de los documentos de crédito de los importadores.

6. La suma cubierta por el crédito global es convenida entre el BID y cada institución nacional, teniendo en cuenta las posibilidades de utilización existentes en los países exportadores. Los recursos para cada crédito global se incrementan con los reembolsos que entregan las instituciones nacionales al BID durante el período de utilización del crédito global. Esos recursos también pueden incrementarse con la venta de los documentos de crédito que el Banco puede efectuar sin su garantía. Esta disposición no se ha llevado aún a la práctica.

7. El contrato de la apertura de crédito global no establece el plazo de reembolso. Este plazo consta en las obligaciones que suscriben las instituciones nacionales a la orden del BID, y debe corresponder aproximadamente al que figura en los documentos del importador descontados por la institución nacional en cada caso, quedando entendido que los plazos de estos últimos documentos no deben ser mayores que el máximo autorizado por el BID.

8. El Banco refinancia hasta el 70% del valor de las exportaciones, tanto en valor f.o.b. como en valor c.i.f., a condición de que la cuantía no exceda la parte del crédito de exportación financiado por las instituciones nacionales. De la parte financiada por estas instituciones, solamente el principal es refinanciado por el BID, y no el interés, que debe deducirse aun en los casos en que los documentos del importador no lo especifiquen separadamente. El exportador debe asumir la responsabilidad financiera (el riesgo del crédito comercial) por los menos con respecto al 15% del valor del crédito concedido al importador.

B. — Operaciones del programa

9. La situación del programa del BID al 30 de septiembre de 1967 se indica en el cuadro 1. Desde la iniciación de las operaciones se han concedido seis créditos globales ordinarios y un crédito global «especial» (véase *infra*). En el cuadro 2 se consigna el valor de las

* Hasta el 30 de septiembre de 1967.

exportaciones financiadas por el programa, su origen y destino. Los cuadros 3 y 4 indican, en forma resumida, el tipo de bienes de capital exportados por los dos mayores países participantes con recursos financieros facilitados por el programa.

10. Dado que el volumen total de las operaciones es aún relativamente pequeño, las pocas operaciones de envergadura realizadas son las que se destacan. Así, en el caso de México, el 31,7% de las exportaciones financiadas por el programa las efectuó una sola empresa (Tubos de Acero). En el caso del Brasil, cuyas exportaciones financiadas por el programa son más diversificadas, una operación relacionada con la exportación de equipo para el estampado de carrocerías de automotores de un productor (Willis) con destino a su contraparte de la Argentina, falsea el cuadro. Ahora bien, no parece justificado concluir que el programa beneficia solamente a unas pocas firmas grandes, y en particular al comercio entre sucursales de una misma empresa extranjera instaladas en diferentes países latinoamericanos. Aunque no se dispone aún de documentación completa sobre las distintas empresas, parece que se ha realizado un número mayor de pequeñas operaciones con firmas latinoamericanas.

C. — Cambios que se han sugerido para el programa

11. El reglamento del programa se ha revisado una vez desde su adopción. Una instrucción complementaria dada a fines de 1966 simplifica considerablemente los procedimientos respectivos. Esta simplificación se originó en una reunión de todas las instituciones nacionales con el Banco, en la que dichas instituciones hicieron varias sugerencias acerca de la posible expansión del programa.

12. Se han hecho tres sugerencias para modificar la lista de bienes, a fin de que, entre otras cosas, el programa se haga extensivo a bienes que no sean los de capital, a saber: en primer lugar, inclusión en la lista de determinados bienes de capital (por ejemplo, máquinas de escribir, máquinas de coser y abonos); en segundo lugar, inclusión de artículos que no son propiamente bienes de capital, pero que pueden considerarse como tales en razón de su empleo; en tercer lugar, inclusión de toda clase de bienes duraderos, entre ellos artículos de consumo, que se venden a plazos mayores de 180 días en el mercado internacional.

13. Se han hecho otras sugerencias diversas. Una de ellas, que fue aprobada, es la de financiar grandes exportaciones mediante la apertura de créditos globales especiales en vez de los créditos globales aplicados a los bienes generales incluidos en la lista. Esta nueva operación se ha establecido para financiar exportaciones en proceso de negociación que requieren grandes sumas de dinero. El crédito global especial tiene un período de validez dividido en dos partes: un período inicial, que coincide con el plazo que necesita el exportador para negociar sus exportaciones, y un segundo período que coincide con el plazo indispensable para la entrega de los bienes. Esta nueva facilidad permite a las instituciones nacionales contraer compromisos con los exportadores, y da al BID más margen para actuar, puesto que puede cancelar el crédito global si fracasan las negociaciones del exportador. Se ha abierto para el Brasil un crédito de esa índole con objeto de financiar la exportación de embarcaciones a México. Las negociaciones entre el exportador y el importador aún se hallan en trámite.

14. Se han hecho propuestas con la finalidad de que el BID pueda participar en la financiación previa de exportaciones de bienes que requieren un largo período de producción, efectuándose desembolsos durante ese período sin esperar a que los bienes hayan sido entregados al importador. No se han modificado aún las disposiciones reglamentarias, pero en el caso del crédito global especial antes descrito se permitió aplicar este procedimiento. Otra propuesta es la de que el programa se haga extensivo a la financiación de exportaciones para países que no sean latinoamericanos. En vista de que las transacciones

con terceros países representan una pequeña parte de las que realizan las instituciones nacionales y de que la financiación del comercio intrarregional por parte del BID libera recursos que dichas instituciones pueden utilizar para financiar el comercio entre regiones, esta propuesta no ha sido aceptada.

15. Uno de los requisitos del reglamento del BID es que el exportador se haga cargo del 15% de los riesgos. Como las agencias de seguros en este ramo han elevado el máximo de la cobertura hasta el 85%, se está estudiando la posibilidad de reducir a menos del 15% la responsabilidad financiera (riesgo del crédito comercial) del exportador. Otras sugerencias que han de estudiarse incluyen el establecimiento de sistemas nacionales o de un sistema regional de seguros o reaseguros contra los riesgos del crédito de exportación.

Conclusiones

16. El programa se halla aún en una etapa en que es prematuro sacar conclusiones firmes o discernir tendencias claras. El éxito del programa dependerá de la eficacia con que se logre promover las exportaciones de bienes de capital. Es difícil determinar, a base de la información disponible, los resultados que da el programa en la promoción de las exportaciones intrarregionales de bienes de capital. Es verdad que, relativamente, es pequeña la parte de las exportaciones de bienes de capital de los países participantes en el programa que ha sido financiada por el BID. Por ejemplo, el total de las exportaciones de bienes de capital del Brasil a los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1964 y 1965 fue de 34 millones de dólares, o sea, 7,6 veces el valor de las exportaciones brasileñas financiadas por el programa hasta el 30 de septiembre de 1967. Sin embargo, se puede argüir que la comparación no debería hacerse con el total de las exportaciones de bienes de capital, sino con el de las exportaciones de esos bienes financiadas mediante créditos a plazo mediano, respecto de las cuales no se dispone de cifras. Parece indudable que el programa cubre una proporción relativamente grande del total de las exportaciones intrarregionales financiadas con tales créditos. Sin disponer de más información de los países interesados, no puede decirse qué proporción de estas exportaciones no habría podido realizarse de no ser por el programa del BID.

17. Si bien entre los países en desarrollo comprendidos por el programa figuran algunos de los más industrializados, este hecho en sí no basta para que el volumen relativamente bajo de la financiación de exportaciones sea motivo de decepción. La conquista de mercados para la exportación de bienes de capital es paulatina, los artículos deben adquirir una reputación y hay que contrarrestar la preferencia por los bienes de capital que proceden de los países desarrollados. Así pues, no cabe aguardar grandes resultados en tres o cuatro años. Además, es preciso tener una idea clara de lo que puede esperarse de un programa de financiación de las exportaciones. El programa puede mejorar —y de hecho mejora— la competitividad de las exportaciones latinoamericanas en lo que a las condiciones de crédito se refiere. Esto es importante en los casos en que las mercancías normalmente se exportan a crédito, y en que los abastecedores compiten no sólo en precio y calidad sino también por las condiciones más favorables de crédito que ofrecen. Ahora bien, un programa de financiación de las exportaciones no puede contrarrestar completamente todos los demás factores que influyen en la falta de competencia y pueden inhibir las exportaciones de bienes de capital de los países en desarrollo.

18. Cabe argumentar que el programa del BID no proporciona ningún recurso nuevo a los exportadores, y que sólo robustece la posición financiera de las instituciones nacionales que ya se ocupan de financiar las exportaciones. De hecho, el programa ha estimulado el desarrollo de los medios de financiación existentes, así como la creación de otros nuevos.

CUADRO 1
Operaciones del programa al 30 de septiembre de 1967
(En miles de dólares)

	Año del contrato de crédito global	Cantidad autorizada	Cantidades desembolsadas			Cantidades disponibles	
			Al 30 de septiembre de 1966	En 1966/67	Al 30 de septiembre de 1967	Al 30 de septiembre de 1966	Al 30 de septiembre de 1967
Banco Central, Argentina	1964	3.000	1.502	1.072	2.574	1.827	1.318
Banco do Brasil	1964	5.000	1.482	1.371	2.853	1.705	3.336
Banco do Brasil (especial)	1966	10.780	—	—	—	10.780	10.780
Banco Central, Chile	1964	2.000	—	—	—	2.000	2.000
Nacional Financiera, México	1964	5.000	3.163	2.973	6.136	2.039	214
Banco Nacional, Nicaragua	1966	1.000	—	—	—	1.000	1.000
Banco Industrial, ^a Perú	1965	185	270	—	270	754	—
TOTAL		26.965	6.417	5.416	11.833	20.105	18.648

NOTA.— Las cantidades desembolsadas pueden exceder de las autorizadas, ya que los reembolsos pueden volver a utilizarse. Por ese mismo motivo, las cantidades disponibles más las cantidades desembolsadas pueden exceder de las cantidades autorizadas.

^a Este crédito global era inicialmente de 1 millón de dólares, pero fue cancelado en junio de 1967.

CUADRO 2
Valor acumulativo de las exportaciones financiadas por el programa: dirección del comercio, al 30 de septiembre de 1967
(En miles de dólares)

Países importadores	Países exportadores				Total	Porcentaje
	Argentina	Brasil	México	Perú		
Argentina	—	3.679,1	5.029,2	—	8.708,3	46,01
Bolivia	80,0	122,9	—	—	202,9	1,07
Brasil	56,8	—	—	—	56,8	0,30
Colombia	9,4	—	—	—	9,4	0,05
Costa Rica	—	23,8	996,3	—	1.020,1	5,39
Chile	3.292,9	100,1	1.337,1	—	4.730,1	24,99
El Salvador	—	50,5	71,2	—	121,8	0,64
Guatemala	—	126,9	—	—	126,9	0,70
Honduras	—	137,4	258,7	—	396,0	2,09
México	90,1	108,5	—	—	198,6	1,05
Panamá	—	—	—	478,5	478,5	2,53
Paraguay	14,2	92,5	—	—	106,7	0,56
Perú	589,4	40,7	1.142,3	—	1.772,4	9,35
Uruguay	40,9	71,5	—	—	112,4	0,60
Venezuela	431,7	—	453,0	—	884,7	4,67
TOTAL	4.605,5	4.553,9	9.287,8	478,5	18.925,7	100,00
Porcentaje	24,33	24,07	49,07	2,53	100,00	

CUADRO 3

Exportaciones brasileñas acumulativas financiadas por el programa al 30 de septiembre de 1967
(En miles de dólares)

	<i>Vehículos auto- motores *</i>	<i>Equipo de estampado para vehículos auto- motores</i>	<i>Equipo y tractores para construcción de carreteras</i>	<i>Maquinaria y equipo industrial</i>	<i>Máquinas herramientas</i>	<i>Láminas de acero</i>	<i>Total</i>
Argentina	757,3	1.311,0	847,7	428,7	113,8	115,2	
Bolivia	90,3	—	32,4	—	—	—	
Costa Rica	23,8	—	—	—	—	—	
Chile	—	—	67,0	—	33,1	—	
El Salvador	50,5	—	—	—	—	—	
Guatemala	126,7	—	—	—	—	—	
Honduras	137,2	—	—	—	—	—	
México	—	—	—	46,9	61,7	—	
Paraguay	84,9	—	—	—	7,6	—	
Perú	—	—	—	—	40,6	—	
Uruguay	71,5	—	—	—	—	—	
TOTAL	1.342,2	1.311,0	947,1	475,6	256,8	115,2	4.447,9
<i>Porcentaje</i>	<i>30,2</i>	<i>29,5</i>	<i>21,3</i>	<i>10,7</i>	<i>5,8</i>	<i>2,5</i>	<i>100,0</i>

* Incluye camiones, camionetas, portadoras, autobuses, chasis, cabinas, jeeps, bombas de inyectores con motor diesel.

CUADRO 4

Exportaciones mexicanas acumulativas financiadas por el programa al 30 de septiembre de 1967
(En miles de dólares)

	<i>Equipo para la industria petro- química *</i>	<i>Tubos</i>	<i>Equipo para fábricas de harina</i>	<i>Barcos</i>	<i>Calderas</i>	<i>Otro equipo</i>	<i>Total</i>
Argentina	4.361	667	—	—	—	—	
Costa Rica	—	—	996	—	—	—	
Chile	—	1.139	—	198	—	—	
El Salvador	—	—	—	—	—	71	
Honduras	—	—	—	—	259	—	
Perú	—	1.143	—	—	—	—	
Venezuela	—	—	—	453	—	—	
TOTAL	4.361	2.949	996	651	259	71	9.287
<i>Porcentaje</i>	<i>47,0</i>	<i>31,7</i>	<i>10,7</i>	<i>7,0</i>	<i>2,8</i>	<i>0,8</i>	<i>100,0</i>

* Incluye termopermutadores, torres y columnas de destilación, tanques de aire comprimido, tanques de almacenamiento, tubos de acero de gran diámetro, tubería prefabricada, abrazaderas de acero y manguitos para tubos, moldes de metal.

MOVILIZACIÓN DE LOS RECURSOS INTERNOS Y VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR LOS PAÍSES EN DESARROLLO

DOCUMENTO TD/7/SUPP.2 *

Movilización de los recursos internos por los países en desarrollo Estudio de la secretaría de la UNCTAD

[Texto original en inglés]
[15 de septiembre de 1967]

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción	1 -15	173
I. Tasas de crecimiento de la producción	16-19	175
II. Nivel y tendencia de las inversiones	20-25	176
III. Movilización del ahorro interno	26-52	177
IV. Desarrollo del sector agrícola	53-73	181
V. Educación y formación profesional	74-84	183
VI. El proceso de planificación	85-88	185
VII. Evaluación de los planes y de la actuación	89-92	186

ANEXO

Cuadros 1 a 13	187
Gráfico	193

Introducción

1. En su primer período de sesiones, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo señaló la interdependencia entre la movilización de los recursos internos y la de los recursos externos en el proceso de desarrollo ¹. La movilización de los recursos supone una acción encaminada a acrecentar los factores que se consideran de capital importancia para el proceso de crecimiento. Esos factores esenciales para el crecimiento económico no sólo difieren de un país a otro, sino que también varían dentro de un mismo país en las distintas etapas de su desarrollo. Dadas las considerables diferencias en el grado de adelanto de los diversos países en desarrollo,

no sería posible aplicar a todos ellos una misma lista de factores esenciales. Y aunque pudiera elaborarse dicha lista, la importancia de los diversos factores comprendidos en ella variaría para cada país. Por consiguiente, la eficacia comparativa de la actuación en el orden económico de los diversos países en desarrollo no puede evaluarse sobre la base de un solo conjunto de factores. En cambio, suele haber acuerdo al mismo tiempo sobre las líneas generales de una política de desarrollo eficaz, lo cual se refleja en las directrices adoptadas en este sentido en el primer período de sesiones de la Conferencia ².

2. En el presente trabajo se concentra la atención en tres de los campos que, según indican las directrices citadas, se consideran de importancia fundamental para cualquier evaluación de la acción por el esfuerzo propio de los países en desarrollo. Esos campos son: las tendencias de la producción, la inversión y el ahorro; el crecimiento del sector agrícola; el desarrollo de la educación y de la especialización técnica, y la eficacia del proceso de planifica-

* Este documento es una versión revisada del publicado con fecha 26 de enero de 1967 bajo la signatura TD/B/C.3/28 para el segundo período de sesiones de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio.

¹ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I: *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), pág. 47, anexo A.IV.1 a) ii).

² *Ibid.*

ción. Se examina la evolución en esos campos con objeto de dar una idea general de los progresos realizados ³.

3. Una de las conclusiones principales del presente estudio es que, a pesar de fracasos y deficiencias importantes, sobre todo en la esfera de la agricultura, se ha hecho un avance general en un número considerable de países en desarrollo. Las pruebas recogidas en el presente estudio demuestran que muchos de esos países dan a sus propios recursos una aplicación mejor que hace algunos años, y que ha aumentado consiguientemente su capacidad para utilizar con provecho los recursos externos. Como ha señalado hace poco el Presidente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) la idea de que se acelerará el ritmo de transformación si aumentan el volumen y la eficacia de la corriente de capital y de ayuda técnica del exterior ofrece pocas dudas ⁴.

4. Los cálculos de que se dispone muestran que un considerable número de países en desarrollo lograron durante el período 1960-1966 una tasa media anual de crecimiento del producto interno bruto real del 5% o más. Por añadidura, la tasa de crecimiento conseguida durante el período 1960-1966 por otros varios países fue superior a la conseguida en 1950-1960. Sin embargo, el promedio ponderado de la tasa de crecimiento del conjunto de los países en desarrollo durante el período 1960-1966 fue inferior al 5%, que es el objetivo del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

5. Parece, pues, que los países en desarrollo necesitan invertir del 15% al 20% de su ingreso bruto anual para mantener una tasa de crecimiento anual del 5%. Los cálculos correspondientes a 54 países indican que en 37 casos la formación interna bruta de capital representó en 1963-1965 el 15% o más del producto interno bruto. En un número considerable de países, la inversión bruta real aumentó a una tasa media anual del 7,5% o más durante el período 1950-1965.

6. De lo dicho parece desprenderse que para que los países en desarrollo puedan sostener por sí mismos su crecimiento es condición necesaria una tasa de ahorro interno equivalente al 15% por lo menos del ingreso bruto. Los datos que se poseen acerca de 54 países en desarrollo muestran que en el período 1963-1965, 23 de esos países ahorraron el 15% o más de su producto interno bruto. Al mismo tiempo, de los 38 países para los cuales se obtuvieron estimaciones estadísticamente significativas de las tasas marginales de ahorro en el período de 1950-1965, 23 tuvieron una tasa marginal de ahorro del 15% anual o más.

³ Es de señalar que si bien los indicadores que figuran en el presente estudio sirven para evaluar las realizaciones, no ofrecen por sí solos toda la información que se necesita para evaluar la eficacia de la actuación global de un país en el orden económico ni para compararla con la de otros países. Esa labor exigiría un análisis minucioso de los recursos con que cuenta el país, de su estructura económica y de sus posibilidades, en la etapa inicial de desarrollo. Y tampoco pueden evaluarse cuantitativamente algunos de los elementos importantes de progreso tales como la creación y la consolidación de una estructura institucional favorable.

⁴ OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1966 Review* (París 1966), pág. 25.

7. Aunque los datos sobre la composición por sectores del ahorro interno son imperfectos, se desprende de ellos que en la mayoría de los países en desarrollo cuyos datos se conocen, el ahorro público no es el elemento más importante del ahorro interno, ni el que crece más rápidamente. En la mayoría de los países, el grueso del ahorro parece realizarse en el sector privado. El sector privado parece también ser la fuente principal de los aumentos registrados en las tasas netas de ahorro interno durante el decenio terminado en 1964.

8. La insignificancia relativa del ahorro público en los países en desarrollo se debe en parte a la existencia de regímenes tributarios deficientes. En esos regímenes tributarios predominan los impuestos indirectos, que en muchos casos tienen un rendimiento relativamente inelástico en función del ingreso y no son equitativos en su incidencia. La falta de una administración eficaz se traduce en una evasión considerable de los impuestos directos. En muchos países en desarrollo la tributación de la agricultura necesita también ser reformada en interés tanto de la equidad como de la eficiencia.

9. Pese a esos defectos evidentes, en la mayoría de los países en desarrollo sobre los cuales se dispone de estimaciones la recaudación tributaria creció más rápidamente que el producto interno bruto durante el período de 1950-1965. De los 28 países en desarrollo para los cuales se obtuvieron estimaciones estadísticamente significativas de la elasticidad en función del ingreso de la recaudación tributaria, en 21 países esa elasticidad fue superior a la unidad. Sin embargo, en la mayoría de los países, el crecimiento de los gastos públicos parece haber absorbido totalmente la recaudación tributaria adicional, de modo que en esos casos no llegó a realizarse el potencial del ahorro público. Debe tenerse en cuenta que los gastos públicos ordinarios comprenden desembolsos para educación y servicios sanitarios, lo cual contribuye al desarrollo.

10. La producción agrícola *per capita* del conjunto de regiones en desarrollo mostró tendencia al estancamiento a partir de 1960, y los datos correspondientes a los años 1965 y 1966 indican un descenso acentuado. No obstante, considerando el período 1948-1963 globalmente, el crecimiento de la producción agrícola total de las regiones en desarrollo puede compararse sin desventaja con el de las regiones desarrolladas.

11. Los países en desarrollo reconocen que los esfuerzos por incrementar la producción agrícola pueden malograrse a causa de obstáculos institucionales tales como la existencia de regímenes o prácticas ineficientes e injustos de propiedad o tenencia de la tierra. Muchos de ellos han promulgado leyes de reforma agraria, pero parece que éstas no se han aplicado con gran eficacia.

12. Las mejoras de la tecnología agrícola representan una base importante para incrementar la producción de la agricultura. Los países en desarrollo están progresando en este sentido, pero la utilización de métodos modernos tales como la aplicación de abonos se limita aún en gran medida a sectores reducidos de la agricultura tales como plantaciones o cultivos de exportación.

13. Los países en desarrollo padecen una escasez crítica de muchas clases de personal técnico. Como resultado de ello, están atribuyendo una importancia cada vez mayor a la educación y a la capacitación. A juzgar por la tenden-

cia de la matrícula escolar, se han hecho notables progresos en los tres grados de la enseñanza durante el decenio último. Sin embargo, el progreso en términos de escolaridad efectiva no se considera satisfactorio porque es elevado el índice de abandono de los estudios. Por otra parte, se manifiesta cada vez más la preocupación de que los programas de educación se establezcan de manera que respondan a las necesidades del desarrollo social y económico.

14. La planificación ha llegado a ser aceptada de modo generalizado como instrumento indispensable para acelerar el ritmo del desarrollo. La mayoría de los países en desarrollo efectúan en la actualidad la planificación de su desarrollo, si bien la forma, los objetivos y la eficacia de esa planificación difieren considerablemente de uno a otro país. En cierto número de países la realización de los planes, sobre todo en el sector agrícola, dista mucho de ser satisfactoria. Sin embargo, puede advertirse que, a pesar de los considerables obstáculos debidos a dificultades de índole política, a la rigidez de las estructuras institucionales y a otros factores, la planificación es un instrumento útil para mejorar la ordenación económica de los países interesados, y que la calidad de la planificación va acrecentándose gradualmente con el transcurso del tiempo.

15. Para lograr su crecimiento económico, es esencial que los países en desarrollo movilicen adecuadamente sus recursos internos. Esta movilización no sólo es importante en sí misma, sino también para poder utilizar en la forma más efectiva posible los recursos externos. Sin embargo, en las realizaciones económicas de un país influyen muchos factores, y no todos ellos pueden ser fácilmente controlados por el gobierno. Así, no se pueden establecer normas de realización significativas sin hacer una detallada evaluación de las características, las posibilidades y las limitaciones estructurales que condicionan el ritmo de desarrollo de cada país. Una evaluación pericial imparcial de los planes y las realizaciones efectuadas con continuidad facilitaría considerablemente la elaboración de una política internacional de desarrollo eficaz. Si se utilizase este procedimiento, los países donantes estarían seguros de que su ayuda está siendo bien empleada, sin que tuvieran que establecer para ello su propio mecanismo de evaluación, tarea para la que están preparados sólo algunos de los principales. Al mismo tiempo, contribuiría a generalizar la idea de que el propósito exclusivo de la ayuda económica debería ser la promoción del desarrollo económico.

Capítulo I

Tasas de crecimiento de la producción

16. Suele considerarse que la tasa de crecimiento de la producción global ofrece una buena indicación de la eficacia de la actuación general de un país en el orden económico. La eficacia de la acción actual de un país se puede evaluar comparándola con la de la actuación de otros países a lo largo del mismo período de tiempo o sobre la base de la eficacia de su propia actuación anterior. Los dos métodos tienen sus ventajas y sus inconvenientes.

17. Una fórmula a base de un grupo representativo que abarque un cierto número de países podría proporcionarnos una indicación general de la eficacia comparativa,

siempre que no se atribuya demasiada importancia a diferencias relativamente pequeñas entre cada uno de los países. Además, al comparar un país con otro, es indispensable tener en cuenta las diferencias estructurales básicas o los factores que escapan a la acción de los países interesados. Por ejemplo, si dos países empiezan desde puntos de partida diferentes respecto a la cuantía de los ingresos *per capita* o a la utilización de la capacidad de producción existente, las diferencias que se observen en sus tasas de crecimiento respectivas pueden obedecer, por lo menos en parte, a factores que no tengan nada que ver con la eficacia de la actuación. Las diferencias que se advierten en las tasas de crecimiento de cada país pueden también deberse al diverso grado de incidencia de catástrofes naturales o de fluctuaciones imprevistas en los precios y en el volumen de las exportaciones. Además, las diferencias que se observan entre las tasas de crecimiento de la producción pueden deberse en parte, en ciertos casos, a diferencias de la corriente de asistencia externa que reciben los países. A veces, las diferencias en las tasas de crecimiento de la producción pueden reflejar diferentes estrategias básicas por lo que se refiere al desarrollo. Por ejemplo, un país puede elegir deliberadamente un método que se traducirá al principio por una tasa menor de crecimiento, pero al que considera más provechoso a la larga. En tales casos, las diferencias de las tasas de crecimiento en un período dado no reflejarán necesariamente la eficacia comparativa de la actuación.

18. Un análisis a base de una serie cronológica de tasas de crecimiento facilitará la evaluación de la eficacia de la acción actual de un país comparada con su tasa de crecimiento anterior. De esta manera, una tasa de crecimiento elevada o en aumento, es a primera vista un signo de una buena actuación económica. Pero incluso en este caso hay que proceder con cautela al hacer deducciones acerca de la eficacia de una actuación basándose en el comportamiento observado a lo largo del tiempo en las tasas de crecimiento. Tanto una aceleración como una disminución de la tasa de crecimiento en un tiempo dado pueden ser el resultado de factores que no han tenido relación con la eficacia de la acción económica, tales como las fluctuaciones en el rendimiento de las cosechas a raíz de cambios repentinos en las condiciones meteorológicas o modificaciones en el volumen y los precios de las exportaciones motivadas por acontecimientos producidos fuera del país⁵. Así que la tasa de crecimiento de la producción global, aun siendo un punto de partida útil para analizar la eficacia de la actuación de un país, no es un criterio seguro para enjuiciar la eficacia comparativa.

19. Los datos relativos a las tasas de crecimiento del producto interno bruto real en los países en desarrollo durante 1950-1960 y 1960-1966 han sido resumidos en el cuadro 1⁶. De un estudio de este cuadro se desprenden

⁵ Por ejemplo, la tasa anual media de crecimiento que se logró en la India durante el período 1960-1964, fue del 4,4%. Se podría comparar favorablemente con la tasa anual media de crecimiento (3,7%) obtenida en el decenio de 1950. Sin embargo, debido a una sequía sin precedentes en 1965, el producto total ese año disminuyó en más de un 4%, reduciendo a 2,7% el promedio anual de 1960-1965.

⁶ En el caso de algunos países que figuran en el cuadro 1, los datos se refieren a 1955-1960 y a 1960-1965 en vez de a 1950-1960 y 1960-1966, respectivamente.

dos conclusiones. En primer lugar, 23 de los 44 países para los que se dispone de datos en ambos periodos han logrado por término medio una tasa de crecimiento más elevada en 1960-1966 que en 1950-1960; en 19 de estos 23 países la aceleración de la tasa de crecimiento ha sido de más del 1%. En segundo lugar, por lo que toca al objetivo fijado con motivo del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los 20 países siguientes han logrado en 1960-1965 tasas anuales medias de crecimiento de un 5% o más: Bolivia, China (Taiwán), Grecia, Guatemala, Irak, Irán, Israel, Jordania, Malasia, México, Nicaragua, Nigeria, Panamá, Paquistán, Perú, República de Corea, Tailandia, Trinidad y Tabago, Venezuela y Zambia. Además, la República Árabe Unida y Siria, países para los que no se dispone todavía de datos correspondientes a 1966, han obtenido tasas medias anuales de crecimiento de más del 5% durante el periodo 1960-1965. Sin embargo, a pesar del notable progreso de estos países, otros muchos países en desarrollo no han podido alcanzar la tasa de crecimiento prevista del 5% anual. Y lo que quizá sea más significativo es que en este último grupo figuran países de gran población como la Argentina, el Brasil, la India e Indonesia.

Capítulo II

Nivel y tendencia de las inversiones

20. Desde el punto de vista de la política económica, las inversiones se destacan como uno de los instrumentos del crecimiento sobre los que es más fácil ejercer una influencia o control. Aunque existen otras fuentes de crecimiento, la importancia de las inversiones estriba en el hecho de que no sólo aumentan la capacidad de producción, sino que además proporcionan los medios para la transmisión de los adelantos técnicos. Hasta en los perfeccionamientos en materia de organización y de competencia técnica obtenidos por el sistema de «aprender a hacer las cosas poniéndose a hacerlas» influye la tasa de inversiones. Además, una elevada tasa de inversiones da más flexibilidad a la economía y facilita su adaptación estructural a los cambios del medio económico circundante.

21. Pese a la gran importancia de las inversiones en el proceso de crecimiento económico, la relación entre un aumento de las inversiones y el aumento de la producción no es siempre la misma. La contribución de una unidad de inversión al aumento de producción depende de diversos factores, como la eficiencia en la selección, planificación y ejecución de los proyectos de inversiones y la efectividad con que se combinan el capital y otros factores cooperantes en el proceso de la producción. Más aún, el aumento de las inversiones no conducirá a un aumento de la producción si la capacidad de producción adicional no se puede utilizar debido a una imprevista deficiencia de la demanda o a no haberse tomado las disposiciones adecuadas para el suministro de las materias primas y los productos intermedios necesarios para poner en marcha la capacidad de producción. Por otra parte, ya es sabido que en los valores observados de la relación incremental global capital/producto también influyen la distribución por sectores de las inversiones totales y la existencia en el

sistema de un exceso de capacidad, si existe, que se pueda utilizar como punto de partida. Además, la relación básica entre inversiones y producción puede a veces quedar disimulada por la aparición repentina de factores tales como las fluctuaciones de las cosechas. Por todas estas razones vemos que países con iguales tasas de inversiones no siempre tienen iguales tasas de aumento de la producción. No obstante, todo esto no desvirtúa el papel estratégico de las inversiones en el proceso de crecimiento económico. No cabe duda de que las inversiones son condición necesaria, aunque no siempre suficiente, para el constante crecimiento económico.

22. Cuando se trata de interpretar las estadísticas de inversiones y ahorro de los países en desarrollo hay que tener presente que las estimaciones de que se dispone, y especialmente las relativas al sector rural, ofrecen poca seguridad. En las comparaciones internacionales de las tasas de inversiones se presenta una dificultad más, ya que los precios relativos de los bienes de inversión pueden variar según el país. Por falta de datos, estos factores no se han podido tener en cuenta en este estudio. En el cuadro 2 se presentan los datos de que se dispone acerca de las tasas de formación interna bruta de capital en los países en desarrollo durante el periodo de 1963-1965. De los 54 países indicados en el cuadro, 29 dedicaban entre el 15% y el 20% del producto interno bruto a la formación de capital durante los primeros años del decenio iniciado en 1960, y otros ocho habían llegado a tasas de inversiones de más del 20% durante ese periodo.

23. También han sido espectaculares las tasas de aumento de las inversiones reales brutas durante el periodo 1950-1965 en un número considerable de países. El cuadro 3 muestra que, durante este periodo, de los 41 países para los cuales se obtuvieron resultados estadísticamente significativos, 16 lograron un aumento de las inversiones reales del 7,5% anual, o más, como promedio; en otros 14, la tasa anual media varió entre el 5% y el 7,5%.

24. Se puede evaluar la suficiencia de determinada tasa de inversiones por comparación con las tasas de aumento de la producción establecidas como objetivo y con los valores probables de la relación incremental capital/producto. En los 41 países en desarrollo respecto de los cuales se calculó la relación incremental capital/producto para el periodo de 1950-1965, con la excepción de siete esa relación era del orden de 3 a 4. Esto sugeriría que estos países tendrían que invertir el 15% o más de su ingreso nacional para llegar a la tasa de crecimiento del 5% anual señalada como objetivo del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las tasas de inversiones de dos terceras partes de los países en desarrollo que figuran en la lista del cuadro 2 son de este orden.

25. La tendencia de las inversiones observada es un útil indicador de la intensidad de los esfuerzos nacionales de desarrollo, pero las diferencias en las tasas de formación de capital también pueden deberse a factores no relacionados con la acción por el esfuerzo propio. En el grado en que una parte de la formación de capital se financia con ayuda del exterior, las dificultades en las tasas de inversión pueden sencillamente reflejar diferentes corrientes de asistencia. Es interesante, pues, examinar la intensidad del esfuerzo de ahorro interno.

Capítulo III

Movilización del ahorro interno

Ahorro y desarrollo económico

26. Se reconoce generalmente que el ritmo del desarrollo económico está asociado, entre otros factores, al crecimiento del ahorro. Así es, porque el ahorro permite desviar del consumo recursos productivos que pueden destinarse a aumentar el acervo del capital productivo y, en consecuencia, estimular la expansión de la producción.

27. A ello se debe la gran importancia que se ha atribuido a diversas medidas en pro del ahorro como instrumentos clave de la acción por el esfuerzo propio de los países en desarrollo. Se considera que un país se desenvuelve bien cuando la relación entre su ahorro interno y su producción total es elevada, o por lo menos va en aumento. A la inversa, cuando el valor de esa relación es pequeño o decrece, se considera a menudo que ello es prueba de un esfuerzo nacional insuficiente.

28. Esa deducción sería razonable si el esfuerzo por aumentar el ahorro fuera lo único que se necesita para conseguir un más alto nivel de inversión. Pero, en la práctica, los intentos de elevar el nivel del ahorro pueden malograrse por lo menos de dos modos.

29. En primer lugar, la reducción del consumo contribuirá a aumentar el ahorro únicamente si esa reducción no repercute desfavorablemente en la producción total, y si los recursos que se desvían del consumo se utilizan efectivamente para hacer inversiones adicionales.

30. Si el ahorro adicional se obtiene en forma de mayores recaudaciones tributarias y el sector público lo utiliza directamente para aumentar sus propias inversiones, no se planteará ningún problema⁷. Pero cuando hay una reducción espontánea del consumo privado no acompañada por un aumento de las inversiones públicas, no es forzoso que ello induzca a los empresarios a aumentar el nivel inicialmente proyectado de sus inversiones. Y si los empresarios no las aumentan, el descenso del consumo tendrá por efecto reducir la producción y el ingreso totales hasta el punto en que el ahorro no será mayor que el nivel de inversiones inicialmente proyectado. En tales circunstancias, el esfuerzo por ahorrar más fracasará.

31. En verdad, un mayor deseo de ahorrar (una reducción del consumo privado) podría, en ciertas circunstancias, traducirse en una disminución del volumen de ahorro conseguido efectivamente. Así sucedería si la mengua del consumo llevara a reducir los planes iniciales de inversión al empeorar las perspectivas de los negocios.

32. Pero también podrían malograrse los intentos de aumentar el ahorro si resultara imposible convertir el ahorro adicional en los bienes de inversión necesarios. Como la capacidad de los países en desarrollo para producir bienes de capital suele ser limitada, la conversión del ahorro nacional en inversiones adicionales entraña de ordinario un cierto incremento de las importaciones de

maquinaria y de equipo. Pero tal incremento de las importaciones no será posible a menos que la disminución del consumo nacional tenga el efecto de aumentar en grado suficiente las disponibilidades, y las ventas al extranjero, de bienes de exportación, o de reducir otras demandas de bienes importados.

33. Dado que los productos exportados por los países en desarrollo son de tipo muy especializado y no suelen figurar de modo prominente en el consumo interno⁸, la reducción del consumo total no influirá mayormente, por lo general, en los ingresos de exportación. Y como en esos países el contenido de importaciones es normalmente mucho mayor en las inversiones que en los gastos de consumo, una disminución de éstos no liberará recursos en divisas suficientes para pagar las importaciones adicionales requeridas por un volumen equivalente de inversiones adicionales.

34. Si, a causa de esta limitación relacionada con la balanza de pagos, el aumento de las inversiones no corresponde al ahorro adicional proyectado, se malogrará parcialmente el esfuerzo por incrementar el ahorro; la consecuencia será que quedará capacidad inactiva y se agravará la deficiente utilización de los recursos.

35. Por consiguiente, un nivel bajo o decreciente de ahorro no constituye un indicio evidente de un esfuerzo o acción inadecuados; y un nivel alto o creciente de ahorro tampoco es prueba de lo contrario. Aparte de que el ahorro puede ser bajo sencillamente porque lo es también el ingreso, el ahorro «insuficiente» puede reflejar, no la falta del deseo o la voluntad de ahorrar, sino la falta de buenas oportunidades de inversión, o la incapacidad de ganar divisas en cantidad suficiente. En tales circunstancias, sería totalmente absurdo que un país tratara de aumentar su propensión al ahorro, aun cuando tuviera capacidad para ello.

36. El descenso del ahorro puede obedecer también a una disminución de los ingresos de exportación resultante de una baja de los precios de los productos, del mismo modo que el aumento del ahorro puede ser simplemente consecuencia de un alza de los precios de los productos. En este caso el descenso del ahorro puede resultar directamente de la disminución del ingreso total, o indirectamente de una reducción forzosa de las importaciones de bienes de inversión o de materias primas o componentes, reducción que tiende a hacer menguar aún más la producción y el ingreso totales.

37. Por lo tanto, resulta evidente que la evolución del ahorro exige un análisis mucho más detenido que el que se hace a veces al intentar evaluar el esfuerzo propio de los países. El alcance del presente trabajo no permite hacer el examen minucioso, caso por caso, que sería necesario para poder cumplir debidamente esa tarea. Por consi-

⁷ El ahorro público adicional irá probablemente acompañado de una disminución del ahorro privado, pero dado que la tributación adicional incidirá también sobre el consumo, el ahorro nacional total aumentará.

⁸ Hay algunas excepciones, sobre todo en el caso de los países exportadores de productos que constituyen importantes artículos de consumo interno, como carnes, textiles, etc. Sin embargo, aun en lo que respecta a algunos de esos productos, sobre todo los textiles, una disminución del consumo interno no se traduce siempre en aumento del valor de las exportaciones, ya que éstas pueden verse limitadas más por restricciones aplicadas a las importaciones en los principales mercados que por la capacidad productiva de los países exportadores.

guiente, este trabajo se limita casi enteramente al examen de algunas de las medidas generales más conocidas.

38. En términos generales, cabe esperar que el nivel del ahorro aumente conforme avance el proceso de desarrollo, debido al incremento del excedente del ingreso *per capita* con respecto a las necesidades mínimas de subsistencia y también a la progresiva desaparición de rigideces en la estructura de la producción interna. Dado que el ingreso *per capita* puede tomarse como índice aproximado de esos dos factores, se ha efectuado una comparación del nivel respectivo del ingreso *per capita* y del ahorro *per capita* en 31 países en desarrollo respecto de los cuales se disponía de los datos pertinentes. Los resultados⁹ indican una estrecha relación entre esas dos variables, así como una fuerte tendencia, estadísticamente significativa, de la tasa marginal de ahorro a aumentar con el ingreso *per capita*.

Tasas de ahorro interno bruto en 1963-1965 y tasas marginales de ahorro 1950-1965

39. Se ha indicado antes que los países en desarrollo necesitarían invertir del 15% al 20% de su ingreso para lograr el objetivo de crecimiento del 5% perseguido en el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Así pues, parece ser condición necesaria para el logro de una tasa satisfactoria de crecimiento sostenido con el esfuerzo propio de los países en desarrollo una tasa de ahorro interno de, por lo menos, el 15% del ingreso bruto¹⁰.

40. Los datos relativos al ahorro figuran entre los que menos seguridad ofrecen en todos los países, y los países en desarrollo no constituyen una excepción al respecto. Sin embargo, a juzgar por los datos de que se dispone, expuestos en el cuadro 4, un considerable número de países en desarrollo ahorran normalmente el 15%, o más, de su producto interno bruto anual. De los 54 países que figuran en el cuadro 4, 8 países ahorraron menos del 10% de su producto interno bruto durante los primeros años del decenio de 1960; 23 países ahorraron del 10% al 15%; 11 países lograron una tasa de ahorro del 15% al 20%; y 12 países tuvieron una tasa de ahorro del 20% o más. De los 37 países que según el cuadro 2 dedicaron el 15% o más de su producto interno bruto a inversiones durante los primeros años del decenio de 1960, 19 de ellos registraron también un ahorro interno del 15%, o más, de la producción total.

⁹ La relación comprobada y los resultados obtenidos con un análisis de regresión referente a 31 países en desarrollo son los siguientes:

$$\frac{S_t}{P_t} = 14,4 - 0,0207 \frac{Y_t}{P_t} + 0,000223 \frac{Y_t^2}{P_t}$$

en que S_t/P_t = ahorro interno bruto *per capita* en el período t ,

Y_t/P_t = producto interno *per capita* en el período t .

Los valores de los coeficientes indicados resultan de una comprobación combinada por países, basada en los datos del año 1960. Las comprobaciones de este tipo para todos los países comprendidos en la muestra con datos relativos a los años 1955 y 1958, así como para submuestras regionales, han arrojado resultados muy semejantes.

¹⁰ En la medida en que una parte del ahorro interno se tiene que destinar al cumplimiento de las obligaciones de servicio de la deuda externa acumulada para lograr un crecimiento sostenido con el esfuerzo propio, la tasa de ahorro interno debe ser superior a la tasa de formación interna de capital en la cuantía total de las cargas del servicio de la deuda.

41. Como los países en desarrollo no se encuentran todos en la misma etapa de desarrollo económico ni tienen el mismo nivel de ingreso *per capita*¹¹, y como tampoco han iniciado todos al mismo tiempo sus programas de desarrollo, no sería indicado medir su esfuerzo propio por la tasa de ahorro interno bruto alcanzada en un período determinado. Desde este punto de vista, el valor de la tasa marginal de ahorro de un país puede indicar mejor que su tasa media de ahorro la rapidez con que se adapta a las crecientes oportunidades de inversión. Por consiguiente, se han calculado las tasas marginales de ahorro de 47 países en desarrollo durante el período 1950-1965, y de ellas, las correspondientes a 38 de esos países han resultado ser estadísticamente significativas. De esos 38 países, 23 tuvieron una tasa marginal de ahorro del 15% o más por año (cuadro 5).

Composición del ahorro nacional por sectores

42. La descomposición del ahorro total por sectores permite apreciar la estructura y la naturaleza de las inversiones, especialmente en los casos en que los mercados de capital están subdesarrollados o existen otros obstáculos para aplicar el ahorro de un sector a la financiación de proyectos de interés en otro. Por ejemplo, si el ahorro de las unidades familiares no se puede utilizar para la financiación de inversiones productivas en el sector de las empresas porque se destina a construcciones suntuarias o a inversiones de tipo especulativo, como la adquisición de oro o joyas, ello influirá forzosamente en el crecimiento de la producción.

43. Desgraciadamente, la falta de datos impide analizar la composición sectorial del ahorro en todos los países en desarrollo. Incluso cuando se dispone de cifras, pocas veces son comparables de un país a otro; en algunos países, el ahorro de las empresas comerciales estatales aparece combinado con el ahorro del gobierno general, mientras que en otros está incluido en el ahorro de las sociedades de capital. Sin embargo, a juzgar por las cifras de que se dispone, parece que el ahorro público no es el elemento más importante del ahorro total ni crece con particular rapidez en la mayoría de los países en desarrollo cuyos datos se conocen¹². Con algunas excepciones, el ahorro privado parece constituir el principal elemento del ahorro interno en los países en desarrollo. También se advierte que el sector privado fue la fuente principal de los aumentos registrados en las tasas netas de ahorro durante el decenio terminado en 1964¹³.

¹¹ Adviértase que el ahorro no depende únicamente del nivel del ingreso *per capita* sino también de la distribución del ingreso.

¹² « Por tanto, en la mayoría de los países en desarrollo el ahorro público contribuye en escala muy reducida a alcanzar la tasa de ahorro del 15% al 20% del producto interno bruto implícita en los objetivos de crecimiento. El ahorro público tampoco ha aumentado en los últimos años, sino que, por el contrario, entre 1953-1955 y 1962-1964, el número de países que lograron aumentar sus tasas de ahorro neto fue solamente la mitad del número de países en que hubo una disminución de tales tasas. Por otra parte, las disminuciones de las tasas de ahorro fueron en general muy superiores a los aumentos de las mismas. » Naciones Unidas, *Estudio Económico Mundial 1965, Parte I* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 66.II.C.1) cap. I, pág. 23.

¹³ *Ibid.*

44. Los datos conocidos acerca del ahorro privado no revelan la importancia respectiva del ahorro personal y del ahorro de las empresas. El ahorro de las unidades familiares, según se define en las estadísticas de las cuentas nacionales, incluye también el ahorro de las empresas no constituidas en sociedad de capital, que en muchos países en desarrollo representan una parte considerable de la actividad empresarial. Como es sabido, la motivación del ahorro de las empresas es distinta de la que impulsa el ahorro personal. Aunque no es posible dividir estadísticamente el ahorro privado total en ahorro personal y ahorro empresarial, los datos disponibles indican que en la mayoría de los países en desarrollo el ahorro de las empresas contribuye en mucho mayor grado que el ahorro privado al ahorro interno total disponible para inversiones productivas. En algunos países, el sector de las empresas constituidas en sociedades de capital aporta el grueso del ahorro privado.

45. La proporción que corresponde al ahorro público en el ahorro total depende en parte de la importancia relativa de las inversiones públicas en la estrategia del desarrollo de un país. Se trata esencialmente de una decisión de carácter político y, de acuerdo con ella, la participación correspondiente al ahorro público en el ahorro total variará en cada país¹⁴. Sin embargo, muchos países en desarrollo asignan a las inversiones públicas un papel cada vez mayor en su estrategia del desarrollo. Si el ahorro público es insuficiente, pueden financiarse inversiones públicas por medio de préstamos nacionales o extranjeros. La obtención de préstamos en el exterior está sujeta a importantes limitaciones, según se indica en otros documentos presentados a la Conferencia. Ahora bien, la posibilidad de lanzar empréstitos internos está también limitada con frecuencia por el carácter primitivo de los mercados de capital de los países en desarrollo y por el peligro de inflación, sobre todo por los factores de rigidez que caracterizan la estructura económica de esos países. Por ello, es importante estudiar cuidadosamente los medios que permitirían incrementar la participación del ahorro del sector público en el ingreso total. Claro está que para obtener unos resultados óptimos, ese incremento debería lograrse de tal modo que se evitaran repercusiones desfavorables en las inversiones productivas en el sector privado.

¹⁴ Por varias razones, el porcentaje respectivo del ahorro público en los diversos países en desarrollo no puede constituir una base para evaluar comparativamente la eficacia de la actuación de esos países. En primer lugar, como se ha indicado antes, la proporción correspondiente al ahorro público está influida en parte por decisiones de carácter político relativas a la función de la inversión pública en la inversión total. Dado que no existe una relación precisa entre el volumen de las inversiones públicas y el ritmo del desarrollo de una economía, no es forzoso que el volumen relativo del ahorro público haya de guardar estrecha relación con el logro de un crecimiento satisfactorio. Por otra parte, las definiciones convencionales del consumo, la inversión y el ahorro no proporcionan una indicación verdadera de la productividad relativa de los diversos tipos de gastos públicos. Algunas partidas de gastos públicos ordinarios, como la educación y la sanidad, pueden constituir una inversión pública según la consideración convencional. Por ello, es posible que el volumen relativo del ahorro público, tal como se mide en la actualidad, no refleje adecuadamente la acción gubernamental en pro del desarrollo por el esfuerzo propio.

Estructura tributaria

46. El ahorro público en los países en desarrollo seguirá siendo escaso si no se aumenta en grado considerable la parte del ingreso absorbida por los impuestos. En las economías de mercado desarrolladas, los impuestos absorben por término medio alrededor del 30% del producto interno bruto anual¹⁵. Por otra parte, de los 33 países en desarrollo cuyos correspondientes datos se exponen en el cuadro 6, solamente en 15 se advierten unas recaudaciones tributarias que exceden del 15% de su producto interno bruto¹⁶ durante los primeros años del decenio de 1960.

47. No hay duda de que la capacidad tributaria de las economías en desarrollo es inferior a la de los países desarrollados porque su ingreso *per capita* es mucho más bajo, lo que significa que les queda un excedente mucho menor después de satisfacer el consumo mínimo esencial. Asimismo, cuando una gran parte del ingreso nacional de un país corresponde al sector subsistencial, es difícil determinarla bien con fines tributarios. Con todo, teniendo en cuenta las grandes desigualdades de ingresos y riqueza que existen en muchos países en desarrollo, así como los conocidos defectos de su legislación y su administración tributarias, es improbable que sus recaudaciones tributarias actuales reflejen toda la capacidad tributaria de esos países.

48. La estructura tributaria existente en muchos países en desarrollo no favorece un rápido crecimiento de las recaudaciones tributarias a menos que se introduzcan cambios frecuentes en las bases y en los tipos de imposición. Considerando los 33 países incluidos en el cuadro 6, se advierte que en 9 de ellos las recaudaciones tributarias representaron una menor fracción del producto interno bruto en 1963-1965 que en 1955-1957. En las economías de mercado desarrolladas, las recaudaciones tributarias tienden a crecer más rápidamente que el ingreso nacional, aun sin que se modifique la estructura de los tipos impositivos. Esto se debe a la importancia que los impuestos progresivos sobre la renta y la riqueza tienen en su estructura fiscal. En los primeros años del decenio de 1960, los impuestos indirectos representaron entre el 35% y el 50% de las recaudaciones tributarias totales de los países desarrollados de Europa occidental y de Norteamérica. En ese mismo período, de los 32 países en desarrollo incluidos en el cuadro 7, solamente 12 percibieron menos del 60% de sus recaudaciones tributarias totales por medio de impuestos indirectos. La mayoría de los países en desarrollo obtienen un 70% o más de sus recaudaciones tributarias por medio de impuestos indirectos. Sin embargo, se

¹⁵ Durante el período 1962-1964, las recaudaciones tributarias representaron el 28% del producto interno bruto en los Estados Unidos, el 29% en el Reino Unido, el 35% en la República Federal de Alemania, el 37% en Francia y el 26% en el Canadá.

¹⁶ Las diferencias entre los países en cuanto a la relación proporcional de su recaudación tributaria con su producto interno bruto pueden ser exponente de otros factores distintos de su deseo de movilizar recursos para el desarrollo. Por ejemplo, pueden obedecer a conceptos distintos de la función que corresponde al gobierno en la actividad económica, o a diferencias en la proporción de incremento del ingreso en sectores relativamente fáciles de identificar a los efectos tributarios. La contribución de los derechos aduaneros, relativamente fáciles de recaudar, dependerá de la relación proporcional de las importaciones con el ingreso total.

advierde que en algunos países va disminuyendo gradualmente la parte de las recaudaciones totales que corresponde a los impuestos indirectos.

49. Dado que la incidencia de muchos impuestos indirectos tiende a ser regresiva y su rendimiento inelástico en función del aumento de los ingresos, la preponderancia de estos impuestos en la estructura tributaria de los países en desarrollo exige frecuentes revisiones de la estructura básica de los tipos impositivos si quiere mantenerse la proporción de las recaudaciones tributarias en los ingresos totales. Desde luego, a veces es posible introducir en el régimen de tributación indirecta cierto grado de progresividad, por ejemplo mediante impuestos progresivos sobre el consumo que no se aplican a los artículos del consumo general o que se les aplican con tipos inferiores a los que gravan los artículos de lujo. Por otra parte, cuando las desigualdades de ingresos y riqueza no son muy graves y el sistema administrativo es tan débil que es fácil eludir los impuestos sobre la renta, la tributación indirecta puede constituir un procedimiento equitativo para repartir la carga tributaria. Por ejemplo, los derechos aduaneros pueden ser el único medio práctico de gravar los ingresos de los campesinos o de los consumidores urbanos cuando no es posible someterlos al impuesto sobre la renta. Pero cuando las desigualdades económicas de ingresos y riqueza son considerables, los impuestos indirectos son en general menos eficaces y menos equitativos que los impuestos progresivos sobre las rentas y la riqueza, y tienen menos fuerza para reprimir el consumo socialmente antieconómico. Evidentemente, la mayoría de los países en desarrollo necesitan superponer a los actuales impuestos indirectos un sistema eficaz de impuestos progresivos sobre la renta y la riqueza, y de preparar técnicamente a los funcionarios necesarios para administrar dicho sistema.

50. La mayoría de los países en desarrollo aplican ya impuestos directos sobre la renta, pero, debido a las deficiencias de su legislación y su administración, la recaudación de esos impuestos dista mucho de llegar a la suma adeudada conforme a la ley¹⁷. En muchos países de América Latina, aparte del problema general de la evasión fiscal, no existe un impuesto único general aplicable a todos los ingresos, sino un sistema de impuestos cedulares sobre los ingresos que deja sin gravar muchas fuentes importantes de ingresos. Asimismo, el nivel de las exenciones tributarias tiende a ser más alto de lo necesario. En algunos países en desarrollo de Asia, por ejemplo, quedan totalmente exentos de impuestos sobre la renta ingresos personales de 10 a 20 veces superiores al ingreso medio *per capita*, mientras que en la mayoría de las economías de mercado desarrolladas el múltiplo correspondiente es de 1 a 3¹⁸. La falta de personal administrativo constituye a veces un

obstáculo para rebajar los límites de las exenciones tributarias, pero pueden encontrarse otros procedimientos de gravar a la clase cada vez más numerosa de los trabajadores industriales y urbanos. A este respecto, puede ser muy importante la acción de medios parafiscales tales como las aportaciones obligatorias para planes de seguros sociales y pensiones. En la República Árabe Unida se observa que el aumento del ahorro en los últimos años ha sido en gran parte resultado del empleo de tales instrumentos parafiscales¹⁹.

51. En los países en desarrollo, es relativamente alta la proporción de los ingresos totales que procede de la agricultura. No es fácil calcular la carga tributaria que grava la agricultura, debido a la dificultad de desglosar los impuestos indirectos por sectores económicos. Sin embargo, es opinión general de los expertos que en las economías en desarrollo la agricultura soporta una carga tributaria más bien leve. En Asia, a medida que los precios agrícolas han aumentado, ha disminuido de manera progresiva la carga representada por el tradicional impuesto sobre la tierra y se ha procedido con poca frecuencia a la revaloración de las fincas²⁰. Según H. P. Wald, en América Latina, salvo en el caso de unos cuantos países que parecen haber tenido un éxito moderado con los impuestos aplicados a la exportación de productos agrícolas, los principales impuestos que gravan la agricultura son en general de forma primitiva, están mal administrados y rinden cantidades casi insignificantes al erario público²¹. El mismo autor añade: Desde todos los puntos de vista —equidad, necesidades del erario público y efectos económicos— se trata de una situación ciertamente perjudicial. Aunque parezca paradójico, la protección fiscal de que disfrutan los ricos terratenientes en la mayoría de los países latinoamericanos impide el desarrollo agrícola y, de manera más general, ejerce una influencia retardadora en el progreso económico general de la región²². En su reciente análisis de los regímenes tributarios del África tropical, J. F. Due llega a la conclusión de que si bien los países africanos no tienen el problema de los latifundios, característicos de algunos países subdesarrollados, el sector general de los impuestos sobre la tierra ofrece quizá la mejor oportunidad de mejorar la estructura tributaria. Pero, para poder conseguirlo, será preciso establecer sistemas de registro de la propiedad territorial o hacer estudios sobre la utilización de las tierras²³. Por supuesto, no se pueden menospreciar las dificultades políticas y administrativas con que tropieza la tributación en la agricultura, sobre todo cuando está organizada sobre una base subsistencial. Sin embargo, aunque la agricultura no se preste a aplicar formas muy avanzadas de tributación, es administrativamente posible establecer un sencillo

¹⁷ Según estimaciones de la Oficina Central de Rentas Públicas de la India, el 30% del ingreso imponible eludió la tributación en 1955-1956. El Banco Central de la Argentina ha estimado que el ingreso no declarado representó un 50% en 1952 y un 60% en 1957. En Chile se estimó que un 65% del ingreso sujeto al impuesto complementario no fue declarado en 1956. Véase R. C. Desai, «Fiscal Capacity of Developing Economies», en *Fiscal Policy for Economic Growth in Latin America*, Baltimore, Md., Johns Hopkins Press, 1965, pág. 43.

¹⁸ Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEPALO), *Economic Survey of Asia and the Far East, 1960* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 61.II.F.1), pág. 94.

¹⁹ Véase Jorgen R. Lotz, «Taxation in the United Arab Republic (Egypt)», *IMF Staff Papers*, vol. XIII, N.º 1, marzo de 1966.

²⁰ CEPALO, *op. cit.*, págs. 100 y 101.

²¹ H. P. Wald, «Reform of Agricultural Taxation to Promote Economic Development in Latin America», en *Fiscal Policy for Economic Growth in Latin America*, Baltimore, Md., Johns Hopkins Press, 1965, pág. 326.

²² *Ibid.*

²³ J. F. Due, *Taxation and Economic Development in Tropical Africa*, Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology Press, 1963, pág. 163.

impuesto progresivo basado en la superficie de la explotación familiar, y del cual estén exentos los pequeños propietarios.

52. A pesar de estas evidentes deficiencias de su estructura fiscal, las recaudaciones tributarias de varios países en desarrollo han venido aumentado más rápidamente que el ingreso nacional²⁴. Así, de los 28 países incluidos en el cuadro 8, en 21 la elasticidad de la recaudación tributaria en función del ingreso fue superior a la unidad durante 1950-1965. Con todo, en un gran número de países el aumento de los gastos públicos corrientes parece haber absorbido la mayor parte de la recaudación tributaria adicional. En una gran mayoría de los países enumerados en dicho cuadro la elasticidad de los gastos públicos corrientes en función del ingreso es igual o superior a la elasticidad de la recaudación tributaria y también a la elasticidad de los ingresos públicos corrientes (con exclusión de los ingresos por transferencias corrientes procedentes del exterior). Como antes se indica, algunas partidas de los gastos públicos corrientes, tales como la educación y la sanidad, pueden contribuir al desarrollo económico tanto o más que la formación de capital material. Sin embargo, cuando el aumento de los gastos corrientes se debe a desembolsos cada vez mayores para la defensa y la administración pública, es improbable que redunde en beneficio alguno para el desarrollo.

Capítulo IV

Desarrollo del sector agrícola

53. La agricultura aporta a menudo la mitad o más del ingreso nacional de los países en desarrollo. Aunque sea característico del proceso de desarrollo que la proporción del ingreso total que corresponde a la agricultura tienda a disminuir, ello no significa que el papel de la agricultura en el desarrollo sea secundario. Por el contrario, la experiencia histórica muestra que la superación del retraso de la agricultura no es menos importante que el desarrollo de la industria y que la creación de un excedente adecuado en el sector agrícola resulta indispensable para impulsar las inversiones y el crecimiento globales. El peligro de una escasez mundial de alimentos subraya aún más, sin duda, la importancia de un rendimiento favorable del sector agrícola.

Crecimiento de la producción agrícola en los países en desarrollo

54. El cuadro 9 y el gráfico contienen datos sobre los cambios experimentados en la producción total y en la producción *per capita* del sector agrícola desde 1954/55.

²⁴ Una elevada elasticidad de la recaudación tributaria en función del ingreso puede obedecer bien al carácter progresivo intrínseco del régimen tributario o a la frecuente revisión de la estructura impositiva. En el presente estudio no ha sido posible analizar por separado la importancia relativa de esos dos factores. No obstante, dada la gran importancia de los impuestos indirectos en los regímenes tributarios de los países en desarrollo, parece que las revisiones de la estructura impositiva han influido tal vez más que el carácter progresivo intrínseco del régimen tributario.

El citado cuadro indica que entre 1954/55 y 1959/60 la producción agrícola *per capita* aumentó en proporción moderada en todas las regiones en desarrollo²⁵, con excepción de África. La producción *per capita* se estabilizó de 1959/60 a 1964/65 y los cálculos para 1965/66 indican una neta disminución de la producción *per capita* en el año.

55. Esta evolución desfavorable se ha debido, en proporción considerable, al crecimiento rápido y en algunos casos acelerado de la población. Las tendencias de la producción total no dejan de causar impresión: la producción agrícola total de los países en desarrollo ha registrado un aumento no inferior a un tercio desde la mitad del decenio de 1950.

56. Además, el aumento global de la producción agrícola en los países en desarrollo no es desfavorable en comparación con la registrada en las naciones económicamente adelantadas. En un estudio del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, titulado *Changes in Agriculture in twenty-six Developing Nations — 1948 to 1963*, se observó que en el curso de ese período doce de las veintiséis naciones en desarrollo tenían tasas compuestas de aumento en la producción agrícola de más del 4% anual. Estas tasas excedían de las más altas que habían podido alcanzar naciones hoy día económicamente adelantadas durante períodos de tiempo comparables. Sólo en cinco de los 26 países, las tasas de aumento de la producción agrícola excedieron de las tasas de crecimiento de la población. Esta recapitulación debe, sin embargo, estar sujeta a reservas en dos aspectos al menos. En primer lugar, los datos a que se refiere no incluyen la producción pecuaria, que creció con más lentitud que la de los cultivos agrícolas. En segundo término, el estudio atribuye un peso igual a los países grandes y a los pequeños. Ocurre, sin embargo, que el promedio de aumento de la producción de los países pequeños ha sido más elevado que el de los grandes países.

57. La evolución global y regional aquí señalada oculta la existencia de diferencias de gran amplitud entre los diversos países en desarrollo. El cuadro 10 señala el promedio de los cambios anuales registrados en la producción agrícola de los países en desarrollo durante el decenio último. De los 32 países para los cuales se dispone de datos, sólo en 2 se señala una baja de la producción en términos absolutos; en cambio, y debido al rápido incremento de la población, la producción *per capita* disminuyó en 11 países de los 32 citados. Por otra parte, un buen número de países consiguieron durante ese período aumentar su producción *per capita* en proporción significativa.

58. Se supone generalmente que el fomento del desarrollo agrícola debe conducir a un ahorro de divisas escasas y que tal desarrollo no exige cuantiosos gastos en divisas extranjeras, debido a que el elemento de importaciones en las inversiones y la producción agrícolas es inferior al del resto de la economía. Este supuesto se comprueba en

²⁵ La clasificación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) incluye a Chipre, el Japón, Sudáfrica y Turquía entre las regiones en desarrollo y excluye de ellas a Yugoslavia.

diversos planes de desarrollo que analizan las importaciones de bienes de capital por sectores de destino. El contenido de importaciones puede ser especialmente bajo en el caso de las inversiones en la esfera de la investigación, la capacitación, la ampliación, la comercialización y también las inversiones derivadas de la reforma agraria. No obstante, aun en el caso de que la mayoría de los bienes de capital necesarios sean de tipo simple y puedan producirse en el plano local, algunos bienes de capital y algunas de las materias primas o productos intermedios necesarios para la producción local de bienes de capital pueden exigir que se efectúen importaciones.

59. Algunos proyectos de inversión agrícola suponen desembolsos de gran consideración en divisas extranjeras. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) ha calculado que el promedio del contenido de importaciones de los 51 proyectos agrícolas financiados por el BIRF durante el decenio último fue de un 36% (véase cuadro 11). Aun cuando no sea posible determinar en qué medida pueden considerarse estos proyectos como típicos de las inversiones agrícolas en general por lo que respecta a su contenido de importaciones, la cifra del 36% no difiere en proporción apreciable del contenido medio de importaciones de la formación total de capital en los países en desarrollo, que se ha estimado oscila entre el 30% y el 40%²⁰.

Reforma agraria

60. Hoy está generalmente reconocido en los países en desarrollo que el aumento de la producción agrícola depende de la creación de una estructura institucional adecuada, que en muchos países exigiría una reforma agraria, así como una adecuada reorganización de los sistemas de crédito agrícola y de la comercialización de los productos agrícolas. La reforma no apunta únicamente al problema del aumento de la producción a corto plazo, sino a su más amplia repercusión social, cuyos efectos sobre la producción pueden no manifestarse hasta fecha muy posterior. Se considera que la reforma agraria es un elemento indispensable para el proceso de desarrollo en la medida en que supone la ruptura de los vínculos feudales, la redistribución de la tierra, la liberación de mano de obra y la mejor distribución del ingreso nacional.

61. Aun cuando la necesidad de esa reforma sea casi universal, los problemas concretos difieren de una región a otra y de uno a otro país. Existen sin embargo varios casos típicos.

62. En muchos países latinoamericanos el problema es el de la polarización entre un pequeño número de latifundios y una multitud de minifundios. Estos suelen ser explotados por campesinos pobres que carecen de conocimientos, de recursos y de iniciativa para poder invertir en su mejora, y esos predios son, por lo general, de tamaño inferior al mínimo necesario para una explotación eficiente. Las grandes fincas, por otra parte, se cultivan con la ayuda de jornaleros dependientes y mal pagados. Procuran a sus propietarios suficiente poder y dinero, por lo

cual son muy limitados los incentivos para romper con las costumbres y los métodos tradicionales y aumentar así la producción.

63. Los países latinoamericanos han declarado expresamente en la Carta de Punta del Este²⁷ que la reforma agraria forma parte integrante de su política de desarrollo. Casi todos los países latinoamericanos han adoptado medidas en ese sentido, pero los resultados hasta ahora conseguidos no representan, por lo general, ningún cambio fundamental en el régimen agrario²⁸.

64. En otras regiones en desarrollo, sobre todo en Asia, el problema que se plantea generalmente es el de los sistemas de tenencia, ya que la escasez de tierras provoca la fragmentación y permite a los terratenientes ausentes explotar a sus campesinos hasta un punto que les deja sin recursos ni iniciativa para introducir mejoras. Cualquier sobrante que pueda quedar al campesino después de haber pagado su renta suele ir a parar a manos del propietario a cambio del suministro de simientes o de crédito. La mayoría de los gobiernos de Asia han adoptado una política de reforma agraria basada en la redistribución de las tierras, con un tope máximo para las explotaciones individuales, o en cierta reglamentación de las formas de tenencia²⁹.

65. Por último, en muchos países de África, especialmente al sur del Sáhara, la propiedad de la tierra es en gran medida comunal y el campesino puede no tener incentivo alguno para invertir en ella. En tal situación puede ser preciso proceder a la colonización y registro de tierras y algunos expertos consideran que es necesario un sistema de propiedad privada. Esta no es la única solución, sin embargo, y muchos expertos prefieren conservar los elementos comunales o transformarlos en cooperativas modernas³⁰.

66. Parece que en la mayoría de los países los gobiernos intentan seriamente aplicar una política de reforma agraria. Además, los gobiernos que lo hacen aceptan ahora ampliamente cierto número de principios básicos. El problema consiste todavía en saber en qué medida esa política, aun en el caso de que se comprenda bien, se cumple efectivamente. La FAO señala que aunque se han aprobado muchas leyes, su aplicación ha sido con frecuencia incompleta. Las dificultades principales obedecen a menudo a la falta de un registro completo de la propiedad territorial, así como a la falta de una organización administrativa que ejecute las reformas incluso en contra de la voluntad de los propietarios actuales de las tierras, que recurren a todos los medios jurídicos, técnicos y políticos para oponerse a toda reforma. Se reconoce cada vez más que la organización de las aldeas es indispensable para conseguir la cooperación del campesino e interesarle en el progreso técnico.

²⁷ Véase Alianza para el Progreso, Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1961, Documentos Oficiales (OEA/SER.H/XII.1).

²⁸ Véase FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 1965, págs. 199 a 202 y Naciones Unidas, *Progresos en Materia de Reforma Agraria, Cuarto Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 66.IV.1), párrs. 25 a 27.

²⁹ Véase FAO, *op. cit.* (1965), págs. 195 a 199.

³⁰ Véase FAO, *op. cit.* (1965), págs. 202 y 203.

²⁰ Véase Naciones Unidas, *Estudio Económico Mundial*, 1961, *Parte I* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 62.II.C.1), pág. 25. En la estimación se incluye la formación de capital para viviendas.

Tecnología agrícola

67. Según un informe reciente de la FAO, si bien una gran parte de la nueva tecnología agrícola se limita todavía casi enteramente a los países desarrollados, muchos de los progresos tecnológicos efectuados durante el decenio han hallado también aplicación, al menos en cierta medida, en la agricultura de los países en desarrollo. Así ocurre, por ejemplo, con muchos resultados de la mejora de las plantas, el uso de mejoras plaguicidas y de nuevos métodos de lucha contra las plagas ³¹.

68. Sin embargo, la difusión de las nuevas técnicas tropieza con obstáculos importantes. La mayor parte de las innovaciones en la investigación y la tecnología agrícolas han surgido en países desarrollados cuyas necesidades y condiciones, tanto en el orden económico como en el agronómico, son diferentes de las de los países en desarrollo. Los países desarrollados están en su mayoría situados en zonas templadas, mientras muchos países en desarrollo están en regiones tropicales o aun en zonas muy áridas. Por consiguiente, muchas de las innovaciones introducidas en los países desarrollados no son fáciles de aplicar en las condiciones que imperan en los países en desarrollo.

69. Las condiciones económicas también son diferentes. La modernización de la agricultura en los países desarrollados obedece en gran parte a la necesidad de ahorrar mano de obra, objetivo que no es primordial en los países en desarrollo. Esto no quiere decir que las técnicas que permiten ahorrar mano de obra carezcan de importancia para los países en desarrollo, siempre que tales técnicas representen el mejor medio de aumentar la producción y obtener el máximo rendimiento por unidad de capital invertido. Sin embargo, la diferente dotación de factores de los países desarrollados y los pueblos en desarrollo ha de constituir sin duda un elemento importante en la determinación de una estrategia adecuada para el desarrollo de la agricultura.

70. El informe de la FAO indica, por otra parte, que en los países en desarrollo la aplicación de la tecnología moderna se ha extendido rápidamente pero sigue siendo todavía muy limitada. Además, los métodos modernos tienden a circunscribirse a sectores limitados de la agricultura, tales como las plantaciones azucareras o la producción de cultivos para la exportación. Es cierto que el empleo de abonos ha aumentado considerablemente en los países en desarrollo, pues ha pasado de 1,5 a 4,2 millones de toneladas métricas entre 1954/55 y 1963/64 ³². Aun así, la cantidad de abonos utilizada por unidad de tierra laborable en los países desarrollados seguía siendo entre 4 y 20 veces mayor que en los países en desarrollo en 1963/64, según los casos comparados. La misma tendencia ascendente, pero con un bajo nivel absoluto, se observa en la utilización de tractores y otros equipos agrícolas en los países en desarrollo.

71. El rendimiento de los cultivos ha aumentado en grado muy apreciable en los países en desarrollo, pero con menor rapidez en los países desarrollados. Alrededor de un tercio del aumento de la producción de los países en

desarrollo durante el último decenio se debe a la elevación de los rendimientos, mientras que en el caso de los países desarrollados todo el aumento de la producción procede de los mayores rendimientos alcanzados.

Incentivos económicos

72. Algunos expertos creen que en los planes actuales de desarrollo agrícola no se atribuye una importancia suficiente a medidas de política que podrían incitar al sector privado a ajustarse a los objetivos del plan. El agricultor necesita cierta garantía de que los precios no caerán por debajo del nivel mínimo remunerativo si se quiere que tenga el aliciente de aumentar su producción y de invertir en su finca. Los gobiernos se han mostrado reacios a reconocer esta necesidad, e incluso cuando se estabilizan los precios agrícolas, éstos se fijan muchas veces a un nivel bajo en interés del consumidor urbano o de la estabilidad general de los precios.

73. Este relativo desconocimiento de la necesidad de hacer que valga la pena para el agricultor introducir innovaciones y aumentar su producción está desapareciendo gradualmente. La FAO indica que « sin embargo, ha ido aumentando el número de países [en desarrollo] en que se ha acabado por reconocer que la seguridad de precios estables y razonablemente remuneradores, efectivos en el plano de la explotación agrícola, constituye una condición previa para potenciar la producción destinada al mercado. De aquí que muchos países en desarrollo hayan adoptado políticas de precios agrícolas garantizados o mínimos, si bien, a causa de deficiencias en la estructura de la comercialización y en la administración local, son pocos los que hasta ahora hayan conseguido que la sustentación de precios resulte plenamente eficaz al nivel del productor » ³³.

Capítulo V

Educación y formación profesional

74. Cada vez se percibe con mayor claridad en los países en desarrollo que la calidad de los recursos humanos de un país constituye un importante factor determinante del ritmo de su desarrollo económico y que, por consiguiente, la inversión dirigida al ser humano debe acompañar a la formación de capitales materiales. Existe en efecto un considerable grado de complementariedad entre la inversión material y los gastos en la esfera de la educación y la capacitación, ya que la rapidez con que una economía puede organizar una corriente creciente de provechosos proyectos y programas de desarrollo depende en gran medida de la existencia de una mano de obra capacitada.

75. La cantidad y calidad de la mano de obra capacitada de que puede disponer un país depende mucho del nivel de desarrollo de la educación ³⁴. Sin embargo, al

³¹ *Ibid.*, pág. 90.

³² *Ibid.*, cuadro VI-1, pág. 108.

³³ *Ibid.*, pág. 12.

³⁴ Debe tenerse presente que el nivel medio de educación y competencia profesional de la fuerza laboral sólo respondería plenamente a un aumento de los gastos educativos después de cierto periodo de tiempo.

preparar programas de educación, es necesario recordar que en este ramo algunos tipos de gastos pueden contribuir mucho más que otros a la capacidad productiva de una economía. Por consiguiente, es esencial que el sistema de educación (su estructura según el nivel y el tipo, sus planes de estudios, etc.) se adapten a las necesidades reales del desarrollo económico y social. Un sistema eficaz de planificación de la mano de obra representa una gran ayuda para vincular los programas de educación con las necesidades futuras de la economía. En los países en desarrollo se reconoce generalmente la necesidad de planificar la mano de obra, pero no parece que se hayan realizado grandes progresos en este sentido.

76. A reserva de lo dicho, el total de los gastos de un país en el sector de la educación expresado en porcentaje de su producto interno bruto, daría, si se dispusiera de ese dato, una indicación aproximada de los esfuerzos desplegados por ese país para mejorar la calidad de la instrucción y los conocimientos de sus recursos humanos. Por desgracia, no se dispone de datos fidedignos al respecto: los datos disponibles sobre los gastos dedicados por los gobiernos centrales a la educación no reflejan por entero los gastos nacionales de este orden, ya que en muchos países en desarrollo tanto las autoridades locales como el sector privado destinan sumas considerables a la educación. Sin embargo, la importancia que se atribuye al progreso de la educación en los países en desarrollo está demostrada por el hecho de que en 18 de los 25 países sobre los cuales se dispone de datos, la relación entre los gastos del gobierno central en educación y el producto interno bruto aumentó notablemente de 1960-1961 a 1963-1964; en otros tres países esta relación no varió. Además, según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el ritmo de crecimiento de los gastos públicos de los países en desarrollo en materia de educación en el decenio de 1950 fue tres veces mayor aproximadamente que el tanto por ciento de crecimiento del ingreso nacional, comenzando naturalmente con una base ínfima de gastos en educación; a principios del decenio de 1960, los gastos públicos de educación siguieron aumentando, pero desde una base más alta, a un ritmo que en general superó en más del doble el tanto por ciento de expansión del ingreso nacional (prescindiendo en ambos casos de los cambios de los precios)³⁵. El costo total de los programas de educación de los países en desarrollo en 1965 ha sido calculado por la UNESCO en un 4,25% de su producto nacional bruto combinado y a juzgar por las perspectivas actuales deberá aumentar hasta un 5% en 1970.

77. En términos de resultados cuantitativos, los datos presentados en el cuadro 12 revelan un notable aumento de la escolarización en los tres grados de la enseñanza³⁶ en los países en desarrollo.

³⁵ UNESCO, *Contribución de la UNESCO al logro de las finalidades y objetivos del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*: informe del Director General, 14 C/10, París, 1966.

³⁶ Las definiciones precisas de los grados de enseñanza primero, segundo y tercero, varían de un país a otro. Sin embargo, corresponden generalmente a los términos más tradicionales de enseñanza primaria, secundaria y superior.

78. El objetivo de establecer la enseñanza primaria obligatoria y gratuita es ampliamente aceptado por los gobiernos de los países en desarrollo y se están realizando considerables progresos en ese sentido. En la región en desarrollo de Asia, el porcentaje de escolarización³⁷ en el primer grado de la enseñanza aumentó del 46% en 1955 al 56% en 1962, y el objetivo era aumentarlo al 63% en 1965³⁸. En América Latina, en 1965, sólo cinco de los países más pequeños tenían índices de matrícula inferiores al 90% para el grupo de edad de siete a doce años³⁹ aunque la situación es mucho menos satisfactoria en ciertas regiones incluso de los países más importantes. Para la totalidad del continente africano, el porcentaje de escolarización en el primer grado de enseñanza era inferior al 50% en 1960; si bien no se dispone aún de cifras para los años posteriores parece probable que entre 1960 y 1965 se produjo un aumento considerable, con lo que el porcentaje se acercó más al objetivo fijado del 51% para 1965⁴⁰.

79. Aunque los porcentajes de escolarización en el primer grado de enseñanza acusan una tendencia alentadora, no se considera satisfactorio el progreso en términos de escolaridad efectiva. La pobreza y la falta de escuelas bien equipadas en las zonas rurales se cuentan entre los factores causantes de un elevado índice de abandono de los estudios. Así, en la totalidad de la región en desarrollo de Asia, sólo un 40% de los alumnos que ingresan en primer año alcanzan el quinto⁴¹. En América Latina sólo alrededor del 27% de los alumnos que ingresan en la enseñanza primaria la continúan hasta terminar el ciclo⁴². La cifra correspondiente para África es del 25%⁴³. Otro efecto fundamental consiste en que en la mayoría de los países en desarrollo, el porcentaje de escolarización entre las mujeres es mucho más bajo que entre los varones.

80. La enseñanza secundaria suele ser de importancia fundamental, ya que determina el progreso de la enseñanza primaria mediante la formación de profesores de la enseñanza superior, al crear una corriente de estudiantes, y de la economía en general, al suministrar el personal dotado de capacitación media que es tan necesario en los países en desarrollo.

81. Pese a la considerable expansión de la enseñanza secundaria en África durante el último decenio, en 1965 sólo un 9% aproximadamente de los jóvenes de 15 a 19 años asistían a la escuela, y este índice sería mucho más bajo si se excluyera a la República Árabe Unida, que cuenta con casi el 30% de la matrícula total del continente.

³⁷ Por porcentaje de escolarización en cualquier grado de la enseñanza se entiende la matrícula total en ese grado expresada en porcentaje de la población total del grupo de edad correspondiente a dicho grado de enseñanza.

³⁸ CEPAL, *Economic Survey of Asia and the Far East, 1965* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 66.II.F.1), pág. 82; UNESCO, *op. cit.*, anexo II, cuadro 3.

³⁹ UNESCO, *Evolución de la situación educativa de América Latina, 1956-1965* (Minedecal/6).

⁴⁰ Richard Greenough, *Africa Prospect: Progress in Education* París, UNESCO, 1966.

⁴¹ CEPAL, *op. cit.*, pág. 85.

⁴² UNESCO, *Evolución de la situación educativa de América Latina, 1956-1965* (Minedecal/6).

⁴³ Richard Greenough, *op. cit.*

En la actualidad, las escuelas secundarias de África sólo pueden recibir un 15 % de los alumnos que salen de las escuelas primarias. En la región en desarrollo de Asia el porcentaje de escolarización en el segundo grado para el conjunto de la región se elevó de un 9 % en 1955 a casi un 15 % en 1965, pero se observan grandes variaciones entre los países de esa región. En la totalidad de América Latina el porcentaje de escolarización en el segundo grado de la enseñanza era de alrededor del 16 % en 1960 y de continuar las tendencias actuales debería alcanzar por lo menos a un 22 % para 1965.

82. La enseñanza universitaria también ha experimentado una rápida expansión en los países en desarrollo durante los años de posguerra. El porcentaje de escolarización en el tercer grado de la enseñanza en los países en desarrollo de Asia en su conjunto se elevó del 1,6 % en 1955 al 2,8 % en 1962 ⁴⁴. En el conjunto de América Latina, dicho porcentaje se elevó desde el 3 % en 1956 al 3,7 % en 1965 ⁴⁵. En África, el porcentaje de escolarización en el tercer grado sigue siendo inferior al 1 % para la totalidad del continente, a pesar de que ha habido una considerable expansión en el último decenio ⁴⁶.

83. Un defecto fundamental del sistema de enseñanza secundaria y universitaria en los países en desarrollo es que, en muchos casos, está mal adaptado a las necesidades del desarrollo económico y social moderno y puede reflejar mayormente la estructura y las aspiraciones de la sociedad tradicional o de la antigua potencia metropolitana. Una reciente encuesta de las Naciones Unidas sobre la enseñanza superior en el África oriental ha llevado a la conclusión de que las instituciones de enseñanza superior en esa subregión no han orientado de modo suficiente sus actividades y medios hacia el desarrollo acelerado de los recursos humanos de alto nivel que exigen las necesidades del crecimiento económico ⁴⁷. Respecto de América Latina se formulan críticas análogas. En cuanto a los países asiáticos existe la impresión general de que el sistema educativo tiende aún principalmente a formar futuros funcionarios de la administración pública más que a atender a la necesidad de disponer de personal con conocimientos diversificados que crea el proceso de desarrollo. En muchos países la educación representa en gran medida el medio de acceso a la clase privilegiada de los funcionarios públicos. Como la capacidad de la administración pública para absorber nuevos graduados es limitada, en algunos países en desarrollo se observa que existe un desempleo de graduados a la vez que una grave escasez de mano de obra cali-

ficada. El problema de establecer un equilibrio adecuado entre la enseñanza clásica y la enseñanza técnica dista mucho de haber sido resuelto. Se ha descuidado mucho la enseñanza agrícola en el segundo grado, pese a la gran importancia de la agricultura en la vida económica de la mayoría de los países en desarrollo. Como consecuencia de ello, en casi todos los países en desarrollo los servicios de extensión agrícola se ven gravemente entorpecidos por la escasez del personal capacitado y aún no llegan a la mayoría de los agricultores ⁴⁸.

84. Otra debilidad de los programas de educación de los países en desarrollo es que en ellos no se reconoce adecuadamente la necesidad de preparar buenos programas de enseñanza para los adultos. Los porcentajes de analfabetismo se han reducido especialmente en Asia y en América Latina (cuadro 13), aunque quizá no haya habido una disminución en números absolutos. Los programas de enseñanza para adultos merecen especial atención porque la inversión en este campo puede rendir frutos en un período muy breve, en contraste con la enseñanza de los niños y jóvenes cuyos frutos sólo se alcanzan al cabo de un período relativamente largo. Tales programas suelen dar los mejores resultados cuando los trabajadores escogidos son aquellos que están en condiciones de poner en práctica inmediatamente los nuevos conocimientos que adquieren.

Capítulo VI

El proceso de planificación

85. Un plan o programa de desarrollo entraña la aplicación consciente de instrumentos de política interrelacionados que permitan influir u orientar el curso del desarrollo económico. La planificación requiere un análisis y una evaluación explícitos de las diversas posibilidades dentro de un marco general y coherente. De este modo, la planificación facilita y racionaliza el proceso de adopción de decisiones por los poderes públicos y la empresa privada.

86. El principio de la planificación ha sido admitido de modo generalizado en los países en desarrollo. La mayoría de éstos tienen actualmente planes de desarrollo, pero en algunos de ellos el proceso de planificación se encuentra mucho más avanzado que en otros. Los métodos de planificación macroeconómica son bastante bien conocidos en muchos países en desarrollo, y su aplicación cuando se trata de preparar los planes nacionales está muy extendida.

87. No obstante, la preparación de un plan constituye solamente el comienzo del proceso de planificación y la eficacia de ésta depende considerablemente del sistema utilizado para aplicar el plan. A este respecto, la eficacia de la acción varía mucho. A veces, la inestabilidad política o los obstáculos administrativos afectan considerablemente la ejecución de los planes. A menudo la insuficiencia de los datos y la falta de experiencia técnica dan lugar a que

⁴⁴ CEPALO, *op. cit.*, pág. 82.

⁴⁵ UNESCO, *Evolución de la situación educativa de América Latina, 1956-1965* (Minedecal/6).

⁴⁶ Conforme a los planes regionales de educación formulados en cooperación con la UNESCO, los objetivos del desarrollo en materia de educación para el tercer grado disponían que el porcentaje de escolarización se elevara para 1965 al 0,35 % en África, al 3,4 % en América Latina y al 3,4 % en Asia. Véase UNESCO, *Contribución de la UNESCO al logro de los finalidades y objetivos del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo: informe del Director General*, 14 C/10, París, 1966, anexo II, cuadros 1 a 3.

⁴⁷ Comisión Económica para África, «Trained Manpower Requirements for Accelerated Economic Growth in the East African Sub-region» (E/CN.14/LU/ECOP/9) (1965).

⁴⁸ FAO, *op. cit.*, 1965.

se fijen objetivos poco acordes con la realidad que no llegan a alcanzarse. Con frecuencia se suscita una dificultad particular cuando se trata de determinar las necesidades por sectores de un plan global y de asegurar resultados apropiados al nivel sectorial ⁴⁹.

88. Aunque en muchos países en desarrollo la falta de resultados en cuanto a la realización de los objetivos del plan ha sido poco alentadora, el avance en este sector no debe juzgarse exclusivamente a base de lo que se ha conseguido hasta la fecha. A veces el éxito o el fracaso en la realización de los objetivos del plan pueden verse afectados por factores que escapan totalmente a la acción del Estado. Al evaluar la eficacia de la planificación, el verdadero problema consiste en determinar si la ordenación de la política de los poderes públicos ha experimentado una mejora merced a la adopción de un plan. Si un plan contribuye a una movilización y utilización más eficaz de los recursos para la consecución de los objetivos económicos y sociales de la nación, el plan responde a la finalidad a que está destinado, aun cuando quizá no se hayan logrado plenamente los objetivos previstos. Considerado desde este punto de vista, el proceso de planificación en los países en desarrollo tiene una utilidad y va perfeccionándose con el tiempo. Según se dice en un reciente informe de la OCED, el perfeccionamiento del proceso de la planificación tiene apreciable importancia. En los primeros ensayos que se hicieron en este sentido, se fijaban, no pocas veces, objetivos refidos con la realidad, la dirección administrativa indispensable estaba muy por encima de la que podía conseguirse, no se tenía en cuenta la mano de obra que se necesitaría al efecto, y lo previsto no guardaba relación con lo que luego se hacía. La utilidad que una planificación atinada puede tener para las autoridades encargadas de fijar una política para las instituciones internacionales, y los donantes bilaterales, es hoy bien patente y los nuevos planes están demostrando ser mucho más útiles ⁵⁰.

⁴⁹ Los problemas de la ejecución de planes en los países en desarrollo se examinan muy detalladamente en el *Estudio Económico Mundial, 1966, parte I* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.67.II.C.3).

⁵⁰ OCDE, *Development Assistance Efforts and Policies, 1966 Review*, op. cit., pág. 24.

Capítulo VII

Evaluación de los planes y de la actuación

89. Se reconoce en general que, si bien debe incumbir a los países en desarrollo la responsabilidad fundamental en lo que a su desarrollo respecta, la asistencia externa puede desempeñar también un papel importante, tanto aumentando los recursos de que pueden disponer los países en desarrollo como ayudándolos a movilizar y a utilizar de un modo más efectivo sus propios recursos.

90. Es razonable que los países donantes traten de asegurarse de que su ayuda se utiliza de un modo efectivo. A dicho efecto, sería necesario realizar un análisis objetivo de los planes de desarrollo y de la actuación en el plano económico que permita determinar si la ayuda se utiliza realmente para fomentar el desarrollo. Por su parte, los países en desarrollo tienen derecho a insistir en que dicha evaluación se base en criterios técnicos y económicos y en que se haga abstracción de los factores de orden político.

91. La actuación económica de un país tiene muchos aspectos y está influida por un gran número de factores, algunos de los cuales pueden escapar al control del gobierno. Así, no es posible establecer normas racionales de realización sin un análisis detallado de las características estructurales, las posibilidades y las limitaciones — económicas, sociales y culturales — que condicionan el ritmo de progreso de cada país en desarrollo. Por supuesto, es imposible recoger en una norma única la gran variedad de experiencias que puede observarse en el mundo en desarrollo. Así, al parecer, una evaluación imparcial de los planes y la actuación realizada por expertos en forma periódica ayudaría considerablemente a elaborar una política internacional eficaz de desarrollo. Fortalecerá la posición de quienes desean que la ayuda se halle desligada de objetivos que no sean el fomento del desarrollo económico. También dará la seguridad a los países donantes de que su ayuda se destina a un buen uso sin obligarles a crear un sistema de evaluación propio, labor para la cual sólo unos cuantos países, entre los donantes principales, cuentan con los recursos necesarios para ello o se sienten inclinados a hacerlo.

92. De aceptarse el principio que entraña la propuesta anterior, podrían elaborarse arreglos institucionales adecuados.

ANEXO

CUADRO 1

Países en desarrollo: tasas anuales medias de crecimiento del producto interno real ^a, 1950-1960 y 1960-1966
(Porcentajes)

<i>País</i> ^b	1950-1960	1960-1966	<i>País</i> ^b	1950-1960	1960-1966
China (Taiwán)	7,9	9,7	Túnez	3,7	4,9
Grecia	5,9	9,7	Turquía	6,3	4,9
Siria ^c	3,4	9,2 ^d	Filipinas	4,5 ^g	4,8
Israel	11,1	8,4	Honduras	3,5	4,8
Jordania	8,7 ^e	8,3	Jamaica	7,7 ^e	4,8
Panamá	4,5	8,0	Colombia	4,6	4,7
Nicaragua	5,3	7,8	Chile	3,6	4,6
Corea (República de)	5,2	7,5	Kenia	3,5 ⁱ	4,5
Tailandia	6,4	7,2	Ecuador	4,9	4,3
Trinidad y Tabago	8,5	6,6	Brasil	5,8	4,2
Perú	5,2	6,6	Rhodesia del Sur	6,4 ^g	4,0 ^d
Guatemala	3,8	6,5	Tanzania	...	3,7
Irak ^f	4,5 ^g	6,4	Uganda	4,2 ⁱ	3,5
México	6,1	6,2	India ^e	3,7	3,2
Malasia	4,1 ^g	6,1	Argentina	3,1	2,6
Zambia	6,3 ^g	6,0	Ceilán	3,1	2,3
República Árabe Unida	5,9 ^h	5,9 ^d	Indonesia	5,0	2,0 ^d
Irán	7,3 ⁱ	5,9	Birmania	5,4	2,0
Paquistán ^f	2,7	5,3	Ghana	5,7	1,9
Venezuela	7,6	5,2	República Dominicana	5,7	1,7
Bolivia	0,2	5,1	Malawi	4,0 ⁱ	1,0 ⁱ
Nigeria	4,1	5,1	Uruguay	0,0 ^g	0,4

Fuentes: Naciones Unidas, *Statistical Yearbook, 1966* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.XVII.1), *Monthly Bulletin of Statistics* y fuentes nacionales.

^a Calculado como promedio anual de las tasas combinadas de crecimiento del producto interno bruto a precios de mercado constantes.

^b En orden decreciente de la tasa de crecimiento durante 1960-1966.

^c Producto interno bruto al costo de los factores constante.

^d 1960-1965

^e 1953-1960

^f Al costo de los factores constante.

^g 1955-1960

^h 1956-1960

ⁱ 1954-1960

^j 1960-1963

CUADRO 2

Formación interna bruta de capital en los países en desarrollo: promedio para el período 1963-1965
(Porcentaje del producto interno bruto)

<i>Menos del 10%</i>	<i>Entre el 10% y el 15%</i>	<i>Entre el 15% y el 20%</i>	<i>20% o más</i>
República del Viet-Nam	Congo (República Democrática) del ^a Chile Ecuador El Salvador Etiopía ^b Filipinas Guatemala Irak ^a Malawi ^c Marruecos Nigeria ^b República Dominicana Rhodesia del Sur Sierra Leona ^a Tanzania Uruguay	Argentina Barbados ^a Birmania ^a Bolivia Brasil Camboya ^c Ceilán Colombia Costa Rica Ghana Guyana ^a Honduras India Irán Jamaica Jordania Malasia Mauricio, Isla México Nicaragua Panamá Paquistán Paraguay República Árabe Unida ^b República de Corea Sudán ^a Togo ^a Turquía Zambia	China (Taiwán) Grecia Israel Perú Tailandia Trinidad y Tabago Túnez Venezuela

Fuentes: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics, Yearbook of National Accounts Statistics, 1965* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 66.XVIII.2), y fuentes nacionales.

^a 1962-1964

^b 1961-1963

^c 1962-1963

^d 1963-1964

CUADRO 3

Países en desarrollo: tasas anuales medias de aumento de las inversiones internas brutas reales ^a, 1950-1965
(Porcentajes)

<i>Menos del 5%</i>	<i>Entre el 5% y el 7,5%</i>	<i>Entre el 7,5% y el 10%</i>	<i>10% o más</i>
Argentina Birmania ^b Bolivia Ceilán Colombia Ecuador Honduras Perú República Dominicana Uruguay Venezuela	Barbados ^b Brasil Costa Rica Chile El Salvador Filipinas Guatemala Guyana ^b India ^c Irán ^d Mauricio, Isla ^b México Nicaragua Paraguay	Israel Jamaica Panamá Paquistán República Árabe Unida ^c República de Corea Trinidad y Tabago ^b Turquía	China (Taiwán) Ghana ^c Grecia Jordania ^f Malasia ^g Nigeria ^c Tailandia Túnez ^h

Fuentes: Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts Statistics* y fuentes nacionales.

^a Calculados por ajuste de la tendencia de una serie cronológica a datos relativos a las inversiones reales brutas (a los precios del mercado de 1960).

^b 1953-1964

^c 1950-1963

^d 1954-1964

^e 1957-1963

^f 1954-1963

^g 1955-1965

^h 1960-1965

CUADRO 4

Ahorro interno bruto ^a de los países en desarrollo: promedio 1963-1965
(Porcentaje del producto interno bruto)

Menos del 10 %	Del 10 % al 15 %	Del 15 % al 20 %	20 % o más
Barbados ^b	Bolivia	Birmania ^b	Argentina
Etiopía ^c	Camboya ^d	Brasil	Guyana ^b
Jordania	Ceilán	Colombia	Irak ^b
Malawi ^d	Congo (República Democrática del) ^b	China (Taiwán)	Irán
República de Corea	Costa Rica	Filipinas	Malasia
República del Viet-Nam	Chile	Grecia	Mauricio, Isla
Sierra Leona ^e	Ecuador	Jamaica	Perú
Togo ^e	El Salvador	México	Rhodesia del Sur
	Ghana	Nicaragua	Tailandia
	Guatemala	Panamá	Trinidad y Tabago ^b
	Honduras	Tanzania	Venezuela
	India		Zambia
	Israel		
	Marruecos		
	Nigeria ^e		
	Paquistán		
	Paraguay		
	República Árabe Unida ^e		
	República Dominicana		
	Sudán ^b		
	Túnez		
	Turquía		
	Uruguay		

Fuentes: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics, Yearbook of National Accounts Statistics* y fuentes nacionales.

^b 1962-1964

^c 1961-1963

^d 1962-1963

^e 1963-1964

^a Calculado partiendo de la formación interna bruta de capital menos (o más) el déficit (o superávit) de la balanza de pagos en cuenta de bienes y servicios, no incluidos los pagos por concepto de ingresos de factores.

CUADRO 5

Países en desarrollo: tasas marginales de ahorro en relación con el producto interno bruto real^a 1950-1965
(Porcentajes)

Menos del 10 %	Del 10 % al 15 %	Del 15 % al 20 %	20 % o más
Barbados ^b	Costa Rica	Brasil	Argentina
Bolivia	Chile	Colombia	China (Taiwán)
Ceilán	Ecuador	El Salvador	Filipinas
Honduras	Guatemala	Ghana ^c	Grecia
Nigeria ^c	Israel	México	India ^c
República de Corea	Panamá	Nicaragua	Irak ^b
República Dominicana	Turquía	Paquistán	Irán ^d
	Uruguay	Perú	Jamaica
		Sudán ^b	Malasia ^e
		Trinidad y Tabago ^b	República Árabe Unida ^f
			Tailandia
			Venezuela
			Zambia

Fuentes: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics, Yearbook of National Accounts Statistics* y fuentes nacionales.

^b 1953-1964

^c 1950-1963

^d 1954-1964

^e 1955-1965

^f 1957-1963

^a Porcentaje ahorrado del incremento del producto interno bruto real (a precios del mercado de 1960) calculado ajustando una ecuación lineal de forma $y = a + bx$. Se omitieron los resultados que no eran estadísticamente significativos.

CUADRO 6

Países en desarrollo: recaudaciones tributarias expresadas en proporción del producto interno bruto, promedio de 1955-1957 y de 1963-1965
(Porcentajes)

País ^a	1955-1957	1963-1965	País ^a	1955-1957	1963-1965
Uruguay	26	28 ^b	Rhodesia del Sur	14	15
Israel	23	26 ^c	Birmania	15	14 ^c
Brasil	19	22 ^b	China (Taiwán)	17	14
Chile	18	22	Panamá	12	14
Grecia	19	22	Guyana	18	13 ^b
Túnez	22 ^d	22	Bolivia	12	12
Zambia	21	21	Filipinas	10	12
Argentina	19	19 ^d	Ghana	12	12
Malasia	18	19 ^b	Trinidad y Tabago	13	12 ^b
Mauricio, Isla	15	18	Nigeria	9	11 ^c
Ecuador	14	17	India	9	11 ^c
Jamaica	12	16	Colombia	11	10 ^c
Perú	14	16	Jordania	12	10 ^c
Barbados	18	16 ^b	Honduras	7	10 ^c
Venezuela	17 ^d	16	Tanzania	10 ^d	10
Costa Rica	14	15 ^b	República de Corea	8	9
			Guatemala	10	8 ^b

Fuentes: Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts Statistics 1965* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 66.XVII.2), *Boletín Estadístico de América Latina*, (vol. 3, N.º 1) (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 66.II.G.6) y fuentes nacionales.

^a En orden decreciente de los porcentajes en 1963-1965.

^b 1962-1964

^c 1961-1963

^d 1960-1962

CUADRO 7

Países en desarrollo: recaudaciones tributarias expresadas en proporción del producto interno bruto, promedio de 1955-1957 y de 1963-1965
(Porcentajes)

País ^a	1955-1957	1963-1965	País ^a	1955-1957	1963-1965
Zambia	16	23 ^b	Bolivia	60 ^t	66
Uruguay	52	42 ^b	Perú	51	66 ^b
Chile	44	45	Costa Rica	70	68
Venezuela	54 ^c	46	Malasia	77	69 ^b
Rhodesia del Sur	46	47	Mauricio, Isla	57	69
Trinidad y Tabago	54	50 ^c	Barbados	63	70 ^b
Guyana	65	54 ^b	Birmania	71	70 ^d
Panamá	63	55	Filipinas	74	71
Argentina	52	57 ^b	Brasil	67	72 ^b
Colombia	61	57 ^d	India	70	73 ^d
Ecuador	72	57	Guatemala	76	77 ^b
Tanzania	55 ^c	59 ^b	Nigeria	57	78 ^d
Grecia	60	61	Ghana	86	79 ^b
Jamaica	63	62	Jordania	84	83 ^d
Israel	61	63	Honduras	84	86 ^d
República de Corea	71	63	China (Taiwán)	85	87

Fuentes: Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts Statistics* y fuentes nacionales.

^a En orden ascendente del porcentaje de la recaudación tributaria total correspondiente a los impuestos indirectos en 1963-1965.

^b 1962-1964

^c 1960-1962

^d 1961-1963

^e 1960-1961

^t 1958-1960

CUADRO 8

Países en desarrollo: elasticidad ^a de la recaudación tributaria, los ingresos y gastos públicos corrientes totales, en función del ingreso

<i>País^b</i>	<i>Periodo</i>	<i>Elasticidad de la recaudación tributaria</i>	<i>Elasticidad de los ingresos corrientes</i>	<i>Elasticidad de los gastos corrientes</i>
India	1953-1963	1,8	1,7	1,7
Nigeria	1955-1962	1,4	1,8	1,9
Filipinas	1950-1965	1,4	1,4	1,3
Costa Rica	1950-1964	1,3	1,2	1,7
Ecuador	1950-1965	1,3	1,3	1,2
Israel	1950-1963	1,3	1,3	1,1
Malasia	1955-1964	1,3	1,4	1,2
Panamá	1951-1965	1,3	1,0	0,8
Birmania	1950-1963	1,2	1,3	1,6
Honduras	1950-1963	1,2	1,2	1,9
Grecia	1955-1964	1,2	1,2	1,1
Jamaica	1950-1965	1,2	1,2	1,2
República de Corea	1953-1965	1,2	1,2	1,1
Perú	1950-1965	1,2	1,2	1,3
Rhodesia del Sur	1955-1964	1,2	1,2	1,5
Zambia	1956-1965	1,2	1,1	1,3
Bolivia	1958-1965	1,1	1,1	1,0
Brasil	1954-1964	1,1	1,0	1,1
Chile	1952-1965	1,1	1,1	1,1
Ghana	1955-1964	1,1	0,9	1,6
Túnez	1960-1965	1,1	1,2	1,0
China (Taiwán)	1951-1965	1,0	1,0	1,0
Uruguay	1955-1964	1,0	1,1	1,1
Colombia	1953-1963	0,9	0,9	1,1
Tanzania	1960-1964	0,9	0,7	1,4
Trinidad y Tabago	1953-1962	0,9	0,9	0,7
Venezuela	1960-1965	0,9	1,0	0,8
Guatemala	1955-1964	0,5	0,4	1,2

Fuentes: Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts Statistics* y fuentes nacionales.^a Las estimaciones de las elasticidades se han obtenido ajustando a los datos una

función lineal logarítmica con el producto interno bruto como variable independiente. Se han omitido los resultados que carecían de significación estadística.

^b En orden decreciente de la elasticidad de la recaudación tributaria.

CUADRO 9

Índices de la producción agrícola total y per capita de las regiones en desarrollo en los años que se indican
(Índices, promedio 1952/53 - 1956/57 = 100)

	<i>América Latina</i>	<i>Lejano Oriente^a</i>	<i>Cercano Oriente^b</i>	<i>África^c</i>	<i>Todas las regiones en desarrollo</i>
<i>Producción total</i>					
1954/55	100	100	97	101	100
1959/60	122	116	121	114	118
1964/65	135	133	139	132	134
1965/66	138	131	140	130	134
<i>Producción per capita</i>					
1954/55	100	100	97	101	100
1959/60	107	105	108	101	106
1964/65	103	107	108	104	107
1965/66	102	103	106	100	104

Fuente: FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 1966, cuadro II.2.^a Con inclusión del Japón, cuyo incremento fue superior al promedio de la región entre 1954/55 y 1959/60, y un poco más bajo que el promedio de la región después de 1959/60.^b Comprende el Afganistán, Chipre, el Irán, el Irak, Israel, Jordania, Libia, la República Árabe Unida, el Sudán, Siria y Turquía.^c Sin incluir a Libia, el Sudán y la República Árabe Unida, pero incluyendo a Sudáfrica. El aumento registrado en Sudáfrica fue mayor al promedio de la región durante este período.

CUADRO 10

Cambio medio anual en la producción agrícola y la población de los países en desarrollo 1952/53-1954/55 a 1962/63-1964/65
(Porcentajes)

	Tasa de aumento de la		Tasa de aumento de la	
	Producción	Población	Producción	Población
<i>Países en que ha aumentado la producción</i>				
			Etiopía	3,1 1,7
			Honduras	3,1 3,1
<i>4,0% o más</i>				
Israel	9,9	3,9	<i>2,0% a 2,9%</i>	
México	6,3	3,1	India	2,7 2,2
Guatemala	5,8	3,1	Birmania	2,5 2,2
Tailandia	5,2	3,0	Colombia	2,4 2,8
Venezuela	5,1	3,5	Perú	2,4 2,6
Yugoslavia	5,1	1,1	Chile	2,2 2,6
Siria	4,7	3,1	Paquistán	2,2 2,4
China (Taiwán)	4,3	3,4	<i>0,1% a 1,9%</i>	
Malasia: Malaya	4,2	3,1	Argentina	1,7 1,7
Brasil	4,0	3,0	Marruecos	1,6 2,8
<i>3,0% a 3,9%</i>				
República Árabe Unida	3,7	2,5	Túnez	1,1 1,8
Panamá	3,4	2,8	Indonesia	1,0 2,2
Irán	3,3	2,5	Cuba	0,7 2,2
República de Corea	3,3	2,6	Irak	0,6 2,8
Filipinas	3,2	3,2	<i>Países en que ha bajado la producción</i>	
Ceilán	3,1	2,6	Argelia	-0,4 1,8
			Uruguay	-0,4 1,5

Fuente: FAO, *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación*, 1966, cuadro II.3.

CUADRO 11

Contenido medio estimado de importaciones en los proyectos de inversiones agrícolas financiados por el BIRF^a
(Porcentajes)

Tipo	Número de proyectos	Costo total de los proyectos en millones de dólares	Contenido de importaciones en porcentajes del costo total
Riegos	26	923	35
Proyectos de fines múltiples (riegos, energía, prevención de inundaciones, navegación, etc.)	3	221	32
Crédito agrícola	11	218	42
Ganado	6	150	38
Colonización de tierras	3	74	24
Almacenamiento de cereales	1	39	62
Pesquerías	1	9	83
TOTAL	51	1.634	36

Fuente: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

^a Comprende los proyectos en curso de ejecución a mediados de 1966, lo que corresponde en términos generales a los préstamos otorgados dentro del decenio último.

CUADRO 12

Indices de matrícula por grados de la enseñanza y regiones, 1958-1963 y 1965-1970

	Tendencias de la matrícula		Objetivos de matrícula	
	1958	1963	1965	1970
Africa				
Tercer grado	100	238	100	174
Segundo grado	100	195	100	185
Primer grado	100	151	100	133
Asia				
Tercer grado	100	152	100	150
Segundo grado	100	162	100	159
Primer grado	100	138	100	135
América Latina				
Tercer grado	100	155	100	138
Segundo grado	100	170	100	184
Primer grado	100	134	100	125

Fuente: UNESCO, *Contribución de la UNESCO al logro de las finalidades y objetivos del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*: informe del Director General, 14 C/10, París, 1966, anexo II.

CUADRO 13

Analfabetismo entre los adultos ^a en los países en desarrollo
(Porcentaje de la población adulta total)

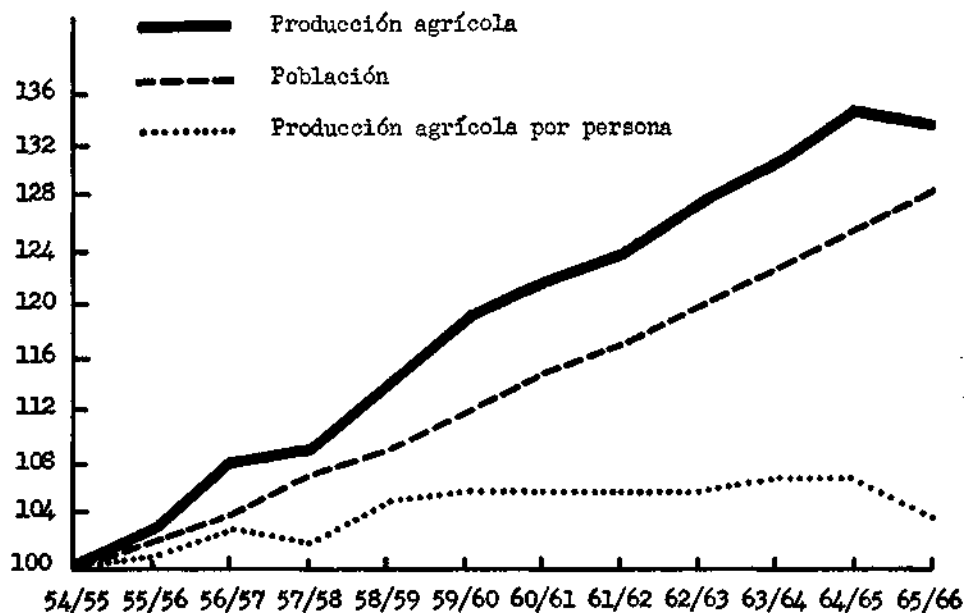
	1950	1960	1965
Africa	86,8	84,3	82,9
Asia	77,9	66,8	60,4
América Latina	42,8	34,3	29,0
Total de los países en desarrollo	73,5	63,9	58,3

Fuente: UNESCO, *Contribución de la UNESCO al logro de las finalidades y objetivos del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*: informe del Director General, 14 C/10, París, 1966.

^a Se entiende por adultos a las personas de 15 años y más.

GRÁFICO

Tendencias de la producción agrícola y de la población en los países en desarrollo
(Índices, 1954/55 = 100)



Fuente: FAO.

DOCUMENTO TD/7/SUPP.9

Los problemas de la gestión económica en el plano gubernamental en los países en desarrollo y la ejecución de las decisiones de la administración central

Estudio preparado por el Centro de Investigaciones Afroasiáticas
de la Academia de Ciencias de Hungría

[Texto original en inglés]
[14 de noviembre de 1967]

ÍNDICE

Capítulo	Párrafos	Página
I. Concepto de la ejecución	1-14	194
II. Organización de los servicios administrativos oficiales para la ejecución del plan	15-32	195
III. El régimen impositivo y la política financiera como medio de ejecutar los planes y movilizar los recursos económicos	33-49	197
IV. Cuestiones relacionadas con la ejecución de los planes de industrialización	50-65	198
V. Lugar que ocupa e importancia que reviste la agricultura en la ejecución de la política de desarrollo	66-79	199
VI. Las cooperativas como medio de ejecutar los planes de desarrollo y movilizar los recursos económicos internos	80-91	200
VII. Extensión del efecto multiplicador e integración de la economía nacional	92-102	201
VIII. El papel de la enseñanza y de la formación	103-125	202
IX. Contribución del comercio exterior a la aplicación de una política de desarrollo	126-147	203
X. Contribución de los recursos exteriores a la ejecución de la política de desarrollo	148-167	205
XI. Labor de investigación sobre el problema de la ejecución	168-172	207

Capítulo I

Concepto de la ejecución

1. Durante la etapa consecutiva a la obtención de la independencia, casi todos los gobiernos se han esforzado por preparar sus propios programas económicos de largo alcance y por tal motivo los asesores económicos han atendido en primer término a los problemas de la planificación. También las investigaciones científicas se han orientado en el mismo sentido, pues se ha reconocido que la tarea más urgente es fijar las líneas generales de la actividad económica.

2. No ha disminuido la importancia que reviste la buena planificación, aunque parece haberse producido un cambio en los intereses profesionales de los economistas; los problemas inherentes a la planificación general ceden paulatinamente el paso al establecimiento de planes concretos

para el desarrollo de determinados sectores de la economía, y se comienza a hacer hincapié en la ejecución por considerarla uno de los factores básicos del progreso económico. ¿Cuáles son los antecedentes de ese cambio de intereses? La explicación reside en los requisitos que exige la práctica.

3. Puede estudiarse el papel de la ejecución en relación con los cuatro tipos de medidas siguientes:

a) Medidas correctas y prácticas (lo que no excluye la posibilidad de que no se las aplique);

b) Medidas incorrectas pero prácticas (como, por ejemplo, el desarrollo excesivo y unilateral de un ramo o sector);

c) Medidas incorrectas e impracticables;

d) Medidas en apariencia correctas y que únicamente no lo son por la imposibilidad de ponerlas en práctica (por ejemplo, los objetivos exagerados sobre la matrícula escolar).

4. El estudio de la ejecución y la mejor comprensión de los problemas que ésta plantea permiten evitar los errores del tipo *c* y *d*.

5. Los errores debidos a la imitación automática de las prácticas que han adoptado otros países suelen ser del tipo *d*, es decir medidas « correctas » pero impracticables.

6. La ejecución del plan depende primordialmente de los propios países en desarrollo; la ayuda propia debe desempeñar el papel fundamental. En este caso, son pocas las posibilidades de que la ayuda exterior pueda reemplazar los recursos internos del país. En principio, puede suplirse la falta de capitales nacionales con capitales extranjeros; además podrá obtenerse de alguna manera la colaboración de expertos extranjeros para que formulen las decisiones de mayor importancia, pero los millares y decenas de millares de técnicos que realizan la mayor parte del trabajo de ejecutar esas decisiones tienen que proceder de los recursos nacionales, no sólo porque no hay de donde importarlos, sino también porque su labor exige un conocimiento de las condiciones locales que no pueden poseer las personas formadas en otras sociedades.

7. El hecho de que en este estudio se ponga de relieve la importancia de la ayuda propia no significa que se desestime la asistencia que pueden prestar los países ricos. Por el contrario, consideramos que la magnitud y la eficacia de esa ayuda son insuficientes. Todo ello también tiene relación con el tema que se está examinando; es indispensable aumentar esa asistencia para que pueda realizarse la ejecución. Dicho de otra manera, los países en desarrollo necesitan contar con mayor número de expertos que ocupen los principales puestos directivos, y con más posibilidades de formar personal de esa categoría. Este tipo de ayuda es condición *sine qua non* para mejorar la calidad de la ejecución en un futuro próximo.

Análisis correcto de la ejecución de los planes

8. Sería un grave error considerar que el análisis de los informes estadísticos sobre el cumplimiento de un plan equivale a un estudio de su ejecución. El hecho es que en el primer caso se obtienen datos, no sobre la eficacia o la ineficacia de la labor de ejecución, sino sobre los resultados finales, que depende de lo acertado o desacertado del propio plan, de factores imprevistos (inclemencias del tiempo, cambios inesperados en el mercado mundial, etc.) y de la magnitud de la ayuda exterior, así como de la buena ejecución del plan. Con el fin de identificar los errores que se cometen en esta fase, hemos de estudiar la ejecución propiamente dicha. Así, la única manera de tener una información completa sobre el cumplimiento del plan es efectuar un complejo análisis de sus resultados y de los procedimientos que han llevado a los mismos.

9. ¿De qué se compone un análisis de la ejecución? Del análisis de los métodos y de la eficacia de :

- a) Los incentivos y la dirección;
- b) La formación y selección del personal;
- c) La estructura de la organización, la jurisdicción;
- d) Las modalidades y las disposiciones operativas;
- e) El sistema de control.

Función del gobierno en el cumplimiento del plan

10. A nuestro juicio, el gobierno es responsable del cumplimiento del plan, si bien sabemos que las funciones que corresponden a las autoridades de los diferentes países en desarrollo distan mucho de ser idénticas.

11. En el presente estudio se da por supuesta la existencia de un gobierno emprendedor y fuerte, cuyo propósito constante es la consecución del progreso social y económico; se presupone además que se halla al frente del régimen un grupo de estadistas progresistas que desean integrar a su patria en el siglo XX, que se proponen instaurar condiciones sociales justas y que pueden llevar a cabo las reformas sociales que sean necesarias, condiciones previas para el establecimiento de una sociedad y de una economía modernas. Esos gobiernos concuerdan en que, en primer lugar, son responsables del logro del desarrollo económico y social. Esta amplia interpretación de la responsabilidad y del deber nos permite tratar los problemas que se plantean en toda una serie de niveles económicos y sociales distintos. En nuestra opinión, los hombres de gobierno vienen obligados a intervenir siempre que surjan problemas críticos de ejecución.

Aspectos sociales y políticos de la ejecución de los planes

12. La ejecución de un plan no puede limitarse simplemente a la adopción de una serie de medidas económicas adecuadas. Los aspectos sociales y políticos aparecen ya durante la preparación del plan, y si las decisiones que se tomen tienen carácter político, su ejecución constituirá también una sucesión de actos políticos, cuya calidad de tales se verá, con frecuencia, acentuada. Un largo período de ejecución y las dificultades que ello trae inevitablemente consigo pueden dar lugar a que ciertos grupos que tengan puntos de vista o intereses (reales o supuestos) contrarios a los objetivos del plan, demoren e incluso traben su realización.

13. Para el gobierno, los aspectos y aplicaciones políticos son patentes. Los representantes de los distintos grupos de intereses suelen formar parte de los diversos órganos y servicios, y sus actos reflejan, deliberada y a veces subconscientemente, las opiniones que sustentan.

14. Así pues, de ningún modo puede considerarse que la fase de ejecución esté exenta de toda influencia política, y aunque el presente estudio no ahonda en los aspectos políticos del problema, no debemos olvidar que existen.

Capítulo II

Organización de los servicios administrativos oficiales para la ejecución del plan

15. Para alcanzar los objetivos sociales y económicos del desarrollo de los países en desarrollo es un gravísimo error insistir en copiar las prácticas administrativas de los países occidentales o de los países socialistas. La nueva situación requiere nuevas organizaciones y funciones; esto es lo que deben reconocer los gobiernos de los países en desarrollo y lo que deben comprender sus asesores europeos y norteamericanos.

Necesidad de una administración muy centralizada

16. El Profesor Bruno Tohngodo ha dicho con acierto que la administración pública debe convertirse en « *l'administration du développement* »¹.

17. Este tipo de función determina la estructura orgánica de los servicios administrativos. Para poder escoger entre una organización centralizada y una organización descentralizada debe tenerse en cuenta que la tarea principal de la administración es el fomento del desarrollo. Por lo tanto, es evidente que hay que hacer mayor hincapié en el plano donde esta responsabilidad esté más decisivamente arraigada, o sea, en el plano administrativo más próximo a los factores políticos de la dirección del Estado. En consecuencia, estimamos que una administración muy centralizada es la más adecuada para llevar a cabo las tareas con que se enfrentan los países en desarrollo.

18. En los países divididos en grandes provincias o en Estados, el control de la planificación y la ejecución se distribuye por lo general entre los órganos federales y provinciales (o de los Estados). India y Nigeria son ejemplos característicos de este último sistema.

19. La centralización no debe considerarse como un fin en sí misma. Hay que tener debidamente en cuenta los sentimientos de la población y las condiciones económicas y geográficas. No se trata de apoyar un sistema de organización determinado, sino de satisfacer ciertos requisitos indispensables del aparato administrativo. La autoridad debe distribuirse de tal forma que el centro o los centros que representen las políticas avanzadas estén en condiciones de hacer que sus instrucciones se cumplan hasta los niveles más bajos.

20. Los esfuerzos por lograr una dirección unificada de la política económica o las necesidades que obligan a los gobiernos a proceder en este sentido han hecho surgir de una u otra forma en todos los países en desarrollo un centro administrativo de la política económica. Las diversas organizaciones administrativas que constituyen este centro ejercen considerable influencia sobre todas las decisiones relativas al desarrollo económico, a pesar de que en ningún lugar la administración toma las decisiones oficiales sobre el desarrollo económico.

Función de la oficina de planificación

21. Dentro del centro de administración económica, la oficina de planificación² ocupa un lugar especial. Hay tres motivos principales por los cuales es preciso que durante el período de ejecución del plan exista un contacto permanente entre el gobierno y la oficina de planificación:

a) Los planes nunca se materializan exactamente de acuerdo con el proyecto original y, por lo tanto, es necesario a menudo evaluar de nuevo una situación que ha experimentado ciertos cambios;

¹ Bruno Tohngodo: « Défaillances et insuffisances de l'Administration publique des Etats d'Afrique noire et Madagascar », *Développement et Civilisations*, 1967, vol. III, N.º 29, pág. 13.

² Para simplificar, damos a este órgano el nombre de oficina de planificación prescindiendo de las diversas denominaciones que tiene en los diferentes países (secretaría del Comité de Planificación, dependencia de planificación del Ministerio de Desarrollo Económico, etc.).

b) Las opiniones y los criterios de las personas que ejercen el poder político pueden variar;

c) La participación permanente de los dirigentes de la oficina de planificación en la labor cotidiana del gobierno es una de las mejores garantías de que se alcanzarán los objetivos económicos a largo plazo.

22. De lo que antecede se desprende que tanto si es oficialmente responsable de la ejecución de los planes como si no lo es, la oficina de planificación debe seguir atentamente todas las medidas de política económica, y que en el momento de tomar las decisiones su asesoramiento debe pesar mucho. Cuanto más importancia tenga la planificación a largo plazo en un país determinado, cuanto más influyan los planificadores en los órganos que toman las decisiones supremas y, desde el punto de vista orgánico, cuanto más independiente sea la oficina de planificación, mayor será su influencia sobre la vida económica en su totalidad.

23. Si pasa de cierto límite, la influencia de la organización planificadora puede tener ciertos inconvenientes. Puede retrasar la adaptación a la situación real, mantener objetivos que la experiencia ha demostrado que no son convenientes, e impedir decisiones más sensatas a corto plazo.

El problema de la escasez de personal administrativo

24. Cuando en una sociedad escasea el personal dirigente, las desventajas de esta deficiencia se dejan sentir también en el plano de la administración pública. No hay necesidad de insistir demasiado sobre la importancia de esa cuestión y nos limitaremos a subrayar tres aspectos directamente relacionados con la ejecución del plan: la composición y el nivel del personal, la formación y educación suplementaria de dirigentes y la ayuda exterior.

Composición y nivel del personal

25. Para determinar la composición y el grado de capacitación del personal es preciso tener en cuenta las tareas que requiere el desarrollo económico; pero a veces la escasez de personal hace que la selección se convierta en algo puramente teórico.

Formación y educación complementaria del personal dirigente

26. Un método excelente que inmediatamente acude a la mente es la educación complementaria, que incluye la formación avanzada sobre el terreno, cursos de horario completo, cursos de algunas horas a la semana y estudios individuales.

27. En los institutos de administración pública se dan cursos que proporcionan ese tipo de conocimientos y familiarizan a los estudiantes con las técnicas básicas de la administración general y especializada.

28. Todo esto hay que proporcionarlo, en lo posible, con los métodos avanzados de educación de adultos que requieran el menor gasto y el menor número de instructores.

29. La experiencia de Hungría demuestra de modo convincente que no basta con exigir un título otorgado por

una escuela secundaria. Hay que crear un ambiente en el que tanto los superiores como los colegas estimulen, ayuden y alienten a continuar los estudios³.

Ayuda exterior

30. Para hacer frente a la escasez de personal administrativo de alto nivel las posibilidades de ayuda exterior son limitadas. Los extranjeros que trabajan en compañías industriales o comerciales constituyen a veces un motivo de irritación para el orgullo nacional; esto es aún más acentuado cuando se trata de funcionarios públicos que se supone que representan a la nación y al Estado.

31. Con el establecimiento de institutos de administración, las organizaciones internacionales y los países adelantados han iniciado con gran acierto su asistencia. La enseñanza en materia de administración es la esfera en que las organizaciones internacionales y los países deseosos de prestar ayuda pueden aportar su contribución más importante. Las primeras actividades desarrolladas en ese sentido han sido excelentes y de gran eficacia, pero si se comparan con las necesidades distan mucho de ser adecuadas.

32. Por último, hay un nuevo campo importante para la ayuda externa, a saber, la investigación en materia de administración: la evaluación y generalización de la experiencia administrativa de los países en desarrollo. El análisis de funciones administrativas específicas en las fases iniciales del desarrollo económico y social y la determinación de los métodos de organización que han resultado eficaces constituyen un medio valioso de contribuir a mejorar el funcionamiento de la administración pública.

Capítulo III

El régimen impositivo y la política financiera como medio de ejecutar los planes y movilizar los recursos económicos

Función del régimen impositivo

33. El régimen impositivo constituye uno de los modos de movilizar recursos internos en términos monetarios.

34. Una de las fuentes más importantes de ingresos fiscales para los países en desarrollo son los derechos de aduana sobre las exportaciones, pero es una fuente sumamente insegura. Por ello, deberían aplicarse medidas para disminuir la proporción correspondiente a los derechos de exportación en los ingresos públicos. Los impuestos indirectos ofrecen ventajas positivas para los países en desarrollo.

35. La posibilidad de implantar un sistema eficaz de imposición directa es reducida, mientras que bajo el sistema de impuestos indirectos las empresas fijan y abonan las contribuciones; de este modo, la organización económica existente desempeña las funciones de la oficina de recaudación de contribuciones. Para los fines de una política a corto plazo, conviene fusionar los impuestos y los precios (cosa que ya se hace en el caso de los impuestos indirectos a los fabricantes), pero a la larga, y a los efectos

de crear una nación democrática, conviene adoptar las medidas necesarias para establecer un impuesto sobre la renta.

36. Por lo que toca a los impuestos sobre las empresas, podría ser oportuno gravar, no sólo las utilidades en mayor o menor grado, sino también alguno que otro de los elementos de costo, eligiendo los que puedan evaluarse con cierta facilidad mediante los libros de contabilidad (incluso fuera de la empresa). Para limitar los beneficios excesivos, no sólo se puede utilizar la imposición sino también muchos otros procedimientos y tipos de políticas de precios y aranceles que influyen en la distribución de los ingresos.

37. Los pagos que efectúan al erario público las empresas que son propiedad del Estado, o aquellas en que el Estado tiene participación, constituyen una fuente predilecta de formación de capital.

38. Buen ejemplo de ello son los países socialistas, donde la inmensa mayoría de los ingresos presupuestarios proviene de los pagos efectuados por las empresas estatales o las cooperativas (en Hungría estos pagos ascienden a un 80% del total). La mayor parte de los pagos corresponde a los impuestos sobre la cifra de negocios, y la menor a los beneficios que ingresan las empresas estatales.

39. El capital privado debe movilizarse también en mayor grado para fines de inversión, con la ayuda de medidas dictadas por el Estado con ese propósito.

40. Un posible modo de movilizar el capital privado sería la adopción de medidas para transformar el capital, modificando su estructura. Una característica bien conocida de los países en desarrollo es la composición poco satisfactoria del capital; predomina el capital con que se comercia y al mismo tiempo escasean los fondos para financiar las inversiones agrícolas e industriales. Como el excedente de capital de comercio y la escasez de capital industrial y agrícola no se compensan mutuamente (debido, entre otros motivos, a la rentabilidad y seguridad del capital y al atraso del sistema bancario), es necesario adoptar medidas concretas para lograr la transformación del capital.

41. En varios países en desarrollo, el acaparamiento de productos agrícolas va acompañado de préstamos usurarios. Según cálculos efectuados, tanto la cuantía como el efecto económico de estos préstamos usurarios son de magnitud suficiente para que sean tenidos en cuenta al hacer el inventario de los recursos económicos.

42. Es necesario adoptar diversas medidas coordinadas para encauzar el capital usurario hacia el desarrollo. En primer lugar, deberá incrementarse la oferta de créditos en condiciones «normales», bien sea mediante la creación de bancos de préstamos (sobre todo sociedades crediticias), o bien como parte de los servicios que prestan las cooperativas agrícolas de comercialización y abastecimiento. En la práctica, esto significa no solamente la expansión de los créditos, sino también la substitución de capital comercial y de préstamos usurarios por dichos créditos.

43. Al principio, el Estado podría pagar tipos de interés más elevados que los normales (aunque muy inferiores al tipo de interés usurario) sobre depósitos bancarios a largo plazo con el fin de poner en circulación el capital atesorado. Si, de modo simultáneo, se conceden créditos para el desarrollo a un tipo reducido de interés, los préstamos

³ Se concede tiempo libre (pagado) a los estudiantes por correspondencia de las universidades para asistir a las clases de los sábados, así como 24 días de «vacaciones de estudios» especiales al año (también pagados).

usurarios se verán desplazados por nuevas fuentes de crédito nacidas del propio capital usurario.

44. Como es natural, la acumulación de depósitos a un tipo elevado de interés y la concesión de créditos a un tipo bajo, representan una diferencia negativa en el tipo de interés, que debe cubrirse mediante una subvención. Sin embargo, el elevado tipo de interés que devengan los depósitos atraerá probablemente una cantidad considerable de capital atesorado. De todos modos, se necesitan menos recursos financieros para cubrir la diferencia negativa de interés que para sustituir el total de capital atesorado por otras fuentes, como, por ejemplo, la de los créditos obtenidos en el exterior.

45. Estas difíciles maniobras político-financieras deben coordinarse cuidadosamente con los procesos reales correspondientes de actividad económica. Una expansión bien concebida de la producción, en armonía con la concesión de créditos (por ejemplo, un excedente agrícola creado mediante créditos) puede contrarrestar una tendencia inflacionaria.

Nuevo sector de créditos

46. Estos nuevos y complejos objetivos financieros exigen un nuevo sector de créditos. Junto a la financiación estatal y el mercado de capitales privados, se necesita también un tercer sector que el Estado patrocine y apoye y que, perteneciendo al pueblo, organice la ayuda propia financiera y colectiva de la población a nivel local. Las sociedades de crédito y las cooperativas de agricultores podrían constituir las bases adecuadas para este tercer sector. La experiencia demuestra que las cooperativas, si reciben apoyo suficiente, pueden desempeñar un papel importante en la formación de capital interno.

47. Es de señalar también que el capital atesorado « tradicional » que debe movilizarse adopta a veces la forma de haberes materiales (por ejemplo, el ganado, que se considera como « riqueza ») que podrían integrarse en su forma original en la economía activa.

48. La formación de capital interno mediante una política de precios es factible, ante todo, en la agricultura. Sin embargo, ello requiere determinadas condiciones previas de orden estructural. En primer lugar, una organización controlada por el Estado debe encargarse de la adquisición de los productos agrícolas eliminando así a los intermediarios que explotan a los campesinos cobrándoles tipos usurarios de interés. Es evidente que el gobierno sólo podrá fijar los precios de compra, o influir en ellos, si cuenta con organizaciones propias.

49. Finalmente, debe mencionarse que, a los efectos de acumulación, puede entregarse una parte en productos agrícolas. En el Senegal, por ejemplo, se permite a los agricultores pagar los créditos en especie.

Capítulo IV

Cuestiones relacionadas con la ejecución de los planes de industrialización

50. Con respecto a las inversiones en gran escala, es de suma importancia que se tengan en cuenta todas las posibilidades y que se investiguen de modo realista los insu-

mos y los productos. Es conveniente consultar la opinión de más de un experto para comprobar la factibilidad y solidez del proyecto; entre estos expertos deben figurar personas que no tengan intereses propios en la realización del proyecto.

51. Cuando se analice el costo del insumo probable, las autoridades tal vez consideren útil comparar el importe calculado de la inversión con las cifras reales de otros proyectos similares.

52. La experiencia demuestra que, por lo general, no son los costos de construcción e instalación de la fábrica en sí los que se subestiman, sino los de la inversión en las instalaciones complementarias, productivas y no productivas. Esto sucede particularmente cuando se trata de un proyecto que no se haya llevado a cabo en una ciudad ni en sus alrededores, sino en una zona deshabitada, en la que es menester instalar una población, además de la fábrica.

53. La dificultad de medir la producción se debe a tres factores principales de incertidumbre, a saber:

- a) Volumen probable de la producción;
- b) Potencial de venta y precios;
- c) Nivel de los costos.

54. La conjunción de estos tres elementos determina la viabilidad del proyecto, y la incertidumbre de los tres factores indicados es el riesgo combinado que hay que correr en relación con el mismo.

55. La causa principal de que no se utilicen en mayor medida las inversiones y, en general, las disponibilidades de capital, es la brevedad del tiempo activo (o, para expresarlo con mayor exactitud, el corto período de tiempo) de funcionamiento de la maquinaria. El número de días laborables de los trabajadores urbanos, incluso con pleno empleo, es muy escaso; no excede de 200 a 250 días por año. Otra de las características típicas de los países subdesarrollados es la de que tienen un solo turno de trabajo, de lo que resulta que el coeficiente de utilización de la maquinaria no pasa del 20%.

56. Para el gobierno de un país en desarrollo, el potencial de ventas y los precios constituyen la base de los beneficios eventuales con arreglo a los cuales se podrán calcular las tasas impositivas y los ingresos fiscales.

57. Para burlar la ley, los inversionistas de capital utilizan, a veces incluso antes de iniciado el proyecto y de concedido el crédito, un grupo de abogados y expertos fiscales con cuya ayuda se arreglan para eludir el pago de los impuestos locales después de obtener una parte considerable de los beneficios. Para protegerse contra estas prácticas irregulares los países subdesarrollados podrían informarse sobre el potencial real de ventas y sobre los precios y, de ser necesario, podrían encargarse ellos mismos de la venta de los productos.

La industria de pequeña escala

58. Desde el punto de vista del crecimiento económico y el progreso técnico, son de especial interés dos tipos específicos de industria de pequeña escala: a) la micro-industria, que emplea herramientas y equipo modernos para satisfacer las exigencias de la demanda técnica actual,

y b) la industria de reparación que, en pequeña escala, forma parte de la industria siderúrgica, metalúrgica y mecánica.

Microindustria

59. Microindustria quiere decir producción mecanizada en pequeños talleres, donde unos cuantos operarios trabajan con las máquinas, produciendo cada taller un modelo (tipo) especial. Su esfera de actividad es casi ilimitada, y abarca, desde materiales de construcción, prendas de vestir, herramientas, equipo eléctrico y piezas de recambio para automóviles, hasta ferretería de construcción, clavos, tuercas, tornillos, aperos de labranza, herramientas manuales de artesanía, etc.

60. La microindustria es un sector al que puede aplicarse la ayuda propia como medio de resolver problemas *in situ*. Ello es debido a su descentralización, y a que entraña la utilización cuidadosa de capital para aumentar gradualmente el crecimiento del desarrollo técnico sobre una amplia base. La ayuda que Suecia y Suiza han prestado al Nepal y al Paquistán para el desarrollo de sus industrias de pequeña escala demuestra que la asistencia concedida por países avanzados pequeños puede constituir un poderoso estímulo para contribuir al desarrollo de los países de esa región.

61. Es menester contar con una institución intermedia de organización y orientación que sirva de enlace entre los sectores microeconómico y macroeconómico con el fin de suministrar los elementos requeridos para el funcionamiento de las fábricas pequeñas mediante medidas apropiadas, y que facilite y fortalezca la coordinación entre dichos sectores.

62. La actividad industrial de pequeña escala puede también transformarse en industria de gran escala si el cambio se efectúa sobre una base cooperativista.

La industria de reparación

63. En lo que se refiere a los talleres de reparación y a las fábricas del ramo siderúrgico, metalúrgico y mecánico, o sea, el otro sector importante de la industria de pequeña escala que ha de desarrollarse, la situación es algo distinta. Es absolutamente indispensable establecer estos talleres y fábricas: desde el punto de vista macroeconómico, es esencial que las máquinas y el equipo, principalmente importados, cuyas existencias aumentan sin cesar, se mantengan en un estado satisfactorio de funcionamiento. No obstante, al principio, y en el nivel microeconómico, sólo en determinados sectores funcionarán dichas fábricas de modo rentable.

64. Para comenzar, sería útil que los servicios de divulgación rural que funcionan en casi todos los países en desarrollo tuvieran talleres dotados de equipo normalizado. Además de efectuar trabajos de reparación, estos talleres podrían difundir conocimientos técnicos y convertirse, con el tiempo, en centros rurales de enseñanza técnica.

Estaciones de máquinas y tractores agrícolas existentes en Hungría

65. Tal vez sería oportuno mencionar aquí las estaciones de máquinas y tractores agrícolas que se establecieron en Hungría cuando se implantó en ese país el sistema

de economía planificada. Además de los servicios que prestan en materia de agricultura mecanizada, dichas estaciones reparan las máquinas de las cooperativas y de los agricultores privados, difunden conocimientos técnicos y ayudan a los jóvenes de los pueblos a que aprendan oficios técnicos sin que tengan que desplazarse.

Capítulo V

Lugar que ocupa e importancia que reviste la agricultura en la ejecución de la política de desarrollo

66. El gobierno ha de desempeñar un papel decisivo en la iniciación y aceleración del desarrollo: formular el concepto de desarrollo agrícola y su aplicación al plan de acción; establecer relaciones sociales, políticas y económicas que estimulen el desarrollo y dar comienzo a diversos planes.

67. En algunas zonas de los países en desarrollo urge eliminar y transformar los latifundios, que dificultan la prosecución del desarrollo. La experiencia demuestra que el método más eficaz es modernizar la agricultura dentro de la estructura tradicional, introduciendo gradualmente elementos económicos en los sistemas tradicionales de comunidad y organizándolos en forma de cooperativas. México ha conseguido un crecimiento agrícola notablemente rápido valiéndose de la reforma agraria, aumentando el número de pequeñas explotaciones y conservando, e incluso incrementando todo lo posible, las comunidades indias tradicionales (ejidos).

68. Incluso en aquellos países en que la economía se basa por completo en el cultivo extensivo y en los que existe margen para una expansión aún mayor, sería más aconsejable concentrar los esfuerzos en el cultivo intensivo para alcanzar un desarrollo más eficaz. En Etiopía, por ejemplo, la ganadería se practica en forma extensiva y el número de cabezas de ganado es demasiado elevado, no sólo respecto de la demanda económica efectiva, sino también respecto de las reservas de piensos y las disponibilidades de agua. Un número mucho menor de cabezas de ganado significaría mejores pastos, mejor alimentación y mayor provisión de agua para los animales, una asistencia veterinaria más completa, la depuración del ganado, etc., lo que aumentaría las posibilidades de venta en los mercados exteriores, fomentando los recursos latentes. Ahora bien, estas metas no pueden alcanzarse en las condiciones actuales con el sistema existente de zootecnia extensiva y con un número tan excesivo de cabezas de ganado. En la mayoría de los países en desarrollo podría pasarse de la ganadería extensiva a la intensiva. Lo mismo podría hacerse respecto de los cultivos, con el resultado previsible de que, al disminuir el área de las tierras cultivadas, se prestaría mayor atención a las técnicas de cultivo y, al mejorar la calidad, se podrían crear condiciones de comercialización muy superiores a las actuales. Paralelamente al desarrollo de la agricultura debería formularse el rumbo y la estructura de la industrialización y del sector distributivo. Desde el punto de vista de la demanda, las industrias elaboradoras de alimentos y materias primas colaboran con la agricultura. En la mayoría de los países en desarrollo estas industrias no han progresado a un ritmo satisfactorio durante los últimos 20 años.

69. Con respecto a la oferta, conviene concentrar los esfuerzos en mejorar la fertilidad de la tierra. El desarrollo integrado de la agricultura (abastecimiento de agua, abonos artificiales, selección de semillas, normas de formación profesional más exigentes, perfeccionamiento de los servicios de distribución) podría contribuir a incrementar la producción en las décadas venideras de un modo eficaz desde el punto de vista económico, sin necesidad de aumentar el grado de mecanización. En las zonas que dan cosechas de 10 a 20 quintales por hectárea, los procedimientos manuales de siembra, abono y protección de las plantas podrían también incrementar considerablemente las cosechas. En algunos de los países del Asia Sudoriental, así como en Egipto, las técnicas agrícolas, que no son modernas, pero sí de gran densidad de mano de obra, permiten recoger cosechas muy abundantes. El colaborador industrial más importante de la agricultura es aquel sector de la industria química que produce abonos artificiales, insecticidas, sustancias protectoras de las plantas, etc.

70. La capacidad de los servicios de distribución (transporte, almacenamiento, comercio) determina las posibilidades futuras de desarrollo. En ciertas zonas de algunos países en desarrollo se van amontonando o se deterioran cantidades considerables de excedentes agrícolas por la sencilla razón de que no pueden llevarse al mercado por falta de capacidad de distribución. El desarrollo del sector distributivo permitiría incorporar zonas muy extensas a la vida económica activa del país y con ello contribuiría al rápido aumento del ingreso nacional.

71. Con respecto al incremento de la producción, pueden lograrse algunos resultados rápidos, si bien transitorios, eliminando ciertos obstáculos económicos y políticos. Es importante que exista un ambiente económico y político que impida al capital retraerse de las inversiones agrícolas, salvo para destinarlo a fines que favorezcan los ingresos públicos. Por lo tanto, no deben tolerarse las actividades de construcción que no estén justificadas por las necesidades de la economía nacional, ni las transacciones especulativas al dividir la tierra en parcelas. Una solución muy adecuada del problema que supone realizar todos los complejos programas de desarrollo agrícola en una zona determinada, incluyendo las fases preliminares de cultivo y colonización, sería que el gobierno estableciera una empresa con esa finalidad específica. El hecho de que una sola empresa dirija todas las operaciones garantizará que se observen las normas de la economía. Buen ejemplo de esta solución es la Société d'aménagement et d'exploitation du Delta que se ha creado en el Senegal.

72. Es muy importante que los gobiernos establezcan granjas-modelo, ya que fomentan técnicas agrícolas y métodos administrativos modernos y aceleran el proceso de la diversificación.

73. Debido a las grandes diferencias que existen entre los diversos países en desarrollo en cuanto a recursos naturales y características geográficas, es muy importante que la investigación agrícola se realice a escala nacional, ya que la experiencia técnica y económica obtenida en países de clima templado no puede aplicarse a los países en desarrollo.

74. La actuación del Estado puede consistir en parte en la concesión de créditos. Para la concesión de créditos

agrícolas puede recurrirse también a las sociedades de crédito o a otras organizaciones locales (por ejemplo, las cooperativas de productores o de compradores).

75. También pueden dar excelentes resultados los incentivos materiales y morales, tales como las primas concedidas a una producción excepcional. Además del reconocimiento de méritos y la concesión de títulos honoríficos, las primas a las cosechas abundantes o a las innovaciones técnicas en la agricultura constituirían un estímulo eficaz para los agricultores.

76. Para activar la producción agrícola, la asistencia que prestan los países desarrollados a la agricultura de los países en desarrollo debería realizarse en mayor escala y de una forma más eficaz que la actual. En la primera fase del desarrollo económico, la asistencia en forma de suministros de alimentos es de una importancia decisiva. La ayuda alimentaria no debería ser sólo una válvula de seguridad para los casos de emergencia, sino un estímulo directo para el crecimiento de la economía y la agricultura. La experiencia obtenida en el Paquistán y en Túnez prueba que la ayuda alimentaria puede contribuir a la formación de capital.

77. La ayuda alimentaria es asimismo beneficiosa cuando, a consecuencia de una reforma agraria o de programas de reasentamiento, se traslada a un número de personas de una región a otra (como ha ocurrido, por ejemplo, en Bolivia y en el Perú), y cuando se sustituye una estructura por otra y la producción sufre un retraso o no llega a alcanzar las metas fijadas.

78. Simultáneamente a la ayuda alimentaria se deben establecer planes de desarrollo agrícola a largo plazo. Una vez realizada la labor de asistencia técnica, llega el momento de facilitar, en lugar de alimentos, medios de producción tales como productos químicos, maquinaria, etc.

79. En varios países en desarrollo, la falta de pastos impide que se saque más provecho de la ganadería mediante el desarrollo de las industrias de conservas de carnes. Para obviar este inconveniente podría concederse créditos a largo plazo a fin de financiar las importaciones de piensos, a condición de que éstos fueran importados de otros países en desarrollo. Un arreglo financiero de este tipo constituye, por una parte, un medio conveniente de desarrollar la agricultura y, por otra, de ampliar los mercados de los países en desarrollo.

Capítulo VI

Las cooperativas como medio de ejecutar los planes de desarrollo y movilizar los recursos económicos internos

80. Las cooperativas ocupan un lugar especial entre las instituciones de los países en desarrollo.

81. El tipo cooperativo de organización permite que las industrias pequeñas y las domésticas contribuyan al desarrollo económico del país. Cuando los artesanos tienen la posibilidad de establecer, mediante el cooperativismo, relaciones satisfactorias con el amplio sector de la industria y con la economía nacional en general, es posible proyectar el rumbo que deberán tomar las nuevas formas de la industria incluso en una economía descentralizada. Con frecuencia las fábricas de elaboración de productos

agrícolas representan la primera etapa de la industrialización.

82. El sistema de cooperativas es un instrumento importante de política agraria y proporciona una estructura administrativa de gran utilidad. En la situación actual de los países en desarrollo la reforma agraria es requisito indispensable del crecimiento económico. El mejor medio para consolidar y mejorar los resultados conseguidos con dicha reforma es el sistema de cooperativas agrícolas. Con el apoyo oficial se han establecido en Kenia granjas cooperativas y en Tanzania colonias rurales cooperativas. En el Senegal, la Société d'aménagement et d'exploitation du Delta aplica métodos similares de colonización en las tierras puestas en cultivo en la región del Delta.

83. Con la forma cooperativa de organización los gobiernos disponen de un instrumento eficaz para realizar sus planes de desarrollo agrícola.

84. Las cooperativas ofrecen una estructura administrativa que permite modernizar los sectores económicos tradicionales de algunos países. En el Senegal, por ejemplo, la pesca que se hacía a la manera tradicional, con piraguas, ahora se ha mecanizado en gran parte gracias a las cooperativas.

85. Además de promulgar la oportuna legislación, es indispensable que el gobierno facilite una ayuda práctica para establecer cooperativas a nivel nacional, sectorial y local. Es función del gobierno ayudar a las cooperativas planeando su desarrollo y organización para que, al cabo de cierto período de formación, puedan administrarse a sí mismas.

86. Las cooperativas prósperas, consideradas por los campesinos como instituciones suyas propias, pueden participar de muchas maneras diferentes en la realización de los planes oficiales. Pueden actuar como « agentes » de las diversas instituciones sectoriales y regionales.

87. En los países en desarrollo las cooperativas agrícolas pueden constituir una nueva forma institucional de la agricultura que abarque, tanto horizontal como verticalmente, este importante sector económico y social.

88. En lo que respecta a su actuación en la formación de capital, todos los tipos de cooperativa pueden contribuir a la formación de capital interno mediante una participación en el mismo, reservas y primas de seguro, a raíz de lo cual aumentarán las existencias de equipo y se construirán nuevos locales y viviendas. La red de cooperativas agrícolas permite al gobierno imponer una política de precios gracias a la cual se encauzan los procesos monetarios hacia la inversión.

89. La organización cooperativa estimula la creación de excedentes, aumentando así el consumo e impulsando la formación de capital; parte de los beneficios adicionales que aportan los productos excedentes pueden emplearse directa o indirectamente en la inversión.

90. La importancia de la formación profesional y de la educación en el sistema de cooperativas tiene derivaciones que van más allá del simple suministro de funcionarios locales.

91. La función institucional general de las cooperativas puede desarrollarse si la cadena de ellas abarca todos los niveles, desde el más bajo hasta el más elevado, en forma de uniones regionales o nacionales.

Capítulo VII

Extensión del efecto multiplicador e integración de la economía nacional

92. Desde la época de J. M. Keynes, el « efecto multiplicador » ha constituido un instrumento conceptual de importancia en las economías en desarrollo. Dicho « multiplicador » se refiere al efecto incrementado que producen las variaciones de la inversión en el ingreso total. (Por ejemplo, si las inversiones aumentan en 1.000 millones de dólares los ingresos totales aumentarán finalmente en 5.000 millones de dólares.)

93. La ayuda exterior empleada en la inversión también produce este efecto multiplicador. Actualmente, sin embargo, la mayor parte del efecto multiplicador de la ayuda exterior queda dentro del país donante, en el que el país beneficiario tiene que adquirir, con la suma que recibe, equipo y otros bienes de inversión ⁴. (Esto explica por qué los países desarrollados dan preferencia a la ayuda condicionada.)

94. Por lo tanto, no es razonable ni conveniente que subsista la presente situación en que los países en desarrollo emplean los recursos de la ayuda que reciben en la importación de materiales básicos y de construcción y en equipo relativamente sencillo que necesitan para sus proyectos de inversión. Si dichos materiales y dicho equipo se produjeran nacional o regionalmente, el efecto multiplicador de las inversiones financiadas con la ayuda exterior beneficiaría a los propios países en desarrollo.

95. Para extender el efecto multiplicador de las inversiones en general (financiadas con recursos tanto extranjeros como nacionales) deben establecerse líneas de comunicación entre los centros de las actividades de desarrollo, así como entre los diferentes sectores y niveles de la economía, al objeto de transmitir en su mayor parte el ímpetu de la energía del desarrollo y el efecto multiplicador.

96. Para realizar la iniciación, extensión e integración de las corrientes económicas en los países en desarrollo, no solamente pueden emplearse las instituciones específicamente económicas. La estructura institucional que da impulso al desarrollo económico y extiende el efecto multiplicador puede componerse de diversos tipos de organizaciones y de diversas combinaciones de las mismas.

97. Una de las iniciativas más importantes que pueden tomar el gobierno o los órganos locales es la de establecer e integrar relaciones de mercado que transmitan el efecto multiplicador, y movilizar y coordinar con tal fin las diversas organizaciones sociales, modernas y tradicionales, sea cual fuere su forma.

98. Las medidas que se adopten para llevar a cabo el plan deben abarcar e integrar la totalidad del proceso, desde la preparación de la producción hasta la última fase del consumo. Las campañas que se emprendan para aumentar la producción agrícola sólo tendrán éxito si durante la labor preliminar de preparación tienen también en cuenta todos los aspectos subsidiarios, como por ejem-

⁴ Para mayores detalles véase Göran Ohlin, *Foreign Aid Policies Reconsidered* (París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 1966), págs. 93 a 97.

plo la red de recepción del producto, el almacenamiento, el transporte, los precios y el mercado de consumo.

99. La acción directa para iniciar e integrar los procesos económicos es casi la única manera de incorporar rápida y fácilmente el sector tradicional a la estructura económica general de un país. En Tanzania, por ejemplo, hay funcionarios de gran prestigio dedicados a las actividades de desarrollo que movilizan a la población rural para que realice tareas de índole económica en conformidad con los objetivos de los órganos económicos superiores; de este modo, dicha población desempeña un papel importante en el proceso de incorporación de las comunidades y zonas subdesarrolladas a la estructura económica general. En una fase posterior, los resultados económicos del trabajo realizado pueden dar el impulso necesario para que la producción siga aumentando a un ritmo creciente.

100. Cualquier organización económica o social, tanto si es moderna como si se trata de una comunidad tribal tradicional, puede constituir el medio adecuado para extender el efecto multiplicador e iniciar y coordinar directamente los procesos económicos.

101. Dada la situación que existe en los países en desarrollo, es de especial importancia que haya una línea ininterrumpida de responsabilidad que siga a cada fase de las corrientes de productos y de dinero. Tal es el caso particularmente en lo que respecta a la recepción de suministros de ayuda exterior y su envío a los lugares de destino.

102. Los institutos e investigadores que se ocupan de la economía aplicada en los países en desarrollo pueden prestar mucha ayuda en la formación de los instrumentos de « eslabonamiento », « efecto ampliación » y « efecto multiplicador » y de los elementos y formas de integración, descubriendo y analizando a fondo, a fin de establecer la política económica del país, de qué forma o por qué medios políticos o económicos, incluso dentro de la estructura existente, puede reforzarse la integración interna y el efecto multiplicador, es decir, los medios que estimularán la « ayuda propia ».

Capítulo VIII

El papel de la enseñanza y de la formación

103. En este sector decisivo de la vida social y económica, el progreso de un país en desarrollo está determinado en primer lugar por el tesón y los conocimientos técnicos de sus nacionales.

104. La aspiración económica clásica —utilización más racional de recursos limitados— requiere también soluciones en el terreno de la enseñanza. En este contexto, la escasez de recursos significa ante todo que existe un número muy pequeño de hombres y mujeres capacitados y una diferencia muy marcada entre las necesidades de formación y los establecimientos de enseñanza disponibles.

105. Hay que hacer todo lo posible para modificar esta situación. La importancia de la enseñanza y de la formación profesional de los adultos es mucho mayor en los países en desarrollo que en ningún otro país. La mejor manera de fomentarlas consiste en ofrecer incentivos materiales que estimulen a los empleados a alcanzar un nivel más elevado de capacitación.

106. En los servicios oficiales, las escalas de sueldos pueden constituir un estímulo especial para el perfeccionamiento de la formación, mientras que en el sector privado el juego de la oferta y la demanda conduce a asignar sueldos más elevados a las personas con mayores conocimientos técnicos. Las escalas de sueldos fijados por el Estado constituyen en todas partes un importante mecanismo de regulación, ya que un porcentaje considerable de empleados trabaja por cuenta del Estado; por consiguiente, éste puede hacer mucho para fomentar la formación y alentar el estudio.

107. Otro aspecto de esta política de mejoramiento de la fuerza laboral consiste en organizar servicios que permitan perfeccionar la formación. Teniendo en cuenta sus propias necesidades, las empresas de mayor importancia toman, por lo general, disposiciones para mejorar la formación profesional de sus trabajadores, pero no se puede esperar que organicen o mantengan servicios de formación que vayan más allá de lo que dichas necesidades requieren.

108. A título de ejemplo de la ayuda prestada por el Estado cabe mencionar el caso de Nigeria, donde los maestros pueden matricularse como internos en una escuela superior para seguir cursos de dos años con objeto de obtener calificaciones más altas. Durante este período, no pierden sus puestos; los años que pasan estudiando se consideran como años de servicio efectivo a los efectos de ascensos, aumentos, antigüedad y pensiones, e incluso se les entrega una pequeña cantidad de dinero para sus gastos durante el período de estudios.

109. La educación de adultos es económica desde cualquier punto de vista, porque si concurren las condiciones apropiadas, se dan muy pocos casos de gente que abandone los estudios. Las personas adultas que estudian exclusivamente para obtener un ascenso, se juegan tanto en un examen que no existe ningún estímulo comparable en la educación de los jóvenes.

110. En cuanto a estos últimos, la escasez de recursos impone también un ahorro efectivo en lo que respecta a la educación.

111. El factor financiero exige medidas draconianas. Hablando sin rodeos: sólo se puede mantener el sistema de enseñanza más económico. Instalaciones de sencillez espartana; el mayor número posible de alumnos por cada profesor; supresión de todo lo superfluo; un sistema de selección muy severo para el ingreso en las escuelas superiores a fin de reducir al mínimo los casos de abandono de los estudios; formación profesional; reajustes en el nivel del personal docente: estos son los requisitos básicos, y si los principios del sistema escolar que sirve de modelo no se amoldan a ellos, es preferible seguir una pauta independiente.

112. La economía repercute naturalmente sobre la metodología de la enseñanza. Se trata de un hecho que es preciso aceptar; por ejemplo, el precio que hay que pagar por un sistema universitario de tipo británico nos parece prohibitivo. Mencionemos, por ejemplo, a Nigeria con unos ingresos *per capita* que oscilan entre 30 y 40 libras esterlinas al año y que gasta unas 1.000 libras por estudiante universitario medio. Un factor muy importante que contribuye a elevar el costo es el hecho de que las universidades funcionan con un número de estudiantes muy reducido.

113. A menos de reducir los gastos, será cada vez más difícil aumentar el número de puestos en las universidades. Es preciso adoptar medidas para intensificar al máximo el ahorro, especialmente en lo que respecta a las escuelas secundarias y a los institutos de enseñanza superior. La rápida expansión de las escuelas primarias ejercerá pronto una fuerte presión en las escuelas secundarias y superiores, que tendrán que dar cabida a muchos estudiantes. Con los costos actuales esto no es posible.

114. Los planificadores y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en sus conferencias, han evaluado correctamente las prioridades en materia de educación, concediendo la máxima prioridad a la enseñanza técnica.

115. Este principio no debe quedar circunscrito a la formación de técnicos y de ingenieros. Hay que organizar la enseñanza técnica incluso al nivel de la escuela primaria y secundaria, junto con la de otras disciplinas. Es preciso dar una orientación técnica y enseñar los rudimentos de la ciencia para actualizar el modo de pensar de las masas que marchan aún a la zaga del siglo xx.

116. Es inevitable que surjan algunas dificultades si el sistema escolar está en manos de organizaciones aferradas a viejas tradiciones. En Nigeria la dirección de la mayor parte de las escuelas secundarias y primarias está a cargo de sociedades de beneficencia. El Estado paga el sueldo completo de los maestros, pero la organización que dirige la escuela es la que decide contratarlos y despedirlos. La enseñanza técnica está completamente al margen de la tradición de dichas organizaciones, cuyo ideal, en lo que a la educación se refiere, radica en las humanidades.

117. La atracción de los países desarrollados constituye un grave problema, ya que aleja de los países en desarrollo a profesionales muy calificados. Es muy difícil oponerse al « éxodo intelectual » reduciendo el número de estudiantes enviados a universidades extranjeras. Durante varios decenios, los países africanos del sur del Sáhara no estarán siquiera en condiciones de rechazar las becas ofrecidas a sus estudiantes para cursar estudios en universidades extranjeras.

118. ¿Qué se puede hacer para evitar estas pérdidas? No sería a buen seguro procedente establecer unas normas de garantía que obliguen a pagar una indemnización.

119. Sólo hay dos maneras de hacer frente a esta situación. Una consiste en que los países adelantados adopten medidas de tipo administrativo que prohíban la contratación de personal universitario de los países en desarrollo hasta cinco años, por ejemplo, después de haberse licenciado.

120. La otra solución no es de carácter administrativo; presupone que el sistema de enseñanza y el interés público habrán suscitado en los estudiantes y en toda persona joven una actitud tal que considerarán como un deber patriótico el servir a su país.

121. Uno de los medios principales por los que la asistencia extranjera fomenta el desarrollo, consiste en facilitar el personal especializado que necesitan los países en desarrollo.

122. En lo que respecta a este aspecto fundamental de la asistencia hay que señalar que los países en desarrollo no se quejan con la energía adecuada de la insuficiencia

de la aportación. En la esfera de la enseñanza tratan de sustituir lo antes posible a los extranjeros en puestos que requieren una gran experiencia, y existen varios planes encaminados a lograr, en materia de enseñanza, una total emancipación de la ayuda extranjera en plazos variables, aunque siempre breves. Sin embargo, unas previsiones más ajustadas a la realidad indican todo lo contrario: en los próximos decenios se necesitará un mayor número aún de profesores extranjeros. Por tanto, los países adelantados deben estudiar cuidadosamente el número de profesores que requerirá su asistencia en esta esfera. En otras palabras, deberán tomar en consideración el hecho de que en los próximos decenios, e independientemente de sus propias necesidades, tendrán que satisfacer en parte la necesidad de personal especializado en los países en desarrollo. No sugerimos con esta propuesta una planificación muy detallada, pero sí consideramos oportuno que los órganos internacionales primero, y más adelante los países, estudien qué tipos de necesidades en gran escala surgirán en los países en desarrollo y en qué sectores. Atribuimos una gran importancia no sólo a la planificación cuantitativa del personal destinado a estos últimos países sino también a su enseñanza y capacitación especial.

123. Este tipo de formación debe ser en parte profesional, en parte social y, si es necesario, lingüística. Estará organizada para aquellos que deseen o que tengan que trabajar durante algunos años en un país en desarrollo.

124. Creemos que este tipo de formación se debe escalar en los diferentes niveles, con diversos métodos y sistemas de organización según los oficios y las profesiones — cursos normales, clases nocturnas, clases por correspondencia y seminarios sobre temas especiales en las escuelas superiores y en las universidades.

125. En definitiva, dicha formación debe estar orientada hacia dos fines: a) preparar a los expertos para el trabajo que deberán llevar a cabo en los países en desarrollo, proporcionándoles todos los conocimientos y toda la información necesaria para ahorrarles la mayoría de los errores que inevitablemente cometerían durante el primero o los dos primeros años de su misión por no estar familiarizados con las condiciones locales en la esfera de que se trate o con las costumbres de los habitantes del país; b) mantener el contacto con aquellos personas que estén dispuestas a trabajar en los países en desarrollo durante algunos años o por un período más prolongado de tiempo. Esto facilitaría la contratación, ya que los órganos de los países en desarrollo podrían ofrecer los puestos de trabajo en primer término a las personas que hubiesen recibido este tipo de formación.

Capítulo IX

Contribución del comercio exterior a la aplicación de una política de desarrollo

126. El comercio exterior desempeña un papel preponderante en la aceleración del crecimiento económico de los países en desarrollo.

127. ¿Qué posibilidades y tareas cabe prever respecto de la expansión del comercio exterior?

128. El problema se puede enfocar desde el punto de vista de la economía mundial o desde el interior, es decir,

dentro de la perspectiva de la economía nacional. Así, la necesidad económica no configura la política comercial exterior de los países en desarrollo, sino que más bien la obliga a ajustarse a ella. Sin embargo, su política de comercio exterior, que forzosamente tiene que amoldarse a los procesos de la economía mundial, se debe y se puede incluir como factor específico en el pensamiento económico y político de estos países. Es de desear, por tanto, que las medidas que se adopten en materia de comercio exterior tengan un efecto «modelador», en el sentido de que estén encaminadas a lograr el óptimo económico para el país.

129. Entre los métodos económico-políticos, la función peculiar de los derechos de importación consiste en fomentar los sectores de sustitución de importaciones en el seno de la economía nacional y estimular la cooperación regional. En lo que respecta a las exportaciones, los derechos de aduanas solían contribuir considerablemente a la formación de capital, es decir, que los derechos e impuestos de exportación constituían partidas muy apreciables de ingresos en el presupuesto. De todas formas, al agravarse los problemas de exportación ha quedado muy reducido el campo de aplicación de estas medidas.

130. El establecimiento de impuestos de importación requiere un estudio muy detenido e influye mucho en el logro de los objetivos económico-políticos.

131. La función reguladora de la política comercial se ha utilizado en gran medida en los países de América Latina (y también en Indonesia y Filipinas).

132. El desarrollo de un sistema de permisos de cambio constituye otra posibilidad que cuadraría mejor con una política económica encaminada a limitar la influencia de las fuerzas del mercado.

133. La organización de transacciones compensatorias y trueques redundan en beneficio del desarrollo, puesto que contribuye a incrementar el volumen del intercambio de bienes, a excepción de los indispensables, y quizás a la introducción de otros nuevos. Esta política puede intensificar en gran medida la cooperación, especialmente en la esfera de los productos industriales básicos. Dicha actividad económico-política puede, a veces, quedar relegada a determinadas alianzas entre productores (por ejemplo, productores de café, productores de yute, cooperativas, federaciones industriales, etc.), ya que la asistencia estatal se limita a reducir los tipos de cambio o los privilegios administrativos. Si no existen tales instituciones, un banco especial del Estado o un organismo estatal o semiestatal encargado del desarrollo económico pueden desempeñar funciones muy similares en lo que respecta a los fondos monetarios.

134. Como la experiencia demuestra, quizás resulte útil crear unos fondos estatales o mixtos con objeto de establecer nuevas instalaciones de producción para fomentar las exportaciones o mejorar la calidad de los productos manufacturados en las instalaciones existentes. En lo que toca a los productos de mejor calidad que los de fabricación nacional corriente es oportuno establecer un sistema de sostenimiento de los precios. Es conveniente contar con una sola organización como suministradora de ayuda técnica, por ejemplo, en forma de semillas de alta calidad, productos químicos, transporte de animales reproductores y asesoramiento de expertos. Organizaciones simi-

lares han dado resultados muy satisfactorios hasta ahora iniciando las exportaciones de carne de México y Colombia y desarrollando la producción de yute en el Paquistán y algunos centros arroceros en Tailandia.

135. En los países que se hallan a un nivel muy bajo de desarrollo no se puede iniciar el crecimiento económico con incentivos de tipo puramente de mercado. Basándose en la experiencia adquirida en Etiopía y Tanzania, los organismos encargados del desarrollo económico que funcionan con un radio de acción considerable deben cobrar un carácter cada vez más general o completo, y sus actividades deben incluir la compra de la totalidad de la producción, utilizando tal vez los incentivos de una política de precios y de créditos, organizando inversiones secundarias, servicios de transporte, mejoramiento de la calidad y la enseñanza. Este enfoque general ha contribuido en gran medida a que Tanzania obtenga resultados espectaculares con sus exportaciones, y la organización de la Ethiopian Oil Seeds Board confía también en los requisitos del enfoque global. La integración vertical será tanto más necesaria cuanto menor sea el desarrollo económico de los países. Como ejemplo de un éxito rápido se puede citar el caso del Senegal. Gracias a los servicios oportunos de organización y de concesión de créditos del Gobierno y a la asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, se ha podido intensificar en gran escala en este país la pesca, basada en antiguas tradiciones. Todo ello demuestra que sería un error concentrar la asistencia del Estado en materia de organización, economía y técnica, en el desarrollo de la capacidad de producción. La capacidad del mercado de absorber determinados productos impide que se efectúen ventas de cantidades suplementarias; por ello, es aconsejable limitar el desarrollo a la mejora cualitativa o racional de la producción para la exportación.

136. El establecimiento de un conjunto de medidas para promover la cooperación regional, constituye un nuevo objetivo económico-político muy alentador. Naturalmente, no basta con proclamar y propugnar una cooperación regional en el nivel político. Es imprescindible contar con una sólida base económica y con una voluntad muy generalizada de coordinar el desarrollo económico.

137. En cuanto a los aspectos internacionales de sus tareas económico-políticas, habría que recomendar a los países en desarrollo que intensificaran los esfuerzos para concluir acuerdos y contratos a largo plazo que consoliden su posición en los mercados y sus relaciones de comercio exterior, y que inicien una política de desarrollo más sólida. Los acuerdos a largo plazo contribuyen a alcanzar los principales objetivos de los países en desarrollo: al estabilizar los sectores esenciales de la economía introducen un elemento de seguridad y consolidan la planificación.

138. El incremento del volumen de las ventas es sólo uno de los resultados de los acuerdos a largo plazo. Su contribución más importante quizás sea orientar la estructura de la economía en el sentido más adecuado.

139. Cuanto más influya el Estado en el comercio exterior y cuantas más posibilidades existan de que el gobierno intervenga directamente, tanto más eficaces serán los acuerdos.

140. Además de los acuerdos a largo plazo, quizás resulte útil movilizar en un plano internacional, regional o subregional a los productores de determinados bienes,

porque gracias a estas agrupaciones se podrá coordinar la política de producción y de comercialización y constituir así un frente común. Tanto los acuerdos a largo plazo como las asociaciones de productores —además de ofrecer ventajas directas— acelerarán la conclusión de acuerdos internacionales de estabilización sobre productos básicos, teniendo debidamente en cuenta los intereses de los países de que se trate.

141. Los principales instrumentos de aplicación son el sistema institucional de control del comercio exterior y el personal empleado en dicho comercio.

142. Las principales opciones del mecanismo del comercio exterior son la centralización y la descentralización, los métodos de control directo o indirecto y las relaciones institucionales entre los órganos dirigentes. Hay muchos argumentos que justifican la concentración de todas las actividades relacionadas con el comercio exterior en manos del Estado, tales como:

- a) Una posición de negociación más sólida;
- b) Mejor coordinación de la política de comercio exterior con las decisiones de alto nivel;
- c) La posibilidad de hacer previsiones más exactas;
- d) Mayores oportunidades de coordinar las operaciones de mercado entre los países en desarrollo;
- e) Acumulación de los beneficios del comercio exterior.

143. Frente a las ventajas que se acaban de enumerar está la burocratización del comercio y el peligro de reducción del espíritu de iniciativa. La formación de un personal adecuado constituye, por tanto, un requisito previo para el buen funcionamiento de las empresas estatales. El control oficial ha dado resultados excepcionalmente útiles en lo que respecta a la mayoría de los productos de exportación e importación, y de los productos básicos a granel, tales como los artículos alimenticios, el combustible y los vehículos. Sin embargo, al establecer el gobierno su política y su organización de comercio exterior, también debe tener en cuenta las fórmulas mixtas de propiedad. Para lograr una relativa uniformidad en la política de comercio exterior hay que reemplazar el sistema de indicaciones por el de incentivos. La utilización de subsidios y la tendencia al proteccionismo son males inevitables en los países en desarrollo y, aunque no se puede excluir la influencia del mercado mundial, hay que limitar sus repercusiones para facilitar el progreso hacia una economía independiente.

144. La planificación es uno de los principales métodos económico-políticos. La estructura relativamente sencilla de la economía nacional de los países en desarrollo permite, evidentemente, una planificación a gran escala del crecimiento nacional. Teniendo en cuenta sus características específicas, la planificación debe realzar actividades tales como la obtención de datos amplios y seguros sobre las tendencias económicas mundiales y sobre las perspectivas de la economía nacional para el año siguiente, incluyendo previsiones, reajustes en el plan para adaptarlo a condiciones diferentes y un control rápido y eficaz de las operaciones de «reaprovechamiento».

145. Teniendo en cuenta la importancia decisiva del comercio exterior y los graves problemas que plantea el desequilibrio exterior, conviene consolidar el papel institucional de los principales órganos encargados del

comercio exterior, y velar por que ocupen una posición adecuada para negociar con los ministerios de hacienda, los bancos emisores y las oficinas de planificación. Por ejemplo, como la mayoría de las actividades de estos órganos giran en torno a la ejecución de los objetivos de orden interno, carecen a menudo de la experiencia y de la perspectiva necesaria en lo que respecta a la economía mundial.

146. Resulta paradójico que en muchos países en desarrollo el nivel de la administración económica no esté en consonancia con la magnitud de los problemas que incumben a las instituciones pertinentes. El nivel de los órganos estatales que se dedican al comercio exterior es muy inferior al de un ministerio de hacienda o el de un banco emisor. En muchos países, los órganos que controlan el comercio exterior no se pueden reforzar de un modo radical e inmediato debido a la oposición de una burocracia anticuada. En tales países, y especialmente en los que están en gran parte supeditados a la economía mundial, es conveniente establecer un ministerio central o una comisión gubernamental bajo la dirección de un primer ministro adjunto, que se encargue de las relaciones económicas con el exterior, del comercio con el extranjero, de la ayuda crediticia y del servicio de la deuda.

147. El número adecuado o la escasez de personal especializado tiene una repercusión muy importante en la evolución de la organización y el sistema del comercio exterior, e incluso en la formulación de una política de comercio exterior. La necesidad explícita de personal de esa índole se justifica por el hecho de que mantienen las relaciones más importantes con el exterior, y porque sin conocimientos y formación deben estar a la altura, o al menos no quedar por debajo del nivel mundial. Las relaciones con el extranjero constituyen a la vez un contacto y un forcejeo con intereses opuestos a los del país; de aquí que la defensa de los intereses nacionales exija, además de una enseñanza especializada, una sólida actitud ético-política. La escasa importancia que se da en las esferas dirigentes de un país al comercio exterior, es una de las causas de la escasez de personal competente en este terreno. En Etiopía y Tanzania, por ejemplo, el número de personas que se dedican al comercio exterior en el plano ministerial es tan pequeño que no pueden participar en la medida necesaria en el desarrollo de dicho comercio. La escasez de personal especializado explica el hecho de que no existan representantes locales en los mercados exteriores más importantes y de que no haya nadie encargado de recoger información sobre el terreno. En muchos países en desarrollo se plantean los mismos problemas. Para resolverlos hay que contar con una asistencia internacional, pero lo más importante es que los países interesados dediquen sus esfuerzos a consolidar sus propios mecanismos.

Capítulo X

Contribución de los recursos exteriores a la ejecución de la política de desarrollo

148. La actual ineficacia de la asistencia se debe a diversos factores.

149. Entre las causas de esta ineficacia cabe mencionar los aspectos negativos de la política de ayuda inter-

nacional, del mecanismo de ayuda y de la metodología de la ayuda. De estos aspectos negativos forman parte los siguientes:

a) La actual corriente de ayuda es afectada de manera fundamental por consideraciones políticas;

b) Debido al predominio de los créditos para el desarrollo del comercio, motivado por el estímulo que reciben del Estado, los países en desarrollo se encuentran en la situación de tener que vender;

c) Debido a la prioridad que se asigna al desarrollo del comercio, las instituciones externas de financiación no tienen interés en conceder ayuda que no contribuya directamente a la expansión de las relaciones comerciales;

d) Debido al carácter bilateral de la corriente de ayuda, no se ha coordinado la asistencia ni en el plano internacional ni en el regional (y ni siquiera a escala nacional);

e) Como consecuencia de la insuficiencia absoluta y relativa de los créditos que se pueden utilizar multilateralmente, es difícil para los países en desarrollo escoger los países con quienes desean comerciar, reducir los costos y establecer una política económica óptima y una división óptima del trabajo;

f) El sistema de administrar y controlar la ayuda de los países financiadores es menos flexible y más largo y complicado de lo que debiera.

g) Parece erróneo, desde un punto de vista metodológico, que la mayor parte de la corriente de ayuda siga componiéndose de proyectos aislados y no de programas completos de desarrollo. Los establecimientos creados en virtud de un proyecto, si bien son necesarios en cada caso particular, raras veces constituyen un todo completo o una cadena de unión, de modo que por muy modernos que sean en sí mismos, cuando se suman no crean un sector económico moderno.

150. Son también responsables de la poca eficacia de la ayuda, ciertos factores derivados no solamente de la financiación sino también de los propios países beneficiarios.

151. En la mayor parte de los casos, la utilización de la ayuda no forma parte de los planes de desarrollo a largo plazo. En muchos países en desarrollo no se ha utilizado debidamente la ayuda para mejorar las relaciones económicas mundiales. Muchos países en desarrollo no se han esforzado por ampliar su capacidad de absorción de capital. Son pocos los países en desarrollo que han elaborado un sistema adecuado para administrar la ayuda dentro de su aparato económico y estatal.

152. Los aspectos apuntados demuestran que si los países en desarrollo formularan una política adecuada de utilización de la ayuda, podrían proporcionarse a sí mismos importantes recursos con los cuales mejorar la eficacia de la ayuda que utilizan.

153. El principal requisito previo para lograr una corriente de ayuda más eficaz es concebir una política de ayuda diferente de la que ahora siguen los países donantes.

154. Debido a la naturaleza de las necesidades de financiación de los países en desarrollo, la financiación multilateral es indispensable.

155. Sería conveniente concentrar las actividades económicas de las Naciones Unidas que guardan relación

con los países en desarrollo en la concesión de fondos multilaterales.

156. Deberían permitirse contribuciones multilaterales no solamente en moneda fuerte sino también en bienes, expertos y posiblemente en moneda local. Además de esto, la participación en la asistencia multilateral en mayor escala, es decir, la aceptación de una proporción gradualmente creciente de la financiación, no representaría una carga excesiva incluso para los más pequeños de los países adelantados.

157. La formulación de una política de utilización de la ayuda que sea común a países en desarrollo limítrofes y la puesta en práctica de proyectos de ayuda en gran escala con la participación de varios países en desarrollo constituyen elementos esenciales de la obra político-económica. La creación y las actividades del Comité inter-Etats pour l'aménagement du fleuve Sénégal constituyen un digno ejemplo de cooperación regional entre países en desarrollo.

158. El robustecimiento de los elementos de coordinación de la asistencia internacional, puede dar por resultado un notable aumento de eficacia. La organización de esa coordinación, o sea la cooperación, incumbe actualmente a las Naciones Unidas.

159. La labor de coordinación puede ser realizada por las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas o por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

160. El aspecto más importante de la política de asistencia pasiva es impedir que la ayuda ejerza un efecto perjudicial para el desarrollo y encauzarla en la dirección deseada del progreso económico.

161. Conviene obrar con un criterio muy selectivo al adoptar normas de política de asistencia pasiva con respecto a los objetivos de la ayuda, la tecnología empleada y las condiciones de la asistencia. Esta política selectiva —además de su interés dentro del país— reviste una importancia primordial, puesto que los propios países financiadores, especialmente los monopolios internacionales y los grupos financieros, siguen una política de asistencia sumamente selectiva para con los países en desarrollo, sin perder de vista sus propios intereses. Dejando aparte los casos de emergencia, los siguientes puntos dependen de la decisión del país en desarrollo:

a) Si acepta o rechaza ciertas posibilidades de financiación externa;

b) A qué órgano dirige sus solicitudes de ayuda para un fin determinado;

c) Qué sumas específicas pide dentro de la suma global de la ayuda;

d) Si desea que la financiación se realice con recursos privados o con los del Estado;

e) De qué países acepta ayuda, etc.

162. Por consiguiente, los países en desarrollo disponen de diversos medios de influir en las corrientes de ayuda. No obstante, han de tener ideas propias acerca de la utilización de la asistencia, ideas que no deben ser improvisadas ni depender de iniciativas externas.

163. La condición previa para una política de asistencia racional y eficaz es el concepto político-económico a largo plazo, generalmente llamado el « plan ».

164. Otro modo de mejorar la eficacia de la utilización de la ayuda es establecer un sistema efectivo para administrar esa ayuda.

165. Las principales funciones de la autoridad responsable de la administración de la ayuda en un país determinado, deben incluir la asistencia en materia de investigación de mercados, de planificación y de política.

166. Es de gran importancia planear la proporción correlativa de los diversos tipos de ayuda que vayan comprendidos en los bienes de capital, bienes de consumo e importaciones intelectuales. El aumento de la proporción correspondiente a la asistencia técnica incrementa la eficacia de la producción, proporciona mayores beneficios, asegura mayores posibilidades de acumulación y en general aumenta la capacidad de absorción de la ayuda.

167. El órgano responsable de la política de asistencia tiene el deber de a) evaluar las posibilidades prácticas de asistencia sobre la base de información procedente del mercado de ayuda y de los planes de utilización; b) entablar negociaciones sobre la aceptación de la asistencia; c) tomar las decisiones necesarias y luego garantizar una utilización sin obstáculos; y d) controlar la actuación de los órganos e instituciones especiales responsables de la ejecución.

Capítulo XI

Labor de investigación sobre el problema de la ejecución

168. Los más importantes grupos de problemas que se presentan colectivamente sólo en los países en desarrollo, son los siguientes:

a) La falta de personal dirigente y, como corolario, el papel especial de los expertos y especialistas procedentes del extranjero;

b) La función especial del Estado y de las organizaciones de la comunidad en el fomento del desarrollo económico;

c) La importancia del capital extranjero, del comercio exterior y de la ayuda exterior para el desarrollo económico;

d) La influencia y la importancia del sector tradicional; instituciones sociales y grupos que actúan como freno del desarrollo económico.

169. Sin intentar presentar un cuadro completo cabe mencionar algunos temas típicos de investigación relacionados con los puntos que se acaba de enumerar.

a) Falta de personal dirigente:

- i) Evaluación cualitativa y cuantitativa del personal y del empleo de los servicios dirigentes;
- ii) Educación durante el trabajo y educación de adultos;
- iii) Institución de un sistema escolar relativamente eficaz que tenga en cuenta la falta de dirigentes y de recursos materiales;
- iv) Medios más indicados de seleccionar, contratar y formar expertos y especialistas del extranjero y de asignarles funciones.

b) Función especial del Estado y de las organizaciones de la comunidad en el fomento del desarrollo económico:

- i) Experiencia de las empresas ejecutivas del Estado y de otros órganos a él pertenecientes; modos y medios por los cuales el Estado estimula las diversas ramas del sector privado e influye en las mismas;
- ii) Lugar ocupado por la oficina de planificación en la jerarquía de la administración pública; función práctica y jurídica que desempeña en la ejecución de los planes; responsabilidad de la ejecución y control del cumplimiento del plan.
- iii) Estructura administrativa y mediciones económico-jurídicas para fomentar el logro de los objetivos de ahorro interno, inversiones industriales, producción agrícola, etc.;
- iv) Los problemas de organización de la administración pública, las formas de autonomía local, el efecto general de las decisiones de los órganos centrales, etc., requieren que se estudien a fondo diversas cuestiones administrativas y de organización;
- v) Las actividades y funciones de las organizaciones de la comunidad que representan estratos o ramas del sector moderno (sindicatos, cooperativas, sociedades culturales, etc.) plantean muchas cuestiones dignas de estudio.

c) Capital extranjero, comercio exterior y ayuda exterior:

- i) Disposiciones que rigen la colaboración con el capital privado extranjero;
- ii) Rumbo del comercio exterior en el plano gubernamental, organizaciones para aplicar políticas comerciales, y cuestiones financieras relacionadas con el comercio. Coordinación de las decisiones sobre comercio exterior con otras organizaciones de administración pública. Problemas de personal dirigente para el comercio exterior;
- iii) Formulación de una política de ayuda y del papel y función de las instituciones de asistencia establecidas en los países que proporcionan ayuda;
- iv) Estudio del mecanismo de ayuda, con referencia especial al grado en que el sistema es apto para determinar prioridades correctas;
- v) Coordinación de los propósitos de la ayuda con los objetivos del plan y el problema de la sincronización.

d) Influencia e importancia del sector tradicional:

- i) Problemas que plantea la transformación de las instituciones sociales y éticas con el fin de restringir el sector tradicional y hacer que funcione eficazmente el sector moderno;
- ii) Disposiciones y usos que dificultan el desarrollo. Alcance de su influencia y modos de superar este tipo de obstáculos;
- iii) Lugar que ocupa la dirección tradicional y sus efectos en el desarrollo, especialmente en lo que respecta a la tenencia de tierras y a la modernización de la agricultura. Medidas que abarcan desde el sector educativo hasta el jurídico y que fomentan la transformación del tipo grande de unidad «familiar» (aldeana, tribal) basada en el principio de «producción colectiva y distribución igual».

170. Los problemas de investigación relacionados con la ejecución a que ya se ha hecho referencia, aunque sin

pretender que su enumeración sea completa, requieren en primera instancia que se realicen estudios comparativos.

171. La investigación comparativa constituye el modo más conveniente de elegir, de entre las diferentes soluciones, las que sean más eficaces, y al mismo tiempo aclara por qué hay que aplicar diferentes métodos, según los diversos grados de desarrollo, en distintos ambientes económicos, sociales e intelectuales.

172. La investigación intensificada en materia de ejecución puede facilitarse mucho si los órganos internacionales que desempeñan un papel importante en el control y dirección de la investigación científica utilizan los recursos materiales e intelectuales de que disponen para señalar estos problemas a la atención de los investigadores. Ello no sólo facilitaría a los gobiernos de los

países en desarrollo el llegar a conclusiones acertadas mediante sus decisiones específicas en materia de ejecución, sino que también produciría un efecto secundario no menos importante: subrayaría la importancia de la ejecución y contribuiría a eliminar el tipo de dirección que se contenta con anunciar objetivos altisonantes pero que apenas hace nada para eliminar los obstáculos que entorpecen la realización de tales objetivos. La investigación intensificada contribuye a poner en conocimiento del público lo inseparables que son el plan y su ejecución, y fomenta de la manera más amplia que es posible hacerlo la comprensión de la responsabilidad que alcanza a los dirigentes. De las muchas cosas que hay que hacer para favorecer el progreso social y económico de los países en desarrollo, ésta es sin duda una de las más importantes.

DOCUMENTO TD/7/SUPP.15

Estudio de la evaluación internacional independiente de las actividades nacionales de desarrollo *

por P. N. Rosenstein-Rodan

[Texto original en inglés]
[11 de diciembre de 1967]

Introducción

1. La ayuda internacional a los países en desarrollo representa, al igual que el sistema de préstamo y arriendo en su época, una nueva institución en las relaciones económicas internacionales. Su finalidad consiste en acelerar el desarrollo económico hasta lograr una tasa de crecimiento satisfactoria que se mantenga por sí misma. No persigue la igualdad de ingresos sino la de oportunidades; no se trata de equiparar los ingresos de los distintos países, sino de dar a cada país la oportunidad de lograr un crecimiento continuo. El criterio primordial de la atribución de ayuda consiste, pues, en intensificar al máximo los esfuerzos nacionales, y no en aumentar al máximo los ingresos originados por cada dólar de ayuda.

2. Cabe abrigar ciertas dudas en lo que se refiere a la aplicación efectiva de ese criterio primordial. La sospecha, justificada o injustificada, de que la prestación de ayuda pueda utilizarse para lograr ciertas concesiones y de que se supedita a condiciones políticas o económicas, obstaculiza el estudio de las medidas que deban y puedan adoptarse para aumentar o aprovechar al máximo el esfuerzo nacional. Se debilita el efecto estimulante de la ayuda como catalizador (y no como sustitutivo) de las medidas nacionales de desarrollo, con frecuencia difíciles y penosas. El mero hecho de que un país que concede créditos examine lo que debe hacer el país beneficiario suscita invariablemente la objeción de que se está violando la soberanía nacional de este último. En tales circunstancias, o bien ese examen es incompleto y no está explícitamente formulado, o bien se presta a provocar una disputa encarnizada y una recriminación recíproca. En la práctica, ambos efectos se producen con una combinación variable de inconvenientes. Es lógico pues que de vez en cuando en los años de la posguerra se haya pedido la adopción de métodos de evaluación independiente de las actividades nacionales de desarrollo, cuyos resultados fuesen aceptables tanto para los donantes como para los beneficiarios de la ayuda. Una evaluación internacional imparcial es un intento de conciliar los intereses legítimos de ambas partes, evitando con ello la fricción que resultaría de las posibles divergencias de opinión entre ellos.

3. La creación en 1946 del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) fue el primer acuerdo

importante de concesión de ayuda por un organismo internacional según algunos principios internacionalmente convenidos. Fue un paso acertado, pero no puede decirse en verdad que represente una evaluación internacional independiente de las actividades nacionales en pro del desarrollo. Esa noción ha venido desarrollándose paulatinamente con la práctica y la doctrina del BIRF, a partir de amplios informes conjuntos de misiones de estudio, elaborados por el Banco y el gobierno interesado de 1950 en adelante¹. No obstante, los informes de las misiones de estudio más bien han servido de base para la selección de los proyectos que ha de financiar el Banco que como decisiones firmes o pautas para financiar un programa de desarrollo en su conjunto. Sólo en un caso, con anterioridad a 1958, llegó el BIRF a financiar un programa de desarrollo en su conjunto. Eso ocurrió en 1951 cuando se concedió una serie de préstamos para desarrollar el sur de Italia. La cuantía de los préstamos se determinó por la índole del programa en su totalidad, aunque los distintos préstamos se destinaron a proyectos concretos. Durante el primer decenio de sus operaciones, el BIRF se limitó efectivamente a conceder préstamos para proyectos. Sigue siendo puramente platónica la declaración oficial del Banco de que preferiría seguir adelante, siempre que sea posible, y basar su financiación en un programa nacional de desarrollo, a condición de que se ejecute adecuadamente con arreglo a los proyectos que permiten alcanzar los objetivos del programa². El Banco también se ha percatado de los principales inconvenientes de los préstamos para proyectos aislados: El Banco reconoce por supuesto que al financiar un proyecto de inversiones determinado, puede liberar recursos que se hallen ya a disposición del prestatario para otro tipo de inversión. Este es el motivo principal por el que el Banco procura consultar con los países miembros no sólo en lo que respecta a las características de los proyectos para los que se solicita un préstamo, sino acerca de la totalidad de los gastos previstos por concepto de inversiones en un país³. Además de un informe sobre el proyecto, cada préstamo

* El presente estudio fue preparado por P.N. Rosenstein-Rodan, Profesor de Economía del Instituto de Tecnología de Massachusetts, a petición de la secretaria de la UNCTAD. Las opiniones expuestas en este documento no son necesariamente las de la secretaria.

¹ Informes del BIRF sobre Colombia (L. Currie), 1950, Guatemala, 1951, y Uruguay, 1951, publicados por el BIRF, Washington D.C. A partir de 1952 la John Hopkins University Press, Baltimore, Md., ha publicado los siguientes informes: Irak, 1952; Jamaica, 1952; Guyana Británica, 1953; México, 1953; Nicaragua, 1953; Ceilán, 1955; Malasia, 1955; Nigeria, 1955; Libia, 1960; Venezuela, 1961; Uganda, 1962.

² BIRF, *Fifth Annual Report, 1949-1950*, Washington D.C., pág. 8.

³ *Ibid.*, pág. 9.

ha motivado por consiguiente un informe económico sobre el país, pero ante todo se ha procurado, en primer lugar, evaluar la solvencia del país para reembolsar los préstamos; en segundo lugar, establecer el orden general de prioridad de los proyectos en estudio, y por último, determinar si la política financiera y económica del gobierno permite fomentar el proceso de desarrollo. Los informes de las misiones de estudio han sido muy instructivos no sólo para los países interesados sino también para el Banco en el sentido de conceder mayor importancia a la determinación de los rasgos principales de un programa de desarrollo. Si bien el progreso fue gradual, el primer informe en ese sentido tal vez haya sido el informe del BIRF sobre la India en 1958. La mayor parte de los informes por países del BIRF en el decenio de 1960 se han publicado según esa pauta.

4. La tendencia a evaluar el programa de desarrollo de una nación en su conjunto, y no partes aisladas del mismo en forma de proyectos, se ha ido perfilando gradual y lentamente, y sólo se ha producido una aceleración como consecuencia del envío de la misión de tres expertos a la India —que no fue una misión del BIRF— y de los préstamos de consorcio iniciados por el consorcio de la India bajo la dirección del BIRF en 1958. Sin embargo, el principio de la decisión multilateral y de la acción concertada ha quedado en gran parte, aunque no por completo, consagrado por el hecho de que un organismo multinacional como el BIRF, y posteriormente los bancos regionales de desarrollo (el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Africano y el Banco Asiático de Desarrollo), y no un gobierno nacional, hayan efectuado operaciones de evaluación y de préstamo. Lo que Milton Eisenhower menciona como ventajas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es aplicable a todas las organizaciones multilaterales análogas: Primero, las decisiones sobre las solicitudes de préstamos se tomarán de común acuerdo; de este modo no habrá justificación para identificar los Estados Unidos con la ejecución de proyectos que, a la vez que mejoran la economía, siguen reforzando el orden establecido. Segundo, si se imponen condiciones a los préstamos con el propósito de difundir más los beneficios del crecimiento económico, la intervención que ello entraña o supone habrá de determinarse colectivamente. En otras palabras, un organismo interamericano podría contribuir a resolver el dilema, pues cabría fomentar con créditos los cambios sociales deseables y evitar al propio tiempo las acusaciones malintencionadas que han surgido cuando los Estados Unidos han procurado sincera pero unilateralmente promover el desarrollo económico en América Latina⁴. Con sus misiones de estudio, con el establecimiento de más consorcios y grupos de consultores y también con la importancia creciente que atribuye a la evaluación de un programa de desarrollo, el Banco tuvo una ventaja inicial y hasta ahora ha hecho en asunto tan importante una mayor aportación que los bancos regionales de desarrollo. Sin embargo, pese a ser un organismo multilateral, se observa en sus votaciones una fuerte tendencia favorable al grupo de las naciones acreedoras. Los bancos

regionales de desarrollo no sólo son órganos multilaterales, sino que en ellos tienen mayor importancia los votos de los países en desarrollo, lo cual hace aumentar la validez de sus decisiones colectivas de cooperación.

Capítulo I

Delegación de la decisión de asignar ayuda: del Plan Marshall a la Alianza para el Progreso

5. El Plan Marshall, esfuerzo de cooperación para la reconstrucción de la Europa occidental, introdujo claramente el principio de una delegación *de facto* (no *de jure*) de las decisiones para la asignación de la ayuda. El Comité Ministerial de su organización —la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE)— basándose en los estudios de un comité de técnicos designados por los gobiernos y de su secretaria, «decidía» la distribución de la ayuda anual entre los países europeos participantes. Jurídicamente, las decisiones de la OECE sobre distribución de ayuda eran simples recomendaciones. No cabía duda sin embargo de que, de no mediar razones y circunstancias extraordinarias, esas recomendaciones serían aceptadas por el Gobierno de los Estados Unidos, que había manifestado el propósito de asignar la ayuda en virtud de dichas recomendaciones, cosa que en efecto hizo; el sistema funcionó perfectamente durante la segunda mitad del Plan Marshall (años tercero y cuarto).

6. El criterio del Plan Marshall en materia de distribución de ayuda era algo más elemental que el adoptado en un programa general de desarrollo; en realidad se trataba de un plan de reconstrucción, no de un plan de «construcción», y consistía en enjugar el déficit de dólares en la balanza de pagos, dando por sentado que bastaba con el esfuerzo nacional para reducirlo. La facultad de decidir si ese esfuerzo era suficiente se delegó de hecho en la OECE. Como el objetivo primordial consistía en reducir el déficit de la balanza de pagos, se prestó menos atención a la atribución de fondos de ayuda a proyectos aislados. Cabe recordar, además, que aunque la administración de los llamados fondos de contrapartida presentaba algunas dificultades análogas a las del desarrollo, esas dificultades se superaron mayormente gracias a que el jefe o un alto funcionario de cada misión del Plan Marshall se hallaba directamente en contacto y cooperación con el ministro de economía o de hacienda o con un alto funcionario nacional equivalente en lo que se refería a la política general del país. Esos contactos, aplicados a cuestiones generales, tenían carácter preferente, mientras que se relegaban a un segundo plano los pormenores de la asistencia técnica en proyectos aislados.

7. Aunque el Plan Marshall introdujo claramente el principio de la cooperación multilateral y de la delegación *de facto* de las decisiones de asignación de la ayuda, no logró la totalidad de sus objetivos posibles en la evaluación de las actividades nacionales de desarrollo, pues aunque ésta era multilateral, no era independiente. Las decisiones de asignar ayuda eran adoptadas por un comité ministerial, es decir político, y no por un comité de expertos independientes. Aun sin lograr plenamente

⁴ Milton Eisenhower, *Historic Roots: The Alliance for Progress* (Johns Hopkins Press, Baltimore, Md., 1962).

sus objetivos en este sentido, el Plan Marshall constituyó un importante adelanto hacia una evaluación multinacional independiente, única que puede eliminar con eficacia toda sospecha de imposición de condiciones políticas. Pero incluso las decisiones políticas sobre política económica se adoptan de modo diferente en nuestros días. El razonamiento económico elaborado por una secretaría de expertos constituye una armazón y una limitación que los políticos y estadistas han de respetar y sólo en parte pueden alterar y modificar. El Consejo de Asesores Económicos de los Estados Unidos y sus equivalentes en otros países desempeñan exclusivamente funciones de asesoramiento y no pueden adoptar decisiones. Sin embargo, ejercen considerable influencia en los gobiernos, y el mismo hecho de que éstos tengan que elaborar un razonamiento económico para las decisiones políticas modifica y «funcionaliza» en gran parte su política.

8. En América Latina se han hecho progresos decisivos en el enunciado de la doctrina de la evaluación multinacional independiente de las actividades nacionales de desarrollo. En 1954, la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) creó un grupo de expertos para redactar un informe sobre la mejor manera de infundir nuevas energías a la cooperación económica internacional; este informe⁵ se presentó entonces a la reunión de Ministros de Hacienda y Economía de las Repúblicas Americanas, celebrada en Quitandinha (Brasil). El informe aceptaba en gran parte la tesis fundamental de la CEPAL e incluía la mayoría de los principios posteriormente enunciados en la Carta de Punta del Este (1961), con la excepción de la importancia especial atribuida al progreso social, que se consignó posteriormente en el Acta de Bogotá (1961). Entre esos principios destacaban tres. El primero era la necesidad de planificar el desarrollo nacional con objeto de aprovechar al máximo la cooperación económica internacional. El segundo proclamaba la necesidad de comprometerse a largo plazo a aportar recursos externos que completarían la movilización cada vez mayor de recursos nacionales suplementarios. La continuidad de la ayuda suele ser más importante incluso que la cuantía de la misma. Estos dos principios fueron adoptados de nuevo en 1958 por la Operación Panamericana, presentada en un memorando del Gobierno del Brasil. El tercer principio importante destacaba la necesidad de una evaluación a la vez independiente y multilateral.

9. Un programa de desarrollo es fundamentalmente un sistema de política económica formulado de modo coherente. Debe evaluarse con arreglo a una política correcta. Ahora bien ¿quiénes serán los evaluadores? Esta política no debe ser configurada simplemente por los que aportan recursos. Tiene que haber una distinción entre programación y financiación. Un «comité de expertos» independiente deberá evaluar el programa de desarrollo, su congruencia y concretamente la idoneidad del esfuerzo nacional que sirva de base para determinar la cuantía de los recursos externos necesarios y justi-

ficados. Los organismos internacionales y los gobiernos convendrán en ofrecer ayuda con arreglo a esa recomendación. Con arreglo a criterios internacionalmente convenidos, ensayados y aplicados por un comité internacional independiente de países acreedores y deudores, se eliminarían las fricciones resultantes de las suspicacias políticas. Dicho comité debería pues estar en condiciones de exigir con más fuerza determinadas condiciones de eficiencia, con lo que lograría mejores resultados. La evaluación de un programa de desarrollo según un criterio funcional contribuiría en gran medida a «despolitizar», simplificar y «funcionalizar» las negociaciones sobre desarrollo económico.

10. En el documento de trabajo del grupo de expertos convocado por la CEPAL en 1954 se expresaba la esperanza de que dicho comité de expertos recibiera un mandato internacional para determinar el esfuerzo nacional e internacional requerido para todo tipo de ayuda internacional al desarrollo. El informe definitivo que se publicó modificaba el enfoque en dos aspectos, pues se decía, en primer lugar, que dicho comité debería convocarse sólo «en ciertos casos», y en segundo lugar, que sus conclusiones deberían ser recomendaciones y no tendrían carácter obligatorio. Sin embargo, se mantuvo el principio básico de la evaluación a la vez multilateral e independiente, al afirmarse:

«Que en la preparación de las medidas internas destinadas a facilitar el pleno aprovechamiento de la cooperación internacional podría convenir a los países latinoamericanos, en ciertos casos, contar con la opinión previa de un grupo de expertos independientes;

»Que por la confianza que inspire a los gobiernos interesados y a las instituciones de crédito internacional, la intervención de estos expertos podría contribuir asimismo a armonizar los puntos de vista entre ellos y a facilitar sus negociaciones;

»Que los expertos, para el mejor cumplimiento de su cometido, deben actuar en forma personal y con entera independencia de las instituciones que los hubiesen designado.»⁶

11. Ni siquiera esta recomendación modificada resultó aceptable en Quitandinha. Se consideraron imposibles las solicitudes de promesas concretas de ayuda a largo plazo para programas nacionales de desarrollo, así como las que recababan una delegación *de facto* por lo menos, aunque no *de jure*, de las decisiones de atribuir ayuda. Hay dos publicaciones⁷ en las que figura una excelente descripción de la evolución ulterior de la actitud de los países latinoamericanos sobre la cooperación internacional en el desarrollo, a través de la Operación Panamericana de 1958, seguida de los prolongados

⁵ *Ibid.*, parte II, pág. 145. La parte II de esta publicación consiste en el informe que incluye las conclusiones y recomendaciones del grupo de expertos integrado por Eduardo Frei (Chile), Evaristo Araiza (México), Cleantho de Paiva Leite (Brasil), Carlos Lleras Restrepo (Colombia), Rodrigo Facio (Costa Rica) y Francisco García Olano (Argentina). La parte I contiene el informe preliminar preparado por la secretaría de la CEPAL.

⁷ Hernando Agudelo Villa, *La revolución del desarrollo*, México, Editorial Roble, 1966, y Raúl Sáez, «Global partnership: agencies on development», en *International Organization*, Boston, Mass., World Peace Foundation.

⁸ *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 1954. II.G.2).

(20 meses) trámites burocráticos del Comité de los Veintiuno, de un memorando suplementario del señor Kubitschek, Presidente del Brasil al Presidente de los Estados Unidos, hasta llegar al Acta de Bogotá en 1961, por la que se creó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y un fondo especial para el desarrollo, encargándose el BID de las operaciones financieras relativas a los recursos asignados al fomento social. Aunque se reconoció la necesidad de una colaboración multilateral en el desarrollo, no se hizo esfuerzo alguno por abordar explícitamente el problema de la evaluación multilateral e independiente de las actividades nacionales de desarrollo. Este último concepto —rechazado por imposible en 1954— se hizo posible y fue aceptado por el Presidente Kennedy en Punta del Este en agosto de 1961, cuando se creó la Alianza para el Progreso.

12. Fuera de la América Latina se realizaron algunos progresos de multilateralización a fines del decenio de 1950, gracias a la técnica de los consorcios y posteriormente mediante los grupos consultivos. En 1949-1950, el BIRF desempeñó con éxito funciones de mediación que permitieron la colaboración de la India y el Paquistán en la cuenca del río Indo. El envío en 1953 a la India y al Asia sudoriental de la misión de tres expertos fue una tentativa aislada de presentar al mundo una evaluación multinacional independiente de las necesidades en materia de desarrollo, con la esperanza de que el peso moral de los resultados obtenidos impulsara a la acción a los gobiernos y a los organismos internacionales. En este sentido la misión no fue un fracaso, ya que contribuyó a la adopción de decisiones encaminadas a incrementar la concesión de préstamos a la India y al Paquistán. La misión tenía secretaría propia; el BIRF facilitó únicamente los medios necesarios, pero no tuvo nada que ver con los resultados obtenidos.

13. En agosto de 1958 el BIRF estableció un consorcio para prestar ayuda a la India. En las reuniones iniciales destinadas a estudiar las necesidades de los dos años y medio últimos del segundo plan sólo se hizo mención del volumen general de la ayuda que los miembros participantes se proponían facilitar. Las autorizaciones de ayuda suscritas por once participantes entre 1961-1962 y 1965-1966 ascendieron a 4.698,7 millones de dólares. En 1960 organizó el BIRF un segundo consorcio para el Paquistán. Las promesas de ayuda del consorcio entre 1961-1962 y 1965-1966 ascendieron a 2.050 millones de dólares. La OCDE estableció otros consorcios para Grecia en 1960 y para Turquía en 1965. El BIRF creó grupos consultivos para Colombia (1963), la República de Corea (1966), Malasia (1966), el Sudán (1964), Tailandia (1965) y Túnez (1962), así como para Marruecos, Nigeria y el Perú. El BID estableció un consorcio para el Ecuador en 1965.

14. La ventaja de los consorcios y grupos consultivos no consiste sólo en movilizar recursos de distintos países y organismos, sino también en evaluar en su conjunto el esfuerzo y la estrategia de un país en pro del desarrollo, en vez de limitarse al estudio de proyectos aislados. Los organismos que han establecido consorcios hasta la fecha son de carácter internacional (el BIRF, la OCDE y el BID), con lo que hasta cierto punto se ha introducido el principio de la decisión multilateral. Cada consorcio

trata de coordinar todas las fuentes de los préstamos exteriores solicitados u ofrecidos por cada país. Pese a esta ventaja de la financiación multinacional patrocinada por un organismo multilateral, la técnica del consorcio es sólo un paso, de por sí insuficiente, hacia una política coordinada de ayuda internacional. No llega a constituir una delegación *de facto* de la decisión de prestar. La evaluación del programa de desarrollo de un país suministra una valiosa información que puede inducir a los acreedores a prestar, aunque no necesariamente en la cuantía recomendada. Aun cuando cada uno de los informes de los consorcios se base en los mismos criterios de asignación de la ayuda —como irá ocurriendo gradualmente— el que un país reciba el debido volumen de ayuda adecuadamente distribuido es cosa enteramente fortuita y aleatoria. Esto sólo sería posible si uno, algunos o todos los países u organismos internacionales estuviesen dispuestos a « garantizar » el volumen residual de ayuda, es decir, el volumen requerido para completar el préstamo total adecuado para cada país. Sin semejante acuerdo internacional de constituir un « fondo de préstamos de último recurso », la técnica del consorcio no podrá evitar que la cuantía y la composición de la ayuda facilitada a un país subdesarrollado dependan del arbitrio de algunos países que puedan estar dispuestos a aportar el volumen necesario de préstamos ordinarios y extraordinarios. Esto podría dar malos resultados en el sentido de que el país A podría recibir todo lo que se recomienda, mientras que el país B recibiría menos. Algunos países podrían estar dispuestos a financiar proyectos atrayentes y, una vez conseguido un éxito fácil, dejar el resto a otras fuentes de financiación. La creación de consorcios para distintos países puede equivaler a la financiación internacional de proyectos aislados, en vez de programas completos. Así como los proyectos aislados no constituyen un programa, así también las decisiones aisladas de los consorcios no originan necesariamente el nivel adecuado de ayuda exterior a los diversos países.

15. Lógicamente, habrá que constituir alguna clase de « fondo de préstamos de último recurso » para completar la técnica del consorcio. Sin embargo, eso requeriría que la evaluación internacional independiente de las actividades nacionales de desarrollo se completara con un compromiso efectivo contraído por las partes interesadas de aceptar las recomendaciones sobre asignación de ayuda que formulen uno o varios comités de coordinación creados con ese fin.

16. La Alianza para el Progreso ha logrado aproximarse a una delegación *de facto* de las decisiones de asignar ayuda. Aun cuando el principio haya tenido hasta la fecha más proyección teórica que práctica, constituye un paso decisivo en la doctrina de la ayuda internacional.

Capítulo II

La Alianza para el progreso: Papel del Comité de los Nueve y del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP)

17. Lo que parecía imposible en 1954, en la Conferencia de Quitandinha, se convirtió en realidad en agosto de 1961, en Punta del Este, donde se creó la

Alianza para el Progreso. La administración Kennedy aceptó de hecho las principales propuestas latinoamericanas relativas a la elaboración de un programa multilateral, con inclusión de compromisos de ayuda a largo plazo que completarían nuevos esfuerzos nacionales, la necesidad de planificar el desarrollo nacional para poder aprovechar al máximo la cooperación económica internacional y, por último, aunque no en orden de importancia, la creación de un organismo internacional independiente integrado por expertos encargados de evaluar las actividades nacionales de desarrollo. Las evaluaciones de dicho organismo, al que se designó oficialmente con el nombre de Comité o Nómina de los Nueve (y al que se llamó familiarmente «Comité de los Nueve Sabios»), servirían para encauzar la asignación de recursos externos a los países miembros. Se aceptó el principio de la decisión multilateral, y el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos de América, Sr. Douglas Dillon, declaró: «Si se estableciera un grupo de expertos altamente capacitados e imparciales, mi Gobierno atribuiría gran importancia a sus recomendaciones al determinar la manera de distribuir nuestros recursos destinados al desarrollo de la América Latina. Es de prever que otros gobiernos amigos suministradores potenciales de capital, considerarían las recomendaciones de los expertos como un factor de importancia fundamental al tomar sus decisiones sobre la ayuda destinada a la América Latina». Sin embargo, el alcance de las funciones que de hecho se habían asignado al Comité de los Nueve era más limitado. En realidad, la Carta de Punta del Este dispone: «Cada gobierno, si así lo desea, podrá presentar su programa de desarrollo económico y social a la consideración de un comité *ad hoc* que estará integrado hasta por tres miembros de la nómina de expertos a que se refiere el numeral precedente y por un número igual de expertos ajenos a dicha nómina». Por consiguiente, según parece, el grupo no es sino una lista de nombres, de la cual habían de formarse los comités especiales encargados de evaluar los programas nacionales. No es obligatorio someter un programa de desarrollo a esos comités, y sus informes pueden publicarse sólo con el consentimiento del país interesado. Sin embargo, la Carta reconoce que «las recomendaciones del Comité *ad hoc* serán de gran importancia para determinar la distribución de los fondos públicos de la Alianza para el Progreso que contribuyan al financiamiento externo previsto en dichos programas».

18. Cabe señalar que los miembros del Comité de los Nueve eran independientes de los gobiernos y, en consecuencia, tanto de los países deudores como de los acreedores. Ningún país podía influir en este organismo o en su composición. El Comité estaba integrado por siete expertos latinoamericanos, un experto de los Estados Unidos y un experto europeo, los cuales no rendían cuenta a ninguno de los gobiernos. Los expertos eran elegidos por el Consejo de Ministros del sistema interamericano a propuesta de tres instituciones latinoamericanas, a saber: la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a los que posteriormente se sumó el CIAP.

19. Pese a su alcance y funciones limitados, la creación de un comité de expertos multinacional e independiente,

cuyo criterio orientaría la asignación de la ayuda, constituyó una gran innovación en las relaciones internacionales. Las recomendaciones de los expertos no sólo iban dirigidas a los proveedores de recursos externos, sino que también se centraban en lo que había que hacer para intensificar los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo. Como los países tendrían que aportar necesariamente la mayor parte (80%) de los recursos invertibles totales, mientras que la ayuda externa facilitaría el 20% restante, la nueva institución, de tener éxito, habría desplazado de hecho el peso de la responsabilidad del donante al beneficiario de la ayuda.

20. Se reforzaron considerablemente el papel y las funciones del Comité de los Nueve cuando este organismo elaboró una serie de normas para su propio trabajo, que aplicó y presentó en su informe a la primera reunión anual del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) a nivel ministerial, que se celebró en México, el 27 de octubre de 1962⁸. Las decisiones del Comité fueron oficialmente reconocidas en la resolución A-6/M 62, aprobada en esa reunión. Las normas disponían que cada comité *ad hoc* que evaluara el programa de desarrollo de un país debería considerarse un subcomité del Comité de los Nueve; ésta era la única manera de lograr que se aplicaran criterios comunes de evaluación. El comité señaló que consideraría en cada caso la ayuda externa como financiación complementaria destinada a la totalidad de un programa de desarrollo.

21. Estrictamente hablando, las funciones del Comité habían de consistir en evaluar las actividades nacionales y en recomendar el volumen de ayuda externa que resultara adecuado para completar esas actividades. Sin embargo, el carácter cooperativo multinacional de la Alianza para el Progreso se extendía, como es natural, a otras muchas actividades. A falta de cualquier otro organismo multinacional que pudiera representar a la Alianza, el Comité de los Nueve empezó a desarrollar esas actividades de manera discreta y firme⁹. Por otra parte, el Comité de los Nueve estimaba que, como entidad evaluadora internacional independiente, debería limitarse a evaluar la cuantía necesaria de recursos internos y externos, sin tener que negociar con los diversos organismos nacionales e internacionales acerca de la aplicación de esa recomendación. El Comité sostuvo que la aplicación debía correr a cargo de otro organismo multilateral pero de carácter político. Por consiguiente, propuso que se revisara el mecanismo del sistema interamericano. En la reunión celebrada en México en octubre de 1962, la OEA nombró a dos destacadas personalidades de América Latina —el ex Presidente del Brasil, Sr. Kubitschek y el ex Presidente de Colombia, Sr. Lleras Camargo— para que propusieran el nuevo mecanismo. Sobre la base del informe de esas personalidades, el Comité de los Nueve presentó a la reunión del CIES, celebrada en São Paulo en noviembre de 1963, una propuesta para la creación del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP).

⁸ Véase documento OEA, Serie 4, Unión Panamericana, Washington, D.C., 1963.

⁹ Raúl Sáez, *op. cit.*

22. Eran principalmente dos las razones que indujeron a la creación del CIAP: poner de manifiesto el carácter multilateral de la Alianza y salvaguardar el carácter independiente de los métodos de evaluación del Comité de los Nueve encomendando la aplicación política de sus informes al CIAP. El procedimiento de evaluación del Comité de los Nueve establecía una separación entre la programación y la financiación y se concentraba en la evaluación de la programación. Esa evaluación no era cualitativa sino cuantitativa y servía para sacar conclusiones, en primer lugar, acerca del grado de adecuación o la falta de adecuación del esfuerzo nacional, y, en segundo lugar, acerca del volumen de los recursos externos necesarios y recomendados. Aunque podían añadirse consideraciones en cuanto a la composición y la forma de los recursos externos, que permitieran establecer una distinción entre los préstamos en condiciones liberales y los préstamos concedidos a altos tipos de interés, y a la proporción de préstamos disponibles para gastos locales, no se trató de distribuir la cantidad global de recursos externos entre las diversas fuentes (organismos internacionales y gobiernos). Incumbía al CIAP celebrar negociaciones con esos organismos y con los gobiernos que presentasen programas para su evaluación, sobre la manera de ejecutar las recomendaciones. Así, el CIAP complementaba lógicamente las actividades del Comité de los Nueve; lejos de crearse un conflicto, existe una complementariedad entre la programación y la financiación. Después de una evaluación internacional independiente se celebran lógicamente negociaciones para dar cumplimiento a las recomendaciones que se adopten.

23. En 1963, el Comité de los Nueve propuso en São Paulo que el CIAP ejecute, coordine y represente multilateralmente el programa de la Alianza para el Progreso. Entre las funciones ejecutivas del CIAP propuestas por el Comité de los Nueve, la que suscitó mayores debates en la reunión de São Paulo fue la que versaba sobre la competencia de aquel organismo para decidir sobre la distribución de los fondos de la Alianza, de conformidad con las recomendaciones de los comités *ad hoc* encargados de evaluar los programas de desarrollo. Habida cuenta de sus profundas repercusiones políticas, hubo de modificarse considerablemente la propuesta. De hecho, el CIAP quedó facultado para hacer recomendaciones, y los Estados Unidos, por mediación de su representante, Sr. Averell Harriman, se comprometieron a dar gran importancia a esas recomendaciones.

24. El CIAP procedió a organizar estudios anuales por países con el fin de evaluar los programas de desarrollo de todos los países latinoamericanos y especialmente el progreso realizado en cuanto a su aplicación. En los casos en que existían informes de evaluación efectuados por comités *ad hoc* del Comité de los Nueve, el CIAP los tuvo en cuenta al realizar sus estudios por países. Los informes del Comité de los Nueve evaluaban un plan de orientación a largo plazo (5 ó 10 años), así como el plan práctico en el que se indicaba la manera en que había de ejecutarse el plan de orientación durante el año siguiente. Los estudios por países del CIAP eran informes sobre la marcha de los trabajos, en los que se hacía particular mención del plan de operaciones, y comprendían tres tareas: en primer lugar, comparar proyecciones y resultados y determinar las causas de cualquier discrepancia; en segundo lugar,

elaborar la etapa siguiente del plan de orientación después de uno o más años de haberse hecho la última evaluación a largo plazo (si fueran grandes las discrepancias entre las proyecciones y los resultados y si esas discrepancias no se debieran a circunstancias accidentales o excepcionales, quizá hubiera que elaborar nuevamente un plan modificado de orientación); y en tercer lugar, elaborar el plan de operaciones para el año siguiente.

25. Por otra parte, el CIAP también tenía que evaluar los programas de desarrollo que no hubieren sido sometidos al Comité de los Nueve. Se confiaba en que todos los países someterían a la larga sus planes al Comité de los Nueve. En la sección IV del presente estudio se examinan los resultados prácticos de la evaluación llevada a cabo por el Comité de los Nueve y también, hasta cierto punto, la evaluación de los estudios por países efectuados por el CIAP.

26. Cabe recordar que, al igual que el Comité del Plan Marshall de la OECE, el CIAP es un organismo multilateral aunque no independiente; sus miembros son designados por los gobiernos y no son expertos independientes. Como sus recomendaciones tenían que basarse en una evaluación multilateral independiente hecha por el Comité de los Nueve, resultaría patente el carácter apolítico y funcional de esas recomendaciones. Las demás recomendaciones formuladas por ese organismo se refieren a las medidas necesarias para aplicar y negociar la aplicación de esos principios. Incluso si tales recomendaciones no se basaran en las conclusiones de un organismo independiente, sino solamente en los estudios realizados por un comité de economistas, ello sería muchísimo mejor que una estricta negociación bilateral para la concesión de préstamos. Además, como el CIAP basa sus conclusiones en las consideraciones económicas funcionales formuladas por su secretaría consultiva, ello constituye un importante progreso con respecto a una mera negociación política. Sin embargo, la falta de demarcación entre la programación y la financiación tiende a entorpecer el proceso de evaluación internacional.

27. El principio de evaluación multilateral independiente incorporado en la Alianza para el Progreso—incluso en su forma atenuada—no obtuvo el apoyo entusiástico de los gobiernos, pese a la aparente defensa que se hizo del mismo. Contrariamente a su filosofía fundamental, la Alianza se consideraba cada vez más como un medio de obtener ayuda, no como parte integrante de una labor común de desarrollo ni como un catalizador, e incluso a veces como un sustituto del esfuerzo nacional. Parecía más fácil y más cómodo obtener mayor ayuda mediante negociaciones bilaterales. El principio de someter las decisiones sobre prestación de ayuda a un juicio funcional independiente, que constituye la base de la Alianza para el Progreso y de cualquier política bien concebida de ayuda internacional, recibió un apoyo cada vez menor, hasta que se descartó prácticamente en la conferencia del CIES, que se celebró en Buenos Aires en marzo de 1966. El someter las decisiones de ayuda a un juicio independiente entraña, desde luego, un sacrificio y una limitación de la soberanía nacional, como ocurre con todas las medidas progresistas en las relaciones internacionales¹⁰.

¹⁰ P. N. Rosenstein-Rodan, « La Marcha de la Alianza para el Progreso », en *Visión*, Nueva York, 1966.

En esa conferencia se propuso que los expertos del Comité de los Nueve pasaran a ser consultores del CIAP. Al parecer, esa decisión constituyó un grave error: al confundir el juicio técnico e imparcial sobre los planes y otras funciones de los Nueve con la decisión de las personas encargadas de la aplicación política se unen dos elementos que deben mantenerse separados¹¹. Al parecer, era tan grande el cambio que se había operado en la idea de la Alianza para el Progreso que en abril de 1966 dimisionaron todos los miembros del Comité de los Nueve.

28. Así, el organismo multinacional independiente de evaluación creado en 1961 en Punta del Este dejó de existir en mayo de 1966. No se mantuvo el progreso que se había alcanzado —de la delegación de hecho, en virtud del Plan Marshall, del poder de decisión en un comité ministerial multilateral, pero político de la OECE, a un comité multinacional y plenamente independiente en virtud de la Alianza para el Progreso. Sólo el tiempo demostrará si el experimento fue prematuro o inútil. Sin embargo, cabe recordar que la organización menos perfecta del Plan Marshall —cuya tarea era, hay que reconocerlo, menos complicada— constituyó un éxito evidente e indiscutible. Con instrumentos imperfectos pero bien manejados se puede lograr más que con mejores instrumentos mal manejados. Si no buscamos la perfección y si mantenemos que lo mejor es enemigo de lo bueno, debemos reconocer que el reglamento del CIAP, que tiene funciones análogas a las de la OECE, podía conferir a ese organismo amplias atribuciones que le permitieran influir en las decisiones. La declaración de los Presidentes de América, de abril de 1967, prometió nuevamente un apoyo enérgico a la Alianza para el Progreso e hizo hincapié en su carácter multilateral. La llamada enmienda Fulbright, introducida en 1966 a la *Foreign Assistance Act*, no confiere un mandato pleno o positivo de decisión, pero sí estipula que el CIAP debe dar su aprobación para otros convenios sobre préstamos negociados bilateralmente: sólo podrán concederse préstamos por este concepto para proyectos y programas de desarrollo social y económico que sean compatibles con las conclusiones y las recomendaciones del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso formuladas en su revisión anual de las actividades nacionales en materia de desarrollo. A pesar de ciertas debilidades, el CIAP podía desempeñar un papel muy importante en las decisiones multilaterales relativas al desarrollo de la América Latina.

Capítulo III

Significado de la multilateralización. Criterios para evaluar los programas nacionales de desarrollo

29. Según las doctrinas modernas sobre el desarrollo, la acción internacional en pro del desarrollo económico ha de ser una labor común. Las condiciones no se imponen de modo unilateral, sino que son resultado de un acuerdo. En el fondo, la multilateralización no está relacionada de modo primordial con los objetivos, los proyectos (inclusive los proyectos multinacionales), ni

con los sistemas de administración (nacional o multinacional), sino con el espíritu con que se aplica esta política y los criterios de evaluación de los programas de desarrollo formulados por un órgano multinacional independiente, que llegue a una conclusión de orden práctico (cuya fuerza de convicción sea suficiente para ser aceptada y aplicada) sobre la distribución de los recursos de la ayuda exterior.

30. Por lo general se han proclamado los siguientes objetivos principales: tasa de crecimiento, mejor distribución de los ingresos y progreso social, y logro de los dos primeros objetivos dentro del marco de una sociedad abierta con procedimientos democráticos adaptables. Sin embargo, la importancia o trascendencia atribuida a cada uno de estos objetivos que, a corto plazo, son sumamente contradictorios, es de incumbencia puramente nacional, no internacional. Los progresos alcanzados en la consecución de estos objetivos (por ejemplo, un aumento de la inversión gracias a un proyecto complementario de inversión) son de la incumbencia de cada país, pero interesan a todo el mundo. La evaluación de las actividades nacionales encaminadas al logro de estos objetivos debe constituir una función multilateral encomendada a un organismo multinacional y, preferiblemente, independiente. El mismo principio rige también para la administración de los fondos de ayuda.

31. Esta administración debe proceder a aplicar los principios acordados de modo multilateral. No es necesario, aunque sería conveniente a largo plazo, que la administración de todos los fondos de ayuda se concentre en un solo organismo internacional, siempre y cuando las diversas administraciones de asistencia nacionales e internacionales actúen con arreglo a los mismos principios acordados multilateralmente. Esto podría denominarse «ayuda bilateral en un marco multinacional».

32. La asignación de la ayuda a los distintos países debe ajustarse al mismo principio. Su objetivo fundamental debe ser la máxima intensificación de las actividades nacionales complementarias. Cuando no es posible medir, evaluar o estimar las actividades complementarias de los países, no puede deducirse de ellas los criterios fundamentales de la ayuda. Una evaluación nacional o internacional de las actividades nacionales de desarrollo presupone la existencia de criterios operacionales que puedan aplicarse en la práctica para determinar el volumen de la ayuda. ¿Existen esos criterios? Y si existen, ¿cuáles son? No es este lugar oportuno para exponer y examinar detenidamente esos criterios: ello requeriría un estudio independiente. Baste decir que, aunque son aproximativos y adolecen de un elevado margen de error y de las consiguientes zonas de imprecisión, tales criterios existen verdaderamente y pueden aplicarse para obtener una clasificación, ya que no una evaluación exacta, de las actividades nacionales. Además, siendo aproximativos, esos criterios no mejoran en absoluto cuando son aplicados —o se dice que lo son— por organismos nacionales, en vez de entidades internacionales. La sospecha de que en las relaciones de tipo bilateral no serían aplicados de modo práctico queda confirmada por el hecho de que los criterios son aproximativos y de difícil comprensión para el profano. El

¹¹ Raúl Sáez, *op. cit.*

propio hecho de que sólo puedan conseguirse aproximaciones imperfectas, y no mediciones exactas, de las actividades nacionales, lejos de ser un argumento contra la delegación de estas decisiones, dice en favor de una evaluación independiente y multilateral.

33. Este esbozo incompleto de los principales problemas que plantea la evaluación puede ir precedido de tres observaciones de carácter metodológico. En primer lugar, la teoría económica puede determinar las condiciones necesarias, pero no suficientes, del crecimiento. La diferencia entre las condiciones necesarias y las suficientes corresponde a los factores llamados «no económicos». Toda evaluación de las actividades de desarrollo debe limitarse a comprobar que existen las condiciones necesarias para el crecimiento; no puede, en cambio, predecir con certidumbre si éste tendrá lugar. En segundo lugar, la mayoría de las discrepancias entre los economistas proceden de dos causas: distinta interpretación de los datos, debido a que éstos son sumamente defectuosos y distintas interpretaciones o hipótesis sobre los objetivos (fines), ya que la función de bienestar no suele ser explícita, ni siquiera interpretada en forma coherente. Si se facilitaran los datos y los objetivos, habría un amplio acuerdo sobre los procedimientos para aplicar las técnicas económicas y sólo quedarían unos pocos puntos de discrepancia entre los economistas. En tercer lugar, los objetivos de la planificación están supeditados a la escala social de valores (juicios de valor) incorporada a la «función de bienestar social». Estos objetivos no sólo se refieren a la tasa de crecimiento, sino también a la distribución de los ingresos y otras finalidades de orden social. El economista no está más calificado para formular estos juicios de valor que cualquier otra persona. No obstante, la función del economista es descubrir y dar a conocer de modo explícito las consecuencias de las decisiones políticas y también las posibles incompatibilidades entre los distintos objetivos. Una evaluación internacional debe conceder categoría de datos a los juicios de valor incluidos en los objetivos de los programas nacionales de desarrollo.

34. Antes que nada, al realizar la evaluación se debe procurar que los árboles no impidan ver el bosque: se evaluarán las actividades de desarrollo del país de que se trate y su estrategia en conjunto, sin limitarse a un análisis por proyectos. Un conjunto de proyectos presentados para ser financiados no constituye un programa, aunque todo programa objetivo debe descomponerse en una serie de proyectos. Los distintos proyectos que forman un programa de desarrollo están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. Este equilibrio está supeditado a que las actividades complementarias se hayan planificado a la escala requerida. Por ello es prácticamente imposible enjuiciar la validez de cualquier proyecto en particular, sin conocer el programa conjunto del que forma parte. El análisis y la verificación del cumplimiento de los proyectos pueden servir como método de muestreo para evaluar la ejecución del programa y como medio de facilitar asistencia técnica durante la elaboración y selección de los proyectos. Estos proyectos deben ajustarse, por supuesto, a los criterios de adicionalidad (es decir, deben representar inversiones complementarias), y de optimalidad.

35. La inversión no consiste solamente en lo que se denomina de ordinario proyectos, y menos en proyectos para los que se pueden obtener créditos bancarios. La necesaria reorganización de la economía requiere que se lleve a cabo un esfuerzo en pro de las reformas fiscal, administrativa y agraria, cuyos progresos son parte de un esfuerzo a escala nacional y deben considerarse como cumplimiento de un proyecto. Esto es válido también para un proyecto típico de los que no puedan costearse mediante créditos bancarios, bajo la forma del desembolso necesario para una reorganización de la economía basada en una mayor diversificación de las exportaciones. Esto es más fácil de decir que de hacer. La sustitución de las exportaciones de café, cacao, plátanos, azúcar, etc., por las de otros productos requiere forzosamente varios años. Durante el primero, segundo y tercer años, no se registra al parecer ninguna mejora visible en las exportaciones o rendimientos. La reorganización de las exportaciones tiene un período de gestación de unos cinco años; durante los cuatro primeros no se obtendrá ningún aumento de rendimiento (a veces incluso se registra una disminución del mismo). Aun así, si no se toman esas medidas en el momento oportuno, la diversificación deseada no tendrá lugar al cabo de los cinco años. La inversión necesaria para proyectos a tan largo plazo requiere ayuda exterior. Sin embargo, esta ayuda sólo puede suministrarse dentro de un programa global, y no a base de simples proyectos.

36. Finalmente, otras dos consideraciones aconsejan que una mayor proporción de préstamos se destinen a programas, en vez de proyectos. La primera se basa en el hecho de que una multiplicidad de proyectos menores no se presta a la celebración de negociaciones separadas para lograr créditos exteriores, pues lo más apropiado es recurrir a los bancos nacionales de desarrollo, a quienes se les concede un grupo de préstamos para que los redistribuyan entre los pequeños proyectos. Más importante es la situación en que, durante un determinado período que puede abarcar uno o dos planes quinquenales, o incluso más, el déficit de divisas es mayor que el de recursos. La escasez de divisas hace que se desvanezca la posibilidad de lograr cierto ahorro nacional. Cuando hay más divisas disponibles hay más ahorro nacional. No obstante, durante el período de transición, antes que ambos déficit se nivelen mediante una reorganización adecuada de la economía (aumentando las exportaciones o intensificando la sustitución de las importaciones), es posible que el volumen total de préstamos exteriores requerido sea mayor que el aumento de la inversión nacional. Aun así, éste es el único modo de conseguir un aumento de la inversión nacional tras el período de transición.

37. El esfuerzo nacional puede medirse sólo en relación con unos objetivos predeterminados. La tasa de crecimiento del ingreso no es el único objetivo. Incluso en lo que respecta al objetivo económico de crecimiento, no bastaría el criterio del incremento máximo del ingreso en cada período quinquenal o decenal. Según las distintas etapas y fases del desarrollo, será menester una mayor o menor inversión para producir una unidad de ingreso adicional. Esto es así sin excepción, cuando, por ejemplo, hay que constituir primero el capital social fijo. Esta

inversión en la infraestructura económica produce solamente ligeros aumentos del ingreso, pero, sin embargo, crea el marco necesario para que las inversiones subsiguientes rindan más pronto. El aumento directo del ingreso es menos importante, en este caso, que las oportunidades de inversión. Así pues, es posible que al principio, el ingreso derivado de cada dólar de ayuda sea escaso; lejos de ser un argumento para disminuir la ayuda, en muchos casos esto constituiría una buena razón para incrementarla.

38. En la evaluación hay que analizar las actividades de desarrollo de un país en conjunto, su capacidad de absorción y su capacidad de reembolso. Según el potencial de desarrollo y la relativa eficacia de las actividades del país, se recomendará la aportación de un mayor o menor volumen de recursos externos para complementar estas actividades.

39. La « capacidad de absorción » tiene dos elementos: primero, la capacidad de organizar las inversiones, es decir, la capacidad de absorber el capital (capacidad técnica o de absorción en el sentido estricto), y segundo, la capacidad de encauzar el ahorro interno hacia las inversiones, concepto que se expresa mejor por el nivel y el grado en que la tasa marginal de ahorro es mayor que la tasa media.

40. La capacidad de organizar la inversión, que entraña la realización de estudios de preinversión y la elaboración y ejecución de proyectos, está limitada según el país. En muchos países subdesarrollados puede acelerarse —cosa que ha ocurrido, de hecho, en el curso del anterior decenio— mediante actividades organizadas a escala nacional, reforzadas por la asistencia técnica; no obstante, el ritmo y alcance de su expansión están sujetos a límites bastante estrechos. Si la tasa de inversión ha venido aumentando hasta el presente a un promedio anual del 5% al 6%, por ejemplo, el probable incremento será de un 25% a un 35%, hasta alcanzar un porcentaje anual de 7,5% a 8%. Pero no es cierto que la capacidad de absorción esté supeditada por completo al volumen de las actividades que se esté dispuesto a concentrar en la asistencia técnica masiva. Los conocimientos y las técnicas extranjeras pueden completar pero no reemplazar totalmente la organización y administración nacionales. La educación, a largo plazo, y la transformación de las costumbres, a corto plazo, contribuirán a ampliar la perspectiva.

41. Se puede aumentar las posibilidades de movilizar el ahorro cuando éste es de poca cuantía, mediante reformas institucionales y fiscales, en especial aumentando la diferencia entre la tasa media y la tasa marginal de ahorro; con un nivel medio de ahorro del 10% del producto interno bruto, la tasa marginal podrá aumentarse al doble, e incluso más¹². La eficacia del sistema tributario de un país cuando aumentan los ingresos puede

justificar una proyección de la capacidad de ahorro de un país muy superior a la actual. Los cambios en la composición del producto (más industrias con altas tasas marginales de ahorro) producen en muchos casos un aumento previsible de las tasas de ahorro en el conjunto del país.

42. Si bien no puede medirse con exactitud la capacidad de absorción, en realidad no hay una diferencia de opinión muy marcada acerca de las posibilidades de los distintos países; es posible llegar a un acuerdo sobre un orden de magnitudes para un plazo breve en el futuro inmediato. Cuanto mayor sea el plazo menos exacto será el juicio; de aquí la necesidad de revisiones periódicas.

43. La corriente de recursos exteriores no debe rebasar el límite de la capacidad de absorción, por una parte, ni el de la capacidad de reembolso, por otra. El primer límite debe condicionar de modo determinante el volumen de la ayuda, pero el segundo decidirá en gran manera el procedimiento de financiación. La capacidad de reembolso no debe evaluarse mediante una proyección estática de la situación actual; más bien habrá que tener en cuenta el aumento del ingreso y de la tasa de ahorro (así como la expansión de las inversiones encaminadas a aumentar las exportaciones y reducir las importaciones), que resultarán de la adopción de un programa de desarrollo bien preparado. Tampoco es lógico suponer que el total de la deuda exterior « dura » de cada país deba amortizarse dentro de un plazo de 20 a 30 años. La cuestión lógica que es menester plantearse es: ¿qué volumen de deuda exterior puede sostener un país a la larga? Tras un período de, digamos, 20 años, la entrada bruta de capital proseguirá, mientras que la entrada neta se habrá detenido.

44. Un programa de desarrollo debe evaluarse no sólo en función de su coherencia sino también de su viabilidad. No sólo hay que estudiar lo que puede hacerse, sino también cómo debe hacerse. Una estrategia del desarrollo puede emplear varias combinaciones de los instrumentos de política económica, es decir, de política monetaria, fiscal, cambiaria y comercial. No corresponde a la evaluación independiente multilateral establecer qué sistema haya de adoptarse, sino velar porque una combinación acertada conduzca a una estrategia eficaz. Los gobiernos están, en su mayoría, más calificados que los expertos independientes para decidir qué combinación de instrumentos dará probablemente resultados.

Capítulo IV

Ensayo de evaluación multinacional de programas de desarrollo

45. La principal dificultad técnica que debió afrontar el Comité de los Nueve al preparar sus informes de evaluación fue el hecho de que muy pocos programas de desarrollo se elaboraban de modo satisfactorio, ni tampoco se disponía de documentación estadística suficiente y fidedigna. No obstante, el propio proceso de evaluación contribuyó a descubrir las principales deficiencias de los programas de desarrollo e hizo posible que con el tiempo éstos se preparasen mejor. En muchos casos los informes de evaluación tuvieron necesariamente que

¹² Es evidente que si el incremento del ahorro no puede convertirse con facilidad en un aumento de la inversión por falta de disponibilidades apropiadas de divisas para financiar las importaciones que requiere el aumento de las inversiones, el incremento de la tasa de ahorro interno no servirá de nada. A corto plazo el aumento del ahorro nacional no puede sustituir a las divisas, pero a largo plazo tal sustitución es posible, a través de una reorganización de la economía.

adoptar un carácter preliminar y limitarse a una estimación general de la validez de la estrategia general del desarrollo. En otros casos (por ejemplo, en los de Chile, Colombia y Venezuela), y pese a las múltiples lagunas, el informe de evaluación pudo profundizar algo más. Los contactos personales con los altos funcionarios o los ministros responsables de las decisiones en materia de desarrollo hicieron posible, con frecuencia, que las políticas nacionales y los procedimientos de evaluación del comité *ad hoc* fuesen más coherentes. De este modo fue posible modificar hasta cierto punto las decisiones e influir en ellas y, también, desde luego, corregir determinadas impresiones erróneas iniciales sobre su contenido y su justificación.

46. La concesión de préstamos en el exterior es una manifestación de la política nacional y es consecuencia de gran número de factores, no todos relacionados con la promoción del desarrollo económico. No obstante, sería mejor que los préstamos para fines distintos del desarrollo económico se administraran con un nombre distinto y no fuesen objeto, desde luego, de una evaluación internacional independiente. Los Estados Unidos han llevado siempre a la práctica las recomendaciones sobre la ayuda incluidas en los informes del Comité de los Nueve, pero al hacerlo siempre atribuyeron mayor importancia a su propia evaluación, por medio de negociaciones rigurosamente bilaterales. Pese a la buena voluntad mostrada por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (CAID), las negociaciones bilaterales sobre préstamos, aun cumplimentando las recomendaciones de los comités *ad hoc*, nunca destacaron el principio de que las condiciones que rigen la ayuda de los Estados Unidos deben ajustarse a las especificadas en los informes de evaluación independientes y multilaterales del Comité de los Nueve. Además, en muchos casos en que se concedió la ayuda sin un informe de evaluación del Comité de los Nueve, la cuantía de los préstamos y las condiciones de los contratos no fueron menos favorables que cuando se concedieron con arreglo a los informes precitados. No es de extrañar que en los países de América Latina cundiera gradualmente la impresión de que las condiciones fijadas por el Comité de los Nueve eran en muchos casos más gravosas que las que podían obtenerse mediante una negociación bilateral directa. La Alianza para el Progreso no aspiraba a la perfección. Incluso aquellos países sin programas de desarrollo, o que no los habían presentado previamente al Comité de los Nueve, no debían, por ello, verse desasistidos. Pero los que presenten sus informes para ser evaluados y acepten las decisiones difíciles y frecuentemente penosas, que recomienda la Alianza para el Progreso, con miras a la aplicación de reformas estructurales, recibirán más ayuda y condiciones más flexibles (por ejemplo, la financiación de los gastos en moneda nacional) que los otros. De otro modo, el aliciente que supone la realización de empresas difíciles tendería a desaparecer; por desgracia, una obligación moral de ajustarse a los objetivos de la Carta de Punta del Este, no es, en sí, suficiente. Los Estados Unidos aplicaron en la práctica las recomendaciones de los informes de evaluación del Comité de los Nueve, pero nunca afirmaron explícitamente que dichos informes fueran la base de sus asignaciones. Así pues, a partir de 1964, los informes de evaluación del Comité de los

Nueve fueron perdiendo importancia de modo gradual. La conclusión que cabe sacar de lo sucedido es que, a menos que se sepa que la política de asistencia está basada en las recomendaciones de una evaluación internacional independiente, la evaluación no puede alcanzar su objetivo.

47. Los estudios por países del CIAP, que son parte de su examen anual de las actividades nacionales de desarrollo, no se consideraban generalmente como complemento de las evaluaciones multilaterales independientes del Comité de los Nueve; así se creó, involuntariamente, cierta confusión y equívoco sobre la función de estos informes. El sistema de evaluación anual presenta dos grandes ventajas: en primer lugar, constituye un informe periódico sobre la marcha de los planes a largo plazo, y, en segundo lugar, ofrece un terreno de contactos entre todos los organismos interesados en el suministro de la ayuda. Aunque ninguno de estos organismos contrae obligaciones ni compromisos, las reuniones permiten obtener informaciones complementarias y, a veces, sugerencias sobre los distintos enfoques de diagnóstico y prognosis. Los representantes que asisten a las reuniones y se enteran del informe de evaluación recogen además la clara impresión de que las decisiones no se adoptan a sus espaldas o sin tener en cuenta su punto de vista. No obstante, las evaluaciones efectuadas por el CIAP presentan también sus desventajas, a menos que vayan acompañadas de informes de evaluación independientes y multilaterales. Cuando los debates tienen lugar en presencia de representantes de todos los organismos y de observadores (y, además, concluyen con la publicación de un comunicado) no se puede proceder a un examen muy circunstanciado ni plantear cuestiones difíciles o enojosas.

48. La evaluación es un procedimiento necesariamente largo que entraña, además de un detenido estudio, una serie de debates, sugerencias y « negociaciones *de facto* » con el gobierno, sobre el ritmo de las reformas estructurales y la posible aceleración de las actividades nacionales. Estos debates serían prácticamente imposibles en una reunión pública, con la participación de todos los organismos nacionales e internacionales. Tampoco es posible publicar todos los detalles de estos debates una vez hayan tenido lugar. La utilidad de un informe de evaluación preparado por un organismo multilateral independiente, como el Comité de los Nueve, no reside principalmente en sus averiguaciones y conclusiones, sino en el procedimiento por el que se ha llegado a ellas, a través de una serie de conversaciones entre el gobierno y un organismo funcional imparcial que no representa a los acreedores ni a los deudores. Estas conversaciones confidenciales ofrecerán a un comité multilateral independiente, como el Comité de los Nueve, la posibilidad de compenetrarse mejor con los problemas del país de que se trate y también darán una idea más clara al gobierno de la necesidad de intensificar las actividades nacionales. También pondrán de manifiesto que la cuantía recomendada, la continuidad y la flexibilidad dependerán del efecto catalizador que pueda producir la ayuda en la movilización de actividades nacionales complementarias. No obstante, los trabajos del comité eran de tal índole que la mayor parte de sus debates y discusiones tuvieron que celebrarse a puerta cerrada, a fin de que fueran de plena utilidad.

Conclusión

49. Esta reseña histórica sobre la doctrina y los casos prácticos de evaluación de las actividades nacionales de desarrollo deja entrever las muchas dificultades que entraña su aplicación y las razones inmediatas del lento progreso en este terreno. Pero al propio tiempo muestra que sin este principio de evaluación independiente y multilateral, no se desvanecerán las sospechas que se manifiestan en las negociaciones de ayuda, ni se logrará un espíritu de colaboración, ni una mejora de las relaciones internacionales.

50. Al mismo tiempo, la experiencia del Comité de los Nueve demuestra que la institución de un mecanismo de evaluación internacional e independiente no dará plenamente sus frutos, a menos que las partes interesadas estén dispuestas a aceptar las consecuencias más importantes derivadas de la adopción de este procedimiento.

51. Lo que se ha dicho sobre la evaluación de las actividades nacionales de desarrollo en conjunto es aplicable también en gran medida a las evaluaciones parciales de aspectos particulares del desarrollo económico y social, como por ejemplo, la evaluación de las condiciones en que debe concederse financiación complementaria en los casos de disminución de los ingresos de exportación. Aquí también se plantea el problema básico de determinar si esta evaluación debe ser multilateral e independiente. El BIRF, por ejemplo, es un organismo multilateral. Pueden aducirse dos argumentos para demostrar que no es el organismo de evaluación ideal cuyo dictamen deba ser aceptado y seguido por todos los demás. El primero y menos importante es que, en definitiva, el BIRF está dirigido por representantes de gobiernos (directores ejecutivos), que votan según las partes aliadas de sus gobiernos; estos países, en su gran mayoría, son acreedores, no deudores. Esto le resta independencia, pero sólo en la forma, ya que, de hecho, la dirección del BIRF es independiente. El inconveniente es más de forma que de fondo. Sin embargo, la autonomía de la dirección puede variar y esto puede constituir su verdadero punto flaco. Un inconveniente más grave es la falta de una distinción entre la programación y la financiación, ya que los mismos funcionarios del Banco que evalúan las

actividades de desarrollo toman parte también en las negociaciones sobre los préstamos, de modo que son, a la vez, jueces y ejecutores. Esto podría corregirse mediante la creación de un cuerpo independiente de expertos internacionales con sus propios estatutos, no vinculado al BIRF. Ya se nombra a menudo como jefes de las misiones de estudios económicos del BIRF a personas ajenas al mismo. Sin embargo, el dictamen de la misión debe recibir el visto bueno del BIRF. En el futuro esta falla podría corregirse mediante una reforma institucional.

52. El Fondo Monetario Internacional es un organismo multilateral, pero no es un evaluador «independiente», en el sentido empleado en este estudio, y sólo estudia un sector o aspecto del desarrollo. No puede, por ello, encargarse de una evaluación general. El FMI puede prestar asistencia a corto plazo cuando se trate de dificultades inherentes a la balanza de pagos, pero no es un organismo encargado de autorizar la asignación de ayuda.

53. Entonces, ¿a quién corresponde la tarea de evaluar, y cómo puede evitarse la superposición de varias evaluaciones multilaterales? La actual multiplicidad de las misiones evaluadoras impone una carga excesiva a los países en desarrollo y resta forzosamente eficacia a los informes de evaluación. No cabe la menor duda de que es necesario delegar parte de las decisiones en uno, dos o tres organismos de evaluación, pero no en diez, veinte o treinta. La solución ideal sería que estas evaluaciones fuesen a la vez independientes y multilaterales. Los sentimientos nacionalistas que prevalecen en la actualidad, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, se oponen a la realización de este ideal. ¿Serán aceptables las evaluaciones que sean sólo parcialmente independientes, sin la delegación real de las decisiones en un organismo de arbitraje? Esta podría ser una solución transitoria y supondría un paso hacia la meta final que es la constitución de un tribunal internacional de justicia en materia económica, verdaderamente independiente: pero tal vez no alcance un mínimo de verosimilitud y, por ello, no cumpla su cometido. La diferencia entre una evaluación completamente independiente y multinacional y otra que sólo lo sea parcialmente, tal vez sea algo más que una mera diferencia de grado.

DOCUMENTO TD/65

La Alianza para el Progreso y la cooperación económica multilateral Estudio preparado por el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso

[*Texto original en español*]
[6 de febrero de 1968]

Capítulo I

Antecedentes de la creación del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso

1. La creación del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) está íntimamente ligada a la historia de los esfuerzos desplegados por las naciones latinoamericanas para darle una base multilateral al proceso de solución de los problemas del desarrollo económico y social.

2. Resulta conveniente recordar —para remitirnos sólo a las experiencias más recientes— que en la búsqueda de una acción colectiva, las naciones latinoamericanas recurrieron a las Naciones Unidas y obtuvieron de este organismo mundial el establecimiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Eran los tiempos en que el Gobierno de los Estados Unidos consideraba que los problemas de los países de este hemisferio revestían mucho menor urgencia que los que aquejaban a Europa y requerían tan sólo un tipo de colaboración en la cual el papel principal correspondería a los ciudadanos, en privado, y en grupos, diferente al caso del programa delineado para ayudar a los países europeos devastados por la guerra ¹.

3. Desde 1933 venían los países latinoamericanos insistiendo en la conveniencia de celebrar una Conferencia Económica Interamericana que permitiera dar forma a una empresa cooperativa para lograr un progreso más rápido y que constituyera, a la vez, una expresión tangible de la solidaridad asentada en el ámbito político.

4. Esas circunstancias determinaron, tal vez, que fuera el organismo mundial y no el regional el que constituyera el primer centro de acción multilateral para estimular el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos.

5. Bajo la dirección del Sr. Prebisch, la CEPAL estructuró la base doctrinaria de la programación económica, de la industrialización, de la relación entre el comercio y el desarrollo y de la integración económica regional. Bien puede decirse que sólo entonces comenzaron a ser conocidas las dramáticas realidades del subdesarrollo latinoamericano.

6. Sólo el programa de asistencia técnica —establecido por la administración Truman, y mejor conocido, como el Punto Cuarto— y los préstamos para proyectos específicos concedidos por el Banco de Exportación e Importación y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) constituyen hechos dignos de mención en el plano de la solidaridad económica interamericana hasta el año 1957 y cabe, al respecto, destacar que ellos tenían un carácter definitivamente bilateral.

7. En 1958, el Gobierno del Brasil delineó con la llamada « Operación Panamericana » los fundamentos de una acción colectiva de los países del hemisferio, destinada a adaptar los organismos e instituciones internacionales a las necesidades impuestas por la lucha contra el subdesarrollo económico; a actualizar y a ampliar los recursos de los organismos financieros internacionales; a encauzar la asistencia técnica hacia el aumento de la productividad, y a adoptar medidas urgentes para estabilizar el mercado de productos básicos y garantizar el desarrollo económico mediante una revisión de la política fiscal y económica de cada país. La Operación Panamericana se definía como « una reorientación de la política continental », no como « un simple programa, sino toda una política » ².

8. A partir de entonces puede observarse una gradual aproximación del Gobierno de los Estados Unidos hacia el enfoque multilateral y hacia la percepción más clara de una mutua dependencia.

9. La firma del convenio constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en abril de 1959, marcaba otro paso en esta aproximación de criterios y satisfacía otra justificable y vieja aspiración latinoamericana, expresada originalmente en la primera Conferencia Internacional Americana celebrada en Washington setenta años antes.

10. De la Operación Panamericana, destinada a atacar los problemas del subdesarrollo, surgieron, sucesivamente, la creación de una comisión para estudiar la formulación de nuevas medidas de cooperación económica (Comité de los Veintiuno), acordada por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y el Acta de Bogotá, de septiembre de 1960, suscrita en la tercera reunión del Comité de los Veintiuno. El documento de

¹ Harry S. Truman, « Discurso ante la Conferencia de Petrópolis », abril de 1947.

² « Operación Panamericana », *aide-mémoire* del Gobierno del Brasil presentado a los gobiernos americanos, agosto de 1958.

Bogotá tiene, además, dos relevantes características: inicia la modificación de la estructura del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) para adaptarlo a las nuevas y más intensas actividades que se preveían como consecuencia de las deliberaciones y acuerdos allí celebrados y establece un fondo especial interamericano para el desarrollo social, al cual el Gobierno de los Estados Unidos entrega, por primera vez, una contribución determinada. Se avanzaba, además, en el camino de la acción multilateral, al disponerse que el BID fuera «el principal mecanismo encargado de administración de ese fondo». El proceso cobraba vigor y dinamismo.

11. El 13 de marzo de 1961, el Presidente Kennedy dijo en un histórico discurso que «... si los países de América Latina están preparados a realizar su parte... los Estados Unidos, creo yo, a su vez contribuirán a proporcionar recursos de alcance y magnitud suficientes para hacer que este atrevido programa de desarrollo tenga buen éxito, de la misma manera que contribuimos a proporcionar los recursos adecuados para ayudar a reconstruir las economías de Europa occidental». Esta empresa cooperativa, en que la ayuda externa vendría a complementar el esfuerzo propio de cada nación latinoamericana, fue denominada por el Presidente Kennedy como una «Alianza para el Progreso».

12. La Carta de Punta del Este, firmada el 17 de agosto de 1961, institucionalizó la Alianza para el Progreso que, a su vez, constituyó la materialización de los conceptos y aspiraciones que los países de la América Latina habían formulado y sostenido durante largos años.

13. La filosofía que preside la elaboración del programa de la Alianza consiste en que dicho programa no está solamente dirigido a incrementar el ritmo de crecimiento de los países latinoamericanos, sino también a perfeccionar su fisonomía social, dentro de un régimen de convivencia democrática. Simultáneamente con las realizaciones de orden estrictamente económico, la Alianza considera la realización de una serie de reformas de las estructuras económicas y sociales prevalecientes en la región. Sin duda, ha influido en esta concepción del problema la experiencia histórica que se desprende de la aplicación exclusiva de programas de desarrollo económico en países donde las condiciones sociales son de marcada injusticia. Sólo a través de procedimientos totalitarios ha sido posible prescindir de la satisfacción de las más apremiantes necesidades sociales y acentuar el desarrollo económico.

14. Los esfuerzos que efectúa la Alianza para el Progreso están regidos por acuerdos recíprocos de carácter multilateral. Significan, en consecuencia, una modificación sustancial de las bases de la cooperación económica interamericana, con anterioridad al Acta de Bogotá y a la Carta de Punta del Este.

15. La Carta de Punta del Este señaló como objetivos fundamentales de la Alianza para el Progreso los siguientes: el aumento de la tasa de crecimiento económico, a un ritmo que no sea inferior al 2,5 % anual por habitante; una distribución más equitativa del ingreso nacional; la diversificación de las estructuras económicas, especialmente por medio de la industrialización; el aumento considerable de la productividad y producción agrícolas, a través de reformas agrarias integrales y de mejores

servicios de almacenamiento, transporte y distribución; la ampliación de los recursos provenientes del sector externo de las economías nacionales por medio del mantenimiento de precios estables para los productos básicos de exportación, del desarrollo de programas que eviten fluctuaciones excesivas de los ingresos de divisas provenientes de las exportaciones y del fortalecimiento de los acuerdos de integración económica para llegar al mercado común latinoamericano; y la adopción de programas amplios en los campos de la salud, la educación y la vivienda.

16. Para alcanzar esas metas, los países miembros de la Alianza para el Progreso fijaron ciertos requisitos básicos, tales como: la ejecución de programas nacionales de desarrollo económico y social, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente; el apoyo de estos planes nacionales en el principio del esfuerzo propio, como se estableció en el Acta de Bogotá, y del máximo empleo de los esfuerzos nacionales; que las instituciones, tanto en los sectores públicos como en los privados, incluyendo las organizaciones laborales, cooperativas e instituciones comerciales, industriales y financieras, sean fortalecidas y mejoradas para la creciente y eficaz utilización de los recursos nacionales; y el estímulo y fortalecimiento, a través de los programas de la Alianza, del movimiento de integración económica latinoamericana.

17. En respaldo de programas nacionales de desarrollo así concebidos y ejecutados, la Carta de Punta del Este estableció que se pondría a disposición de los países latinoamericanos un capital procedente de todas las fuentes exteriores, durante la primera década, de por lo menos 20.000 millones de dólares, suma que, en su mayor parte, debe estar constituida por fondos públicos.

18. No existieron en Punta del Este diferencias fundamentales en la apreciación de los objetivos perseguidos por la Alianza. Ya se ha visto que ellos representaban una filosofía largamente sentida y auspiciada por los países latinoamericanos, a la que los Estados Unidos ofrecían ahora su contribución. Sin embargo, fue necesario encontrar una fórmula que permitiera «evaluar» los planes nacionales de desarrollo y otorgarles, en consecuencia, financiación internacional. Los Estados Unidos procuraban estimular la mayor responsabilidad colectiva en esta materia y apoyaban, por lo tanto, la idea de establecer un órgano internacional, que ejerciera la importante función «evaluadora». Otros países compartían esa idea pero sostenían, a la vez, que en el órgano evaluador debía residir la facultad de aprobar la distribución de los fondos. Según un autorizado comentarista estadounidense, John C. Dreier, el resultado de esta disparidad de opiniones fue la creación de la Nómina de los Nueve Expertos, cuyas facultades fueron cercenadas con diversas limitaciones de inspiración nacionalista.

19. Obviamente, y como ha sido reconocido en numerosos estudios y publicaciones, incluyendo los informes de la Nómina de Expertos, la transacción a que se llegó en Punta del Este significó dejar a la Alianza con un vacío de poder, en cuanto a su administración y en lo que se refiere a la función evaluadora y a la distribución de los fondos de la cooperación externa.

20. En efecto, la Carta de Punta del Este entregó la tarea de evaluar los programas nacionales de desarrollo

a los comités *ad hoc*, en los cuales los miembros de la Nómima participarían conjuntamente con otros expertos designados por el Secretario General de la OEA a solicitud y con el consentimiento de los gobiernos interesados. En cuanto a la necesidad de que existiera un organismo encargado de la representación multilateral de la Alianza, y de la promoción, ejecución y coordinación de sus programas, ésta pronto se hizo muy evidente.

21. En su informe a la segunda reunión anual del CIES al nivel ministerial, la Nómima de Expertos sugería la creación de un mecanismo en el cual se conocieran, relacionen y coordinen las actividades de los organismos del Sistema Interamericano que tienen responsabilidades en el desarrollo del continente y en el programa de la Alianza y sostenía que se trata de crear un mecanismo activo y con autoridad suficiente para decidir en unos casos y coordinar en otros, pero en todos, para ejercer funciones ejecutivas concretas, a fin de acelerar el programa de la Alianza. Precizando aún más, la Nómima decía que el CIES al nivel ministerial sería la asamblea anual del más alto poder decisorio en el campo técnico y en la esfera administrativa, y formularía las políticas de orden general y que el CIAP debería actuar como agente de carácter permanente para aplicar la política definida por el CIES en relación con la Alianza y para representarla en los períodos en que aquél no esté reunido.

22. Si la materia resultaba urgente con relación a la propia Alianza, no era menos urgente el hecho de que la aprobación de la Carta de Punta del Este requería iniciar una revisión de todo el Sistema Interamericano, atendida la realidad de que éste, tal como estaba constituido, había sido creado en su mayor parte con anterioridad a la Alianza para el Progreso y, en consecuencia, puede no estar estructurado en la forma que permita lograr los objetivos de la Carta de Punta del Este, con la eficacia y el dinamismo necesarios³.

23. El 20 de noviembre de 1962, el Consejo de la OEA, basándose en las consideraciones antes mencionadas, resolvió encargar a los ex-presidentes Lleras Camargo, de Colombia, y Juscelino Kubitschek, del Brasil, el estudio de la organización y las actividades de los organismos e instituciones del Sistema Interamericano que tuvieran responsabilidades en relación con la Alianza para el Progreso para que recomendaran, si fuera necesario, los cambios de estructura y de procedimiento que fueran indispensables para asegurar la eficacia y el dinamismo de la Alianza para el Progreso.

24. Estas dos personalidades latinoamericanas entregaron informes individuales y ambas coincidieron en la impostergable necesidad de crear un órgano permanente para la ejecución del programa de la Alianza para el Progreso.

25. El Sr. Kubitschek concebía ese órgano como un órgano colectivo permanente, que formulara directivas en el marco de la ejecución de la Alianza y ejerciera funciones que imprimiesen a las tareas comunes el dinamismo y la eficacia de que carecían. Subordinado a las directivas preparadas por el CIES al nivel ministerial,

esto es, por los gobiernos de los Estados miembros, el nuevo órgano debería caracterizarse por ser representativo de los intereses comunes, por la imparcialidad y por el sentido multilateral de las decisiones dentro del espíritu de la Carta de Punta del Este. Debía ser órgano del CIES, permanentemente dedicado a organizar las deliberaciones y tomar las decisiones que fueran necesarias para el funcionamiento dinámico y eficaz de la Alianza para el Progreso.

26. A juicio del señor Lleras Camargo, dicho cuerpo, asesorado técnicamente por una junta asesora de alto nivel, tomaría la responsabilidad de promover la financiación de los programas nacionales con el Gobierno de los Estados Unidos, con el BID, con el Banco de Exportación e Importación, con el BIRF, con el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), con los países europeos y el Japón, individual o colectivamente, con la banca privada, etc. De otra parte, aseguraría una equitativa distribución de los recursos que puedan anticiparse en cualquier momento para la financiación adecuada de los programas nacionales. Promovería en cada país la acción más rápida y eficaz del gobierno o de la iniciativa privada en la ejecución de los programas y estaría atento a cualquier falla en las contribuciones nacionales o extranjeras ofrecidas para el desarrollo de cada plan nacional, así como al atraso o cumplimiento de las metas establecidas en él, para adaptar las nuevas etapas a las posibilidades de la ejecución.

27. La junta asesora de alto nivel, a que se hacía referencia, sería la Nómima de Expertos, a la cual el Sr. Lleras Camargo proponía transformar en un cuerpo activo, de carácter asesor técnico, destinado esencialmente a la evaluación de los programas nacionales. Pero la función de esa junta asesora —agregaba el Sr. Lleras Camargo— no termina, ciertamente, en proveer expertos para el estudio de los programas, sino que deberá examinar estos últimos, una vez elaborados por los comités *ad hoc*, con el objeto de establecer la mayor homogeneidad de criterio, y para aconsejar, principalmente, sobre las posibilidades de integración económica que puedan surgir de los planes aislados. Sería, asimismo, el cuerpo consultivo del Comité Interamericano de Desarrollo (posteriormente CIAP).

28. Ya veremos que estas ideas han sido en gran parte acogidas en el proceso de transformación de los órganos de la Alianza para el Progreso.

Capítulo II

Establecimiento del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP)

29. Con base en estos puntos de vista coincidentes de ambos ex-mandatarios, la segunda reunión del CIES al nivel ministerial, efectuada en São Paulo, Brasil, en noviembre de 1963, aprobó la resolución I-M/63, que crea el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP).

30. Esa resolución otorgaba un marco institucional adecuado a la Alianza, susceptible, sin embargo, de adaptarse con flexibilidad —tanto en su estructura como en su funcionamiento— a las condiciones y requerimientos de

³ Resolución A-8, adoptada en la primera reunión del CIES al nivel ministerial.

una empresa llamada a abordar problemas de extraordinaria magnitud. No existían tampoco precedentes o experiencias de acción multilateral que pudiesen guiar la marcha de la Alianza y la de su comité, salvo ciertos aspectos de la ejecución del Plan Marshall debidamente adaptados a las circunstancias diferentes del problema que había de encararse. En el caso de la Europa que emergió de la segunda guerra mundial, era necesario reparar el rostro destruido. En el de la América Latina, la tarea consiste en sanar su organismo entero, aquejado de un mal crónico, que es el subdesarrollo. La Europa inmediatamente anterior al Plan Marshall contaba con elementos propios y valiosos para emprender su reconstrucción económica y social. Tenía una vasta red de servicios de comunicación y transportes que si bien había sido dañada gravemente podía rehacerse y su población se caracterizaba por un alto nivel de alfabetismo, de conocimientos y pericia técnicos.

31. En lo que concierne a la Alianza para el Progreso, el proceso de expansión de la acción multilateral marca un claro ritmo ascendente.

32. El Acta de Bogotá, de octubre de 1960, formulaba diversas recomendaciones llamadas a establecer la «cooperación multilateral para el progreso social y económico» y ésta consistía, fundamentalmente, en la realización de reuniones anuales del CIES para examinar los progresos sociales y económicos de los países miembros, analizar los adelantos conseguidos y los problemas hallados en cada uno de ellos y para preparar informes sobre las perspectivas para lo futuro.

33. Pocos meses más tarde, la Carta de Punta del Este introducía el concepto de la elaboración de programas nacionales de desarrollo que podrían ser presentados, para su consideración, a un comité *ad hoc* integrado por miembros de la Nómina de Expertos y por técnicos designados según proposición del gobierno interesado. «Las recomendaciones del comité *ad hoc*» —según la Carta de Punta del Este— «serán de gran importancia para determinar la distribución de los fondos públicos de la Alianza para el Progreso que contribuyan al financiamiento externo previsto en dichos programas.»

34. En noviembre de 1963, la segunda reunión anual del CIES al nivel ministerial creó, como ya se ha visto, el CIAP y otorgó a ese cuerpo la facultad de realizar los llamados «estudios por países».

Capítulo III

El concepto de la multilateralidad

35. La Alianza para el Progreso es el primer esfuerzo de cooperación económica verdaderamente multilateral. Está constituida por un grupo formal de países que incluye prestadores y prestatarios, todos los cuales asumen obligaciones recíprocas. En este sentido la Alianza difiere del Plan Marshall, en el que no existía ningún tratado o acuerdo multilateral, sino solamente una declaración de política unilateral de los Estados Unidos. Mientras los países prestatarios se organizaron en forma multilateral a través de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) para facilitar la distribución de

la cooperación financiera, los Estados Unidos, como país prestador, no estaban formalmente obligados a cumplir ninguna de sus decisiones o recomendaciones, aunque en la práctica lo hacían. A diferencia del Plan Marshall, por lo tanto, la Alianza para el Progreso constituye un acuerdo multilateral, expresado en la Carta de Punta del Este, que fue firmado por todos los países miembros, incluso los Estados Unidos. De este modo, la Alianza no es un programa de ayuda de los Estados Unidos, sino un verdadero esfuerzo interamericano, basado en el principio de la multilateralidad. Más aún, debido a estas características la Alianza debe ser dirigida en forma también multilateral. Por lo tanto, el que los países signatarios de la Carta de Punta del Este den o no cumplimiento a los compromisos contraídos, no es algo que pueda dejarse librado a la decisión de uno o varios países, como habría sido posible bajo el Plan Marshall, sino que debe basarse en una decisión colectiva.

36. Como se mencionó anteriormente, este concepto multilateral ha estado tomando forma dentro del sistema interamericano durante cerca de diez años. Lo que importa en este sentido no es tanto la manera de encauzar la ayuda financiera o técnica, sino más bien el que su monto, condiciones, distribución y las pruebas de actuación interna sean determinadas por un cuerpo en el que estén representados prestadores y prestatarios. Este no es un ejercicio puramente técnico. Es esencialmente un ejercicio político, aun cuando necesita una sólida base técnica. En este sentido debería hacerse hincapié en que hay una gran diferencia entre la evaluación de un plan de desarrollo propiamente tal, tarea de la cual se encarga la Nómina de Expertos, y la evaluación de una política de desarrollo. Estos conceptos son diferentes, pero complementarios. Una dirección multilateral de la Alianza que se fundase exclusivamente en la evaluación de planes sería tan inadecuada como si su administración se basara solamente en un análisis de las políticas y de la actuación a corto plazo, y en la obtención del financiamiento. Para evaluar actuaciones y políticas debe existir alguna clase de plan o estrategia que cubra un período de varios años.

37. En segundo lugar, estas evaluaciones deben estar vinculadas a la financiación. En las condiciones actuales, la evaluación técnica de un plan en sí misma no genera automáticamente la financiación necesaria. Aunque es de esperar que algún día el mecanismo de la cooperación económica internacional llegue a un punto en que un cuerpo técnico, en virtud de su prestigio e imparcialidad para juzgar un plan de desarrollo, pueda obligar automáticamente a todas las fuentes externas de financiación a proveer el capital y la ayuda técnica necesarios, tal situación aparece todavía como prematura. Así, se necesita un organismo como el CIAP para analizar las políticas y actuaciones y para desempeñar un papel activo en la obtención de una cooperación financiera externa, que constituya un factor catalítico del esfuerzo nacional. Para tal objetivo, el establecimiento del CIAP es la culminación del mecanismo multilateral de la Alianza, que comenzó con la reestructuración del CIES y la creación de la Nómina de Expertos. La Nómina de Expertos y el CIAP, en conjunto, representan el mecanismo práctico necesario para proporcionar dirección, supervisión y coordinación multilaterales a la Alianza para el Progreso.

Capítulo IV

Funciones del CIAP y el procedimiento de los estudios por países

38. El CIAP no es un organismo judicial. Más bien es el representante internacional de los intereses de los países en desarrollo ante la comunidad financiera externa y viceversa. La función primordial del CIAP es determinar las realizaciones internas y las necesidades de financiación externa de cada país, y sobre esa base calcular tanto las disponibilidades y necesidades financieras como su distribución, para la región en conjunto y para cada uno de los países. Además, el CIAP tiene a su cargo el estudio de otros problemas « horizontales » de las regiones, con miras a hacer las recomendaciones apropiadas sobre asuntos tales como la inflación, el gravamen de la deuda externa, la inversión privada, el comercio, la reforma agraria y otros. Fundamentalmente, las funciones del CIAP consisten en: evaluar el esfuerzo interno y hacer recomendaciones sobre las necesidades de financiación externa complementaria; actuar en representación de los países para la obtención de la cooperación financiera; formular representaciones a ciertos países con respecto a sus compromisos, especialmente los que se refieren a reformas internas o a políticas comerciales que sean perjudiciales para los intereses de la América Latina; promover la coordinación de la ayuda entre las agencias financieras, y representar multilateralmente a la Alianza para el Progreso.

39. Estas funciones se llevan a cabo a través de un sistema de estudios anuales por países, que duran alrededor de una semana cada uno, en los cuales participan no sólo las delegaciones de los países sino también los representantes de la comunidad financiera internacional [BID, BIRF, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID), Fondo Monetario Internacional (FMI)]; de diversos organismos de las Naciones Unidas [la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)]; y observadores de países no miembros exportadores de capital (Bélgica, Canadá, España, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, República Federal de Alemania y Suiza).

40. Antes de las sesiones de estos « estudios por países », el personal técnico de la secretaría realiza consultas con las autoridades de los países y de las instituciones de financiamiento, obteniéndose así una base para la documentación del análisis de cada país. Cuando la Nómina de Expertos ha completado una evaluación general del plan, ésta sirve de marco para determinar las realizaciones y necesidades. Al final de cada estudio se prepara una serie de conclusiones específicas y recomendaciones relativas al esfuerzo de desarrollo en toda su extensión, que incluyen metas cuantitativas para la movilización de recursos internos y externos.

41. Como continuación de estos estudios, se ha establecido la costumbre de solicitar a los países que presenten informes sobre la ejecución de las medidas recomendadas, o que proporcionen nuevos datos, y pedir a los organismos

financieros información acerca del grado en que están satisfaciendo las necesidades de capital. En algunos casos, el Presidente del CIAP recibe cartas en las que se describen las políticas y medidas que se intenta aplicar, de acuerdo con las recomendaciones del CIAP.

42. Este proceso de estudios es multilateral en el sentido de que es llevado a cabo por subcomités del CIAP y presidido por un miembro del CIAP. También es multilateral en el sentido de que el trabajo técnico es preparado por una secretaría internacional o por la Nómina de Expertos, también de carácter multinacional. El aspecto multilateral se acentúa más todavía por la participación activa de otros organismos multilaterales, especialmente los de las Naciones Unidas. Como resultado de esto, las consideraciones exclusivamente bilaterales que pueden perjudicar a los intereses del desarrollo genuino pasan a segundo plano.

43. Fuera de lo anterior, estos estudios tienen otros efectos importantes. Primero, le permiten a cada país plantear sus políticas y justificarlas ante un foro de países y organismos financieros. Antes de la creación del CIAP no existía un foro semejante. Segundo, la preparación de cada país para estos estudios ha sido un factor importante en el mejoramiento de la coordinación de políticas en la elaboración de estadísticas y en acentuar el interés público en el esfuerzo de desarrollo. Tercero, las sesiones permiten, por primera vez, que cada organismo de financiamiento o país exportador de capital adquiera un conocimiento más sistemático de la posición y políticas de los otros. A menudo esto conduce a algunos organismos a cambiar su posición, en vista de la actitud de los otros. Cuarto, como los estudios cubren todo el panorama económico y social, los países u organismos que participan obtienen una visión que va más allá de las consideraciones inmediatas del proyecto, y que amplía sus relaciones y su impacto sobre un programa en particular. De esta manera, por ejemplo, el FMI se percata de ciertas consideraciones sociales o no financieras, mientras que otro organismo, como la OIT o la FAO, puede informarse acerca de problemas fiscales y sus impactos, o sobre los programas relacionados con el empleo de la fuerza laboral o con la agricultura. Quinto, los observadores de países no miembros pueden ver diversas posibilidades para su contribución financiera o técnica. Por último, los estudios tratan de llegar a un amplio consenso sobre las prioridades.

44. En esos estudios —y desde el principio— le cupo participación a la Nómina de Expertos. El CIAP consideró en la primera reunión plenaria efectuada después de su creación que la posibilidad de hacer apreciaciones relativamente exactas sobre el esfuerzo interno y sobre las necesidades de recursos externos sólo existe en los casos de aquellos países cuyos planes han sido evaluados por la Nómina de Nueve Expertos. Dispuso, además, que en los subcomités del CIAP encargados de efectuar los estudios por países participarían los miembros de la Nómina.

45. Ningún mecanismo de la Alianza ha contribuido de manera más fundamental a la efectiva multilateralización del proceso de desarrollo económico y social de la América Latina que el estudio por países efectuado anualmente por el CIAP. A través de él se ha promovido

la vinculación a ese proceso de las instituciones y agencias financieras internacionales, de países extracontinentales y del Canadá.

46. Se concretaba, de esta manera, la aspiración que la Nómina de Expertos había expresado al sugerir el establecimiento de un centro o foro permanente para debatir y estudiar los problemas y las políticas de la Alianza, en el cual participarían colectivamente los países de América Latina y los Estados Unidos e inclusive las organizaciones financieras y los países exportadores de capital⁴, con el objeto de que tales políticas y problemas no fueran definidos e interpretados unilateralmente.

47. Michael L. Hoffman decía en junio de 1966 sobre el tema de la coordinación de la ayuda que el patrón de coordinación que está desarrollando el CIAP es que los países latinoamericanos sometan sus propias políticas y programas a un estudio internacional de alto nivel, y que los Estados Unidos sometan sus programas de ayuda y políticas económicas respecto a Latinoamérica a la consideración del mismo organismo. La composición del CIAP, la forma en que lleva sus reuniones y la sensación de estabilidad que ofrece en comparación con otros esfuerzos de coordinación anteriores se han combinado para elevarlo muy rápidamente a una posición de autoridad que no posee ningún otro comité intergubernamental que vincule las fuentes de asistencia con los prestatarios. El Sr. Hoffman comentaba sólo un aspecto de la experiencia del CIAP, que le parecía especialmente significativo debido a su injerencia en los problemas de coordinación de la cooperación en otras partes del mundo y en otros contextos. Se refería a la medida en que el CIAP ha logrado conseguir la aceptación de la idea que para un gobierno no es ni una limitación de su soberanía ni una confesión de debilidad someter sus planes y políticas de desarrollo económico al examen por otros gobiernos y organismos internacionales reunidos en un comité. El grado de seriedad y de crítica objetiva de las realizaciones económicas nacionales alcanzado por los estudios de países del CIAP no parecía ser ampliamente reconocido fuera de los círculos más directamente vinculados a los problemas del hemisferio occidental. La OCDE es la única institución en que se llevan a cabo regularmente estudios colectivos similares sobre las realizaciones nacionales, y las circunstancias son diferentes, aunque cabía recordar que esta práctica de la OECE comenzó en una época en que muchos de los miembros eran también países prestatarios. El CIAP trabaja en privado y ha desarrollado procedimientos que ponen de relieve la interdependencia que existe en el proceso de los estudios por países. Como resultado de sus operaciones, tenía la impresión de que en Latinoamérica, más que en ningún otro lugar del mundo, existe una aceptación creciente de la idea de que los compromisos asumidos por un gobierno ante un organismo internacional imparcial no sólo son una parte adecuada sino una parte esencial de una relación racional y mutuamente beneficiosa entre gobiernos y organismos prestadores y los países prestatarios. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional han perseguido

durante años, por cierto, y a veces obtenido, compromisos de realizaciones internas basados en el reconocimiento de que ellos sirven a los intereses a largo plazo. La gran contribución del CIAP en este terreno es el reconocimiento simultáneo por parte de las fuentes de financiamiento y los países prestatarios del hecho de que no sólo uno o dos países, y no sólo países de actuación deficiente, sino todos los países en desarrollo pueden beneficiarse a través de estudios objetivos de la actuación económica y de discusiones regulares en un foro internacional. La posición del país cuyo programa se estaba examinando era la de un miembro, no la de un solicitante. Esperaba que otras regiones, en las que hay muchas conversaciones pero muy poca evidencia del deseo de implantar la cooperación regional de varias clases, no tardarían tanto o no sufrirían tantas frustraciones como los países del hemisferio occidental antes de decidirse a entrar en la clase de compromisos mutuos que involucra la creación y operación del CIAP.

Capítulo V

Modificaciones a la Carta de Punta del Este y otros avances hacia la multilateralización

48. En marzo de 1966, el CIES resolvió en Buenos Aires incorporar al texto de la Carta de la Alianza algunas disposiciones que dieran consonancia a la Carta con el proceso evolutivo que se había desarrollado. Así, la Nómina de Expertos que estaba adscrita al CIES pasó, como consecuencia de la creación del CIAP, a estar compuesta hasta por cinco expertos de alto nivel técnico, adscritos al CIAP, que es, además, comité ejecutivo permanente del CIES.

49. Las modificaciones que se introdujeron en Buenos Aires a la Carta de la Alianza para el Progreso no significaron alteración alguna al principio básico de que los esfuerzos nacionales e internacionales para el desarrollo económico y social del continente deben ser evaluados con un criterio funcional por un órgano independiente.

50. Los miembros de la Nómina, seleccionados entre las personalidades de mayor competencia, experiencia y capacidad con que pueda contar el Sistema Interamericano en los diferentes y complejos aspectos del desarrollo, conservan la misma indisputable autonomía en los juicios, evaluaciones y recomendaciones que han otorgado realce y autoridad a la acción realizada en los últimos seis años.

51. Los esfuerzos nacionales e internacionales para el desarrollo son evaluados con un criterio funcional, por un órgano independiente. Lo que la Carta de Punta del Este reservaba originalmente a los comités *ad hoc* queda ahora entregado —como función de la más alta prioridad— a la Nómina. La designación de comités *ad hoc* constituye sólo una excepción a la regla general⁵.

52. Otro acontecimiento de la mayor trascendencia ha fortalecido el carácter multilateral y cooperativo de la Alianza para el Progreso. Este ha sido la decisión adop-

⁴ Informe de la Nómina de Expertos al CIES, 1963.

⁵ Resolución 27-M/66 adoptada por el CIES, Buenos Aires.

tada por los Estados Unidos de otorgar los préstamos destinados a los programas de la Alianza de acuerdo con las conclusiones y recomendaciones que adopte el CIAP en su estudio anual de las actividades nacionales de desarrollo ⁶.

53. Este concepto fue ampliado por la Declaración de los Presidentes de América (14 de abril de 1967) en la reunión de Jefes de Estado americanos celebrada en Punta del Este y por el CIES en su reunión anual de Viña del Mar, para que incluyera a las instituciones financieras en general. Más aún, en el período de sesiones del CIAP de enero de 1968, la política de préstamos para programas de los Estados Unidos a la América Latina fue vinculada a los estudios por países del CIAP, en lo relacionado con la determinación de fechas y los criterios.

54. En vista de los avances realizados para alcanzar una multilateralidad genuina, se hace aún más apremiante la necesidad de un criterio efectivo y objetivo para el análisis de las realizaciones de los países prestatarios y prestadores. El problema consiste en el establecimiento de una serie de normas e índices cualitativos y cuantitativos, que sirvan para medir el desarrollo y diferenciarlo del simple crecimiento económico global. El CIAP continúa trabajando en el desarrollo de este criterio, basándose en un mandato específico del CIES. Una vez que se hayan establecido estos índices será posible reducir más aún algunas de las consideraciones subjetivas que rigen algunos aspectos de la cooperación económica internacional y establecer una adecuada base

técnica para la multilateralidad que sea coincidente con los avances institucionales realizados hasta ahora.

55. No hay duda de que el concepto de la cooperación económica multilateral es la tendencia del futuro. Los significativos avances realizados dentro del sistema interamericano y los conocimientos adquiridos, especialmente en lo relacionado con los aspectos institucionales, pueden muy bien aplicarse a otras regiones en desarrollo. La ventaja del CIAP y de la Nómina de Expertos consiste, precisamente, en que no son instituciones financieras y en que los criterios que pueden aplicar al esfuerzo de desarrollo de cada país pueden ser amplios y flexibles, e ir más allá de un simple enfoque del proyecto o del sector, de manera de incluir los muy importantes factores humanos y no económicos que son determinantes en la estrategia del desarrollo. Tampoco es posible que estos organismos usen la presión de los recursos financieros en situaciones particulares, con lo cual están salvaguardando los derechos soberanos de cada nación para labrar su destino según sus propias tradiciones e instituciones. Es necesario avanzar más, sin embargo, hacia el concepto del financiamiento de planes globales. Esto requerirá los esfuerzos de financiamiento conjunto, de varios países y organismos, a través de la idea del consorcio. Para poder desarrollar más este concepto, sin embargo, se necesita un « prestamista residual », es decir, una institución u organismo que financie los proyectos o programas que, aunque necesarios y racionales, sean de una naturaleza tal que no puedan ser aceptados por las instituciones financieras. La búsqueda de ese tipo de préstamos deberá ser una de las tareas del CIAP en el futuro.

⁶ *Foreign Aid Law, Fulbright amendment.*

MEDIDAS FINANCIERAS COMPLEMENTARIAS

DOCUMENTO TD/41

Declaración conjunta de los países en desarrollo miembros del Grupo Intergubernamental para la Financiación Complementaria *

[Texto original en inglés]
[16 de noviembre de 1967]

1. Los esfuerzos que desplieguen los países en desarrollo para acelerar el ritmo de su desarrollo económico se ven seriamente comprometidos por la incertidumbre reinante en lo que se refiere a sus ingresos de exportación. En vista de la importancia crucial que tienen las divisas para el desarrollo económico, la incertidumbre por lo que respecta a los ingresos en divisas torna extremadamente difícil toda planificación metódica. Dado que los ingresos de exportación constituyen la fuente más importante de divisas, una deficiencia imprevista de las exportaciones puede trastornar gravemente unos programas de desarrollo por lo demás bien concebidos. Por ello los países en desarrollo reiteran su decidido apoyo a la recomendación A.IV.18 del primer período de sesiones de la UNCTAD¹ y desean afirmar que a su juicio un plan inspirado en esa recomendación es conveniente y viable.

2. Los países en desarrollo toman nota de que en su estudio² el personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) llegaba a la conclusión de que: el problema de los movimientos desfavorables de los ingresos de exportación de los países en desarrollo era un problema real dados sus efectos perturbadores en relación con el desarrollo; el actual mecanismo internacional de financiación no contenía dispositivo alguno destinado a resolver el problema; es posible formular un plan viable de financiación complementaria. Los países en desarrollo apoyan decididamente este punto de vista y advierten también que el mismo ha recibido el apoyo de varios países desarrollados.

3. El plan debiera comprender los elementos siguientes:

a) Una norma de exportación que permita medir las deficiencias;

b) Un entendimiento sobre medidas de política;

c) Disposiciones para el empleo de otros recursos disponibles;

d) Obligaciones financieras de los países donantes claramente limitadas a una cuantía fija y adecuada, cuantía que vendría a añadirse a la de los recursos que los países donantes proporcionan en la actualidad a título de asistencia para el desarrollo;

e) Compatibilidad con el servicio de financiación compensatoria del Fondo Monetario Internacional (FMI).

4. Es indispensable que la asistencia con arreglo al plan esté basada en criterios objetivos. Existe acuerdo general en el Grupo Intergubernamental para la Financiación Complementaria acerca de la necesidad de algún tipo de norma de exportación. El personal del BIRF ha propuesto que esa norma se determine mediante proyecciones de exportación y los países en desarrollo apoyan este criterio por considerarlo un método apropiado para interpretar las «previsiones razonables». Cabe señalar que para formular cualquier plan de desarrollo es indispensable conocer cuáles son las perspectivas de las exportaciones y en conformidad con la práctica internacional actual la necesidad de financiación básica para el desarrollo se determina, por lo menos en parte, sobre la base de los ingresos de exportación y los desembolsos en divisas en perspectiva. Lo que supone el plan es que, en la medida en que los ingresos de exportación sean inferiores al nivel previsto en el plan de desarrollo, aceptado por la comunidad internacional, deberá procurarse compensar la deficiencia, a fin de que pueda llevarse a cabo el plan aceptado.

5. Los países en desarrollo aceptan el punto de vista de que es necesario asegurarse de que la financiación complementaria se emplee para las finalidades a que está destinada, a saber, garantizar los planes de desarrollo contra el trastorno provocado por las deficiencias de exportación atribuibles a circunstancias ajenas a su voluntad. A tal efecto, están de acuerdo en que los países debieran, al principio de cada período de planificación, concertar un entendimiento acerca de las medidas de política con el organismo administrador en que se indicasen las líneas generales de la política económica que se proponen seguir. Además, en el momento de producirse cualquier deficiencia, debería determinarse, mediante

* Declaración presentada el 11 de noviembre de 1967 durante el tercer período de sesiones del grupo. Los países en desarrollo miembros del grupo son los siguientes: Argentina, Brasil, Ceilán, Ghana, India, República Árabe Unida, Yugoslavia.

¹ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I: *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), pág. 58.

² Véase BIRF, *Medidas financieras complementarias* (Washington D.C., 1965). Para un informe sobre el estudio véase la publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.3, párrs. 18 a 98.

consultas entre el organismo y el país interesado, si la disminución de los ingresos de exportación se debe a circunstancias ajenas a la voluntad del país de que se trate.

6. En el estudio del personal del BIRF se ha sugerido que las consultas entre el organismo y los países miembros deberían tener carácter permanente a fin de asegurar una rápida determinación de las deficiencias en caso de que éstas se produzcan. Es preciso examinar detenidamente la necesidad de estas consultas de carácter continuo. En todo caso, las consultas previstas en el plan, ya tengan carácter permanente o estén limitadas en la forma indicada en el párrafo 5, debieran ser compatibles con las exigencias de la soberanía nacional tal como las defina el país interesado.

7. El informe del personal del BIRF recomienda que antes se empleen otros recursos en divisas, en especial las reservas y el servicio de financiación compensatoria del FMI, si se dispone de ellos. Los países en desarrollo aceptan esta propuesta. Al mismo tiempo desean señalar que los países que experimenten deficiencias de exportación no debieran verse obligados a recurrir a servicios de crédito que apliquen condiciones y modalidades onerosas, o a hacer uso de sus reservas de oro y divisas de modo que éstas disminuyan por debajo de un nivel considerado como prudente.

8. La formulación de un plan de financiación complementaria no debieran impedir la reconstitución de los recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), ya que las obligaciones financieras a que debería atender

el plan no surgirían sino después de haber transcurrido un plazo considerable.

9. Los países en desarrollo aprueban íntegramente el criterio de que el plan no debe establecerse en forma que entrañe obligaciones ilimitadas por parte de los países donantes. Están convencidos de que podría establecerse un plan viable a base de un compromiso fijo de 300 a 400 millones de dólares por año para un período inicial de cinco años, tal como ha recomendado el personal del BIRF. Los países en desarrollo aceptan la necesidad de un racionamiento como último recurso para lograr que las solicitudes de ayuda que se presenten al organismo correspondan a los recursos fijos. Están convencidos de que es factible establecer un sistema equitativo de racionamiento fundado en criterios objetivos.

10. Los países en desarrollo comprenden que es necesario liberalizar más el servicio de financiación compensatoria del FMI, pero estiman que los objetivos del plan de financiación complementaria no pueden lograrse mediante tal liberalización. Tampoco pueden aceptar que la refinanciación del servicio del FMI constituya el único o principal objetivo del plan.

11. Por otra parte, los países en desarrollo aceptan la opinión de que las operaciones del organismo debieran ser compatibles con las del FMI. Esto debiera conseguirse mediante consultas entre las dos entidades, teniendo presente el parecer del FMI acerca de las materias que son de su competencia, tales como la medida en que deberían recurrirse a las reservas de oro y divisas de los países miembros para hacer frente a las deficiencias de exportación.

DOCUMENTO TD/II/C.3/2

La función de las medidas financieras complementarias en el desarrollo de una política internacional de productos básicos

Nota del Secretario General de la UNCTAD

[Texto original en inglés]
[1.º de marzo de 1968]

1. Uno de los objetivos fundamentales de una política internacional efectiva en materia de productos básicos consiste en abordar los problemas creados, por una parte, por la tasa relativamente lenta de crecimiento de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo, y por otra, por la inestabilidad y la incertidumbre que caracterizan a este sector del comercio mundial.

2. Dada la complejidad de los factores que influyen en las perspectivas de los productos básicos, una política internacional efectiva en esta materia debería suministrar un programa de acción de dimensiones múltiples pero bien coordinado. En definitiva, la solución básica a largo plazo de los problemas que plantea la lentitud del crecimiento, la inestabilidad y la incertidumbre de las exportaciones de los productos primarios puede encontrarse en una diversificación progresiva de la estructura de la producción y de las exportaciones de los países en desarrollo. No obstante, se ha reconocido que los progresos hacia la diversificación han de ser por fuerza lentos y que se precisan medidas directas para hacer frente a la inestabilidad e incertidumbre de los ingresos de exportación. Por ello, en el Acta Final del primer período de sesiones de la UNCTAD se hacía hincapié en las medidas encaminadas a resolver los problemas concretos de la inestabilidad y la incertidumbre de las exportaciones, como elemento esencial de una política internacional integrada en la esfera de los productos básicos.

3. Para resolver este problema, hay que seguir dos enfoques complementarios. Por una parte, ha de procurarse, en la mayor medida posible, elaborar convenios internacionales de productos básicos con objeto de « estimular un crecimiento dinámico y constante y garantizar una previsibilidad razonable de los ingresos reales de exportación de los países en desarrollo, a fin de facilitarles recursos cada vez mayores para su desarrollo económico y social, habida cuenta de los intereses de los consumidores en los países importadores »¹. Por otra parte, como en el caso de algunos productos puede ser difícil concertar esos convenios, y como éstos en ningún caso garantizarán la eliminación completa de todas las fluctuaciones de los ingresos de exportación de los países en desarrollo, se precisan otras medidas para ayudar a los

países que padecen las consecuencias de dichas fluctuaciones, sin ser responsables de ellas.

4. El hecho de que los convenios internacionales sobre productos básicos no puedan eliminar totalmente las fluctuaciones de los ingresos de exportación se debe a varias razones. En primer lugar, no todos los productos primarios se prestan fácilmente a ser objeto de acuerdos de estabilización. Por ejemplo, resulta difícil concertar acuerdos para productos perecederos o que han de competir con productos comparables o sintéticos obtenidos en los países industriales.

5. Cuando resulta viable concertar convenios sobre productos básicos, se fijan en general precios máximos y mínimos entre cuyos límites se permite que los precios fluctúen. Por ejemplo, en el proyecto de convenio internacional del cacao esos límites se fijan en 20 y 29 centavos de dólar por libra. Esto significa que los precios pueden todavía fluctuar hasta en un 45% del precio mínimo y que los ingresos de exportación de los países pueden experimentar las consiguientes variaciones. Además, incluso si los precios se mantienen estables, los ingresos de exportación de un determinado país pueden verse afectados por factores como una mala cosecha que reduzca el volumen de la producción exportable.

6. Incluso el programa más efectivo que pudiera preverse en la esfera de convenios internacionales sobre productos básicos, o de organización de los mercados, no eliminaría por completo el riesgo de que los programas de desarrollo se vieran perturbados por deficiencias en los ingresos de exportación que escapan al control de los respectivos países. Correspondería a un sistema de financiación complementaria intentar resolver el problema residual de las deficiencias en los ingresos de exportación que no se evitaran por medio de los convenios sobre productos básicos existentes.

7. Importa señalar que, desde el punto de vista de los países donantes, los recursos necesarios para un sistema de financiación complementaria no suponen una duplicación con respecto a los que se requieren para la estabilización de los productos primarios. Esto es así porque la financiación complementaria es una financiación residual. Cuanta mayor eficacia tengan los acuerdos internacionales sobre productos básicos para impedir las fluctuaciones de los precios, menores serán los recursos necesarios para la financiación complementaria. Ambos sistemas son, por lo tanto, de modo muy real, complementarios y no competitivos.

¹ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I: *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), pág. 29.

8. Para aclarar aún más este punto cabe mencionar ciertos arreglos regionales actualmente en vigor con los que se pretende hacer frente a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos. La Comunidad Económica Europea (CEE) ha concertado un arreglo en virtud del cual los Estados Africanos Asociados y Madagascar y también los países y territorios de ultramar perciben primas de complemento por algunos aceites y grasas exportados a la CEE, siempre que los precios de dichos aceites y grasas en el mercado se coticen por debajo de un precio de referencia. En el sistema actualmente en vigor, la cuantía de la prima debida se calcula sobre la base del 80% de la diferencia entre el precio de referencia y el precio de cada producto en el mercado mundial, multiplicada por la cantidad que del producto respectivo la CEE importa de los países interesados. Estos últimos países tropiezan con algunas dificultades, pese a las evidentes ventajas que ese sistema les ofrece. Por lo pronto, es perfectamente natural que no se prevea compensación alguna por lo que respecta a las exportaciones a países ajenos a la CEE. Por otra parte, como se ha indicado anteriormente, la compensación se abona exclusivamente sobre la base del 80% de la diferencia entre el precio de referencia y el precio en el mercado mundial, y el propio precio de referencia puede modificarse por los procedimientos ordinarios de la CEE al año de empezar a funcionar el sistema. En tercer lugar, la estabilidad de los precios no puede impedir una pérdida de ingresos de exportación cuando, por una u otra razón, la cantidad exportada disminuye. Por último, se fija un límite² al total de sumas pagaderas en virtud del sistema, y si las demandas efectivas rebasan ese límite, se reducirá en proporción al volumen de la asistencia facilitada a cada país. La financiación compensatoria puede contribuir a subsanar algunas de esas deficiencias. Como la financiación compensatoria es una fuente residual de financiación, no deberá entrar en conflicto con los actuales arreglos de la CEE. Al determinar el volumen de la asistencia necesaria, el organismo que administre el sistema de financiación compensatoria tendrá en cuenta la asistencia facilitada con arreglo al sistema de la CEE.

9. Pueden hacerse consideraciones análogas en relación con el Convenio del Commonwealth sobre el Azúcar que contribuye a estabilizar los ingresos de exportación de los productores de azúcar del Commonwealth. Por lo que respecta también al azúcar, el sistema estadounidense de cupos surte efectos parecidos en cuanto a los países que gozan de un acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos. En cambio, los países que, después de exportar a mercados preferenciales a precios convenidos de antemano, disponen todavía de excedentes exportables, tienen que venderlos en el mercado libre, que adolece de inestabilidad crónica. En la medida en que los exportadores de azúcar al Reino Unido y a los Estados Unidos sufren, a pesar de todo, las consecuencias de la inestabilidad de las exportaciones, un sistema de financiación complementaria ayudaría a contrarrestar los efectos adversos del elemento residual de la inestabilidad de las exportaciones.

10. Por consiguiente, y en términos generales, la negociación de convenios sobre productos básicos, o sobre organi-

zación de mercados, no eliminaría la necesidad de disponer de un sistema de financiación residual en los casos en que los programas de estabilización existentes no pudieran impedir totalmente deficiencias imprevistas en los ingresos de exportación. Pero, al limitar la frecuencia y la magnitud de esas deficiencias, esos convenios reducirían el costo del sistema. Los dos tipos de sistemas, por lo tanto, se apoyarían y reforzarían mutuamente.

11. La propuesta del personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) sobre financiación complementaria³ prevé un gasto inicial de 300 a 400 millones de dólares anuales para los propósitos que se acaban de señalar. Se supone que esos recursos se agregarían a la asistencia bilateral y multilateral que ya se suministra por otros conductos. Se prevé así que las suscripciones al organismo de financiación complementaria no se harían a expensas de los otros programas de asistencia que existieran, en materia de estabilización de productos primarios, o para otros fines. En cierto sentido, ocurre, desde luego, que los recursos utilizados para un fin determinado no pueden utilizarse para otro. Como los fondos aportados por los países donantes para la financiación complementaria se tendrían probablemente en cuenta para alcanzar el objetivo del 1% cabe sugerir que, si se supone que ese objetivo se alcanza, se podría elegir entre asignar recursos para la financiación complementaria o asignarlos para algún otro propósito. Lo que puede decirse, sin embargo, es que el sistema de financiación complementaria previsto no competiría, en cuanto respecta a los recursos, con otros programas de asistencia existentes; pero que a medida que se dispusiera de recursos adicionales por encima de los niveles actuales, según los países donantes avanzaran hacia el logro del objetivo, pudiera ser conveniente asignar a la financiación complementaria 300 a 400 millones de dólares anuales de esos recursos adicionales.

12. Por último, se plantea la cuestión de si las funciones que se prevén para el sistema de financiación complementaria podrían ser desempeñadas por el sistema de financiación compensatoria del Fondo Monetario Internacional (FMI). En la recomendación A.IV.18 del primer período de sesiones de la Conferencia⁴ se hacía referencia explícita al sistema del FMI, pero se reconocía que el mismo no servía para alcanzar el objetivo de esa recomendación, es decir, dar asistencia a plazo más largo a los países en desarrollo, para ayudarlos a evitar el fracaso de sus programas de desarrollo como consecuencia de movimientos desfavorables de los ingresos de exportación. Aquí, también, sin embargo, no cabría una duplicación ya que como se dice tanto en la recomendación A.IV.18 como en la propuesta del personal del BIRF, las cantidades suministradas a cualquier país a título de financiación complementaria se incluirían en todo acuerdo a corto plazo de ese país con el FMI. En el plan que se propone, se prevén también consultas permanentes y una cooperación entre el FMI y el organismo de financiación complementaria, sobre todas las cuestiones de interés común.

³ BIRD, *Medidas Financieras Complementarias* (Washington D.C., 1965).

⁴ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, op. cit., pág. 58.

² El límite es de 13 millones de unidades de cuenta para el período comprendido entre el 1.º de julio de 1967 y el 31 de mayo de 1969.

CUESTIONES MONETARIAS INTERNACIONALES

DOCUMENTO TD/7/SUPP.7 *

Informe sobre la reforma monetaria internacional

Nota de la secretaría de la UNCTAD

[Texto original en inglés]
[2 de noviembre de 1967]

Reseña

1. Se reconoce generalmente ahora que no es posible apoyarse en el actual sistema de creación de reservas, que se basa en el incremento de oro en poder de las autoridades monetarias y el déficit de la balanza de pagos de los países cuya moneda sirve de reserva, para lograr un crecimiento ordenado de las reservas que convenga a las necesidades de una economía mundial en expansión.

2. Los Directores Ejecutivos del Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobaron hace poco el bosquejo de un sistema para la creación de derechos de giro especiales, sistema que se pondría en práctica por conducto de una cuenta de giro especial que se establecería en el FMI. En su reunión de septiembre de 1967 en Río de Janeiro, la Junta de Gobernadores del FMI pidió a los Directores Ejecutivos que presentaran, hasta el 31 de marzo de 1968, un informe proponiendo enmiendas al Convenio Constitutivo y los reglamentos del FMI con objeto de establecer un nuevo sistema que se basara en el bosquejo aprobado. Una vez que este documento sea aprobado por la Junta de Gobernadores, será sometido a los gobiernos para su ratificación.

3. Con arreglo al nuevo sistema, los derechos de giro especiales se ejercerán inicialmente por un período básico de cinco años. La liquidez que representarían sería incondicional en el sentido de que los participantes podrán ejercerlos cuando a su juicio lo necesite su balanza de pagos o su reserva, sin que ese juicio sea objeto de controversia previa. Desde luego, se confía en que los miembros no ejercerán sus derechos de giro especiales con el solo objeto de modificar la composición de sus reservas.

4. Según la práctica seguida por el FMI, la elección por los miembros de las monedas objeto del giro no será discrecional sino que estará orientada por el FMI de conformidad a los siguientes principios generales: a) de ordinario se adquirirán monedas de participantes cuya balanza de pagos y cuyas reservas sean suficientemente favorables; b) el FMI procurará establecer a lo largo del tiempo la igualdad en la proporción de los haberes en derechos de giro especiales con la reserva total de los diversos participantes.

5. Los países que hagan uso de sus derechos de giro especiales estarán obligados a reconstituírlos de conformidad con normas convenidas. Las normas de reconstitución para el primer período básico de cinco años disponen que la reconstitución será necesaria cuando el promedio de uso neto por un participante de sus derechos de giro especiales tomando en cuenta tanto el uso inferior como los haberes superiores a su asignación global neta exceda de un 70% del promedio de su asignación global neta durante dicho período.

6. Para que los derechos de giro especiales resulten más aceptables como haberes de reserva, tendrán una garantía de su valor en oro y un tipo de interés moderado. Además, para que estén protegidos los intereses de cada participante, su obligación de proporcionar moneda a cambio de derechos de giro especiales cesa una vez que el total de sus haberes en tales derechos de giro sea igual al triple de su asignación global neta.

7. Todos los miembros del FMI que acepten las obligaciones del nuevo sistema podrán participar en él. La distribución de los derechos de giro especiales entre los miembros se hará en forma de un porcentaje de sus cuotas, uniforme para todos ellos. La cuota de los miembros en el FMI será la misma para los fines tanto de la cuenta de giro general como de la cuenta de giro especial del FMI.

8. En el bosquejo no se habla de las condiciones para la aplicación del plan, que habrán de exponerse en la sección preliminar de la enmienda al Convenio Constitutivo y al reglamento, que los Directores Ejecutivos del FMI preparan actualmente, y, de ser necesario, en un informe en que se explique la enmienda. Como resulta cada vez más patente que la escasez mundial de reservas contribuye a la restricción del comercio y la ayuda por los países desarrollados, parece conveniente que se proceda cuanto antes al estudio de la aplicación del sistema, sin esperar su ratificación.

9. En el bosquejo se establece que la decisión de crear derechos de giro especiales se adoptará por una mayoría del 85% del total de votos de todos los participantes. Esta disposición es más estricta que la que está actualmente en vigor en el FMI para las decisiones importantes y pondrá en situación especialmente ventajosa para negociar a cualquier grupo de países que pueda reunir más del 15%

* En el que se incorpora el documento TD/7/Supp.7/Corr.1.

del total de votos. Si bien el objeto de la disposición es conseguir el grado de consentimiento necesario para la eficaz aplicación del sistema, hay el peligro de que, en una situación que exija decisiones rápidas, los intereses de los pequeños grupos de países se vean gravemente perjudicados por el desacuerdo de los principales votantes.

10. Habiéndose llegado ya a un acuerdo sobre el bosquejo de un sistema para la creación de una nueva forma de reserva monetaria internacional, deben estudiarse de nuevo las repercusiones que esta decisión puede tener en la corriente de ayuda a los países en desarrollo. Algunos de los principales países que prestan ayuda se han referido a las dificultades de balanza de pagos como un obstáculo fundamental para el incremento de la ayuda, y la posible pérdida de reservas ha influido en la política incluso de los países que tienen excedentes. En lo que la creación de nuevas reservas facilita el ajuste internacional de la balanza de pagos cabe presumir que asimismo puede incrementarse la corriente de ayuda. Así sería tanto si el incremento de la corriente de ayuda está vinculado orgánicamente con la creación de reserva como si no lo está. Si bien una vinculación orgánica tiene muchas ventajas, también se pueden satisfacer las exigencias de la situación si se adopta un convenio por el cual los actos internacionales de creación de liquidez vayan acompañados de contribuciones voluntarias a la Asociación Internacional de Fomento (AIF) por todos sus países miembros enumerados en la parte I, contribuciones cuyo importe sería una determinada proporción uniforme de la participación de cada uno de esos países en la creación de liquidez internacional. Por este medio se podría conseguir que la AIF recibiera de tiempo en tiempo una liberal provisión de recursos, sin que se abrigue el temor de que algunos países puedan perder reservas de resultados de sus contribuciones a la AIF, temor que tiene muchísimo que ver con la demora actual en la provisión de recursos a la AIF.

11. Los Directores Ejecutivos del FMI revén actualmente las normas y procedimientos que rigen las actividades corrientes del FMI y los Gobernadores les han pedido que presenten, hasta el 31 de marzo de 1968, un informe en el que propongan enmiendas al Convenio Constitutivo y a los reglamentos del FMI a fin de llevar a efecto las modificaciones que recomienden. Una de las propuestas que se examinan entraña el aumento al 85% de la mayoría de votos necesaria para algunas decisiones importantes del FMI. Se ha expresado la preocupación de que la exigencia de un porcentaje más alto de votos para formar mayoría pueda volver más restrictivas de lo que ya lo son a las normas del FMI por las que se rigen los giros sobre los cupos de crédito. Si así sucediera, se contrariaría el deseo que en general tienen los países en desarrollo de que se faciliten en la mayor medida los giros ordinarios. Por consiguiente, en la revisión de las normas y procedimientos actuales del FMI deben tenerse presentes los intereses generales de toda la colectividad mundial.

Introducción

12. En el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se prestó muchísima atención a las cuestiones monetarias

internacionales. La Conferencia, en su recomendación A.IV.19, opinó: « es preciso tener la seguridad de que las decisiones que se adopten sobre la futura organización de las relaciones monetarias internacionales estarán en completa armonía con los objetivos de la presente Conferencia », y también: « las disposiciones que se tomen para resolver los problemas monetarios de los principales países comerciales tendrán plenamente en cuenta las necesidades de las naciones en desarrollo »¹. Por consiguiente, recomendó la convocación de un grupo de expertos « para que estudien las cuestiones monetarias internacionales relativas a los problemas del comercio y del desarrollo, teniendo particularmente en cuenta los objetivos y decisiones de la Conferencia y dedicando especial atención a las necesidades que los países en desarrollo tengan en su comercio mutuo y con el resto del mundo »².

13. El Grupo de Expertos en Problemas Monetarios Internacionales se reunió en Nueva York en octubre de 1965 y sus conclusiones figuran en el informe titulado *Los problemas monetarios internacionales y los países en desarrollo*³.

14. Este informe fue examinado por la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio en su primer período de sesiones, celebrado en Ginebra del 6 al 22 de diciembre de 1965⁴, y en el período extraordinario de sesiones, celebrado en Nueva York del 27 de enero al 4 de febrero de 1966⁵. Al final de los debates del período extraordinario de sesiones, los países en desarrollo presentaron conjuntamente a la Comisión un memorando⁶ en el que exponían su parecer sobre los problemas monetarios internacionales. La Comisión, a la vez que decidió mantener en su programa el informe del Grupo de Expertos, recomendó que la Junta transmitiera el informe y otros documentos pertinentes a los organismos monetarios internacionales para que los examinasen⁷. En su tercer período de sesiones, la Junta de Comercio y Desarrollo aprobó esa recomendación⁸.

15. En su vigésimo primer período de sesiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la resolución 2208 (XXI) sobre la reforma monetaria internacional reconociendo « la necesidad de reformar el sistema monetario internacional de manera que responda mejor a los requisitos para el crecimiento económico de los países desarrollados y en desarrollo ». Con este objeto, la Asamblea General suscribió « el principio de que es necesario que los países desarrollados y los países en desarrollo que así lo deseen estén plenamente representados en las deliberaciones y decisiones que

¹ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I: *Acta final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), págs. 59 y 60.

² *Ibid.*

³ Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 66.II.D.2.

⁴ Véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, tercer período de sesiones, Suplemento N.º 3*, (TD/B/42/Rev.1), parte II, cap. IV.

⁵ *Ibid.*, Suplemento N.º 4, (TD/B/57 y Add.1 y 2).

⁶ *Ibid.*, anexo I.

⁷ *Ibid.*, párr. 21.

⁸ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo primer período de sesiones, Suplemento N.º 15*, primera parte, párr. 57. (A/6315/Rev.1).

conduzcan a nuevas disposiciones de reforma monetaria internacional, incluso en las relacionadas con los problemas de la liquidez internacional, y participen plenamente en la aplicación de las disposiciones que se adopten». Además, la Asamblea General pidió al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) que celebrase consultas con el Director Gerente del FMI acerca de la marcha de las actividades relacionadas con la reforma monetaria internacional y que informase a la Junta de Comercio y Desarrollo, en su quinto período de sesiones, por conducto de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio.

16. El informe del Secretario General de la UNCTAD⁹ fue presentado a la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio en su segundo período de sesiones, celebrado en abril de 1967. Durante este período de sesiones, varios países en desarrollo presentaron conjuntamente otro memorando en el que exponían su parecer sobre la reforma monetaria internacional¹⁰. De conformidad con la decisión de la Asamblea General, el informe sobre las actividades relacionadas con la reforma monetaria internacional fue presentado a la Junta de Comercio y Desarrollo en su quinto período de sesiones y en él se tenía en cuenta la evolución del problema con posterioridad al segundo período de sesiones de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio¹¹. En la presente nota se examina lo sucedido hasta la reunión anual de 1967 del FMI en Río de Janeiro, inclusive.

El crecimiento inadecuado de las reservas mundiales

17. Desde fines de 1964, el crecimiento de las reservas mundiales¹² se ha vuelto mucho más lento. En tanto que de 1960 a 1964, la tasa media anual de crecimiento fue de 3,3%, la tasa media de crecimiento durante los dos años siguientes fue sólo de un 2,2% anual¹³.

18. El oro sigue siendo el componente más importante de las existencias mundiales de reservas: un 57% del total a fines de 1966. Desde fines de 1964, las existencias mundiales de oro monetario, o sea, de oro en posesión de las autoridades monetarias nacionales y de los organismos monetarios internacionales, apenas han aumentado y, en realidad, en 1966 disminuyeron por primera vez en el período de la posguerra¹⁴. Dada la uniformidad de la tasa

de crecimiento de la producción de oro¹⁵, y la intensidad cada vez mayor de la demanda de oro no monetario, parece que son pocas las posibilidades de que en los próximos años la afluencia de oro a los haberes monetarios oficiales aumente suficientemente como para satisfacer las necesidades de reservas.

19. El componente de divisas de las reservas mundiales disminuyó en 518 millones de dólares en 1965 y la mayor parte del aumento de 1966 se debió a factores especiales. El aumento de 900 millones de dólares, del incremento total de 1.370 millones de dólares en 1966, se debió a una transferencia a las reservas del Reino Unido de haberes en dólares que resultaron de la liquidación de una parte de los títulos en dólares que posee la tesorería del Reino Unido. Una gran parte de la diferencia de 470 millones de dólares del aumento correspondía a la adquisición de divisas por autoridades monetarias nacionales en virtud de operaciones de crédito entre ellas para el respaldo de la moneda (swap) y otros fines. Como las divisas adquiridas con arreglo a esas operaciones constituyen créditos que tienen que ser reembolsados, las reservas probablemente disminuirán cuando haya que hacer los reembolsos.

20. Hasta hace poco, el déficit de la balanza de pagos de los países de moneda de reserva era la fuente más importante de incremento de las reservas mundiales de divisas. Pero tal déficit no puede continuar indefinidamente sin menoscabo de la confianza en las monedas clave, como puede advertirse por la creciente mala voluntad de los bancos centrales para aumentar sus haberes en monedas clave. Si los países beneficiarios que adquieren monedas de reserva, como se ha observado recientemente, tratan de convertirlas en oro, el vínculo entre el déficit de los países de moneda de reserva y el aumento de las reservas mundiales queda destruido. Por consiguiente, se reconoce de una manera general que «los considerables déficit de los Estados Unidos no constituyen una fuente satisfactoria de futuros incrementos de reservas para el resto del mundo, ni son tampoco aceptables para los Estados Unidos»¹⁶.

21. Las reservas del FMI alcanzaron a cerca del 70% del aumento total de las reservas mundiales de 1964 a 1966. Pero también en este incremento influyeron factores especiales. Por ejemplo, en 1965 los giros del Reino Unido por el equivalente de 1.400 millones de dólares, que se agregaron a sus giros no reembolsados en su fracción de crédito y redujeron en igual medida sus derechos condicionales de giro, añadieron 1.000 millones de dólares a la fracción oro de otros países y a las solicitudes de préstamo al FMI¹⁷. En 1966, el factor más importante del incremento de las reservas en el FMI fue la entrada neta de oro en el FMI correspondiente al aumento de las cuotas. Como las situaciones de las reservas en el FMI que

⁹ Véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, quinto período de sesiones, Anexos*, tema 7 del programa, documento TD/B/115.

¹⁰ *Ibid.*, quinto período de sesiones, Suplemento N.º 3 (TD/B/118/Rev.1), anexo III.

¹¹ *Ibid.*, quinto período de sesiones, Anexos, tema 7 del programa, documentos TD/B/115/Add.1 y 2.

¹² Por falta de datos, las reservas «mundiales» no incluyen las reservas de los países socialistas de la Europa oriental y de Asia.

¹³ En términos absolutos, las reservas aumentaron en 1.700 millones de dólares en 1965 y en 1.400 millones en 1966.

¹⁴ Las existencias totales de oro monetario en el mundo ascendían a 43.015 millones de dólares en 1964, a 43.225 millones de dólares en 1965 y a 43.115 millones de dólares en 1966. Véase FMI, *International Financial Statistics*, vol. XX, N.º 9, septiembre de 1967.

¹⁵ El FMI estimó que la producción mundial de oro (con exclusión de los países socialistas) fue en 1965 de 1.400 millones de dólares, aproximadamente; la estimación equivalente para 1966 es de 1.442 millones de dólares. *Ibid.*

¹⁶ Véase Grupo de los Diez, *Communiqué of Ministers and Governors and Report of Deputies* (julio 1966), «Communiqué of the Ministerial Meeting of the Group of Ten on July 25th and 26th in The Hague», párr. 4.

¹⁷ Véase FMI, *Annual Report of the Executive Directors for the Fiscal Year ended April 30th, 1967*, (Washington, D.C., 1967), pág. 16.

resultan del uso por otros países de fracciones de crédito cambian cuando se reembolsan los créditos, no pueden servir de base a un aumento regular o permanente de las reservas mundiales que sea de alguna entidad. De igual modo, las situaciones de la reserva creadas por suscripciones pagadas en oro al FMI no hacen más que sustituir los haberes en oro de las autoridades monetarias nacionales. Por ello, el FMI ha llegado a la conclusión de que la influencia que ejercen las posiciones de reserva en el FMI en cuanto al aumento de las reservas mundiales «...es probable que en el futuro inmediato tenga un alcance limitado e incluso negativo»¹⁸.

22. La exposición anterior hace ver que el crecimiento de las reservas mundiales, no sólo se ha vuelto considerablemente más lento desde fines de 1964, sino también que todo incremento efectivo ha sido debido sobre todo a factores especiales, en conjunción con la concesión de créditos (reembolsables) a países con dificultades de balanza de pagos. En realidad, la creación de nuevas reservas no fue más que un resultado incidental de esas operaciones. Además, como señaló el Banco Internacional de Pagos (BIP): «debido a la importancia de las transacciones especiales, las reservas globales son menos homogéneas e importantes de lo que solían ser; dado que, hasta cierto punto, los haberes que resultan de acuerdos oficiales de crédito no son fácilmente negociables, no proporcionan el mismo grado de "liquidez" que las reservas tradicionales. Esto puede carecer de importancia siempre y cuando el volumen de esos haberes sea relativamente pequeño, pero pueden causar dificultades si se confiara en ellos para el aumento continuo de las reservas globales»¹⁹.

La adopción de un bosquejo acordado de plan de excepción

23. Las circunstancias antes expuestas han llevado a que se reconozca generalmente que no es posible apoyarse en el actual sistema monetario internacional para lograr un aumento ordenado de las reservas que corresponda a las necesidades de una economía mundial en expansión. El reconocimiento de este hecho ha servido de base a estudios que han conducido a la adopción de un bosquejo acordado de un plan de excepción para la creación deliberada de reservas.

24. El futuro sistema monetario internacional ha sido objeto de constantes estudios tanto en el FMI como en el Grupo de los Diez, que comprende los países industriales miembros de los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos concertados con el FMI²⁰. Al principio,

el FMI se mantuvo en relación con el Grupo de los Diez por conducto de su Director Gerente que participó en las reuniones de Ministros y Gobernadores de los Diez y de sus funcionarios que participaron en las reuniones de los suplentes. Más adelante se estableció una relación directa entre el Grupo de los Diez, por una parte, y los Directores Ejecutivos del FMI por otra, mediante cuatro series de reuniones oficiosas conjuntas celebradas entre noviembre de 1966 y junio de 1967. En la última reunión, celebrada en París del 19 al 21 de junio de 1967, se llegó a un acuerdo sobre el bosquejo de un sistema para la creación de derechos de giro especiales en la estructura del FMI.

25. Sin embargo, quedaban todavía por resolver algunas cuestiones, relativas principalmente a las condiciones de reconstitución de los derechos de giro especiales y a la adopción de decisiones en el nuevo sistema. Las discrepancias que subsistían fueron solventadas en las dos reuniones ministeriales del Grupo de los Diez celebradas en julio y agosto de 1967. El 11 de septiembre de 1967, el FMI publicó el texto de un «Outline of a Facility Based on Special Drawing Rights in the Fund» (Bosquejo de un Sistema basado en Derechos de Giro Especiales en el FMI), aprobado por los Directores Ejecutivos del FMI para su presentación a la Junta de Gobernadores de dicho organismo. En su 22.^a reunión anual, celebrada en Río de Janeiro del 25 al 29 de septiembre de 1967, la Junta de Gobernadores del FMI pidió a los Directores Ejecutivos que presentaran hasta el 31 de marzo de 1968 un informe proponiendo enmiendas al Convenio Constitutivo y a los reglamentos del FMI con objeto de establecer el nuevo sistema con arreglo al Bosquejo²¹. El texto de esta enmienda será sometido, después de su aprobación por la Junta de Gobernadores, a los gobiernos para su ratificación.

26. En la resolución de la reunión de Río se dispone asimismo que los Directores Ejecutivos continúen el estudio del mejoramiento de las normas y procedimientos que rigen en el FMI, teniendo presentes la evolución de las condiciones económicas mundiales y la experiencia del FMI desde la aprobación de su Convenio Constitutivo. Los directores ejecutivos deberán presentar hasta el 31 de marzo de 1968 un informe proponiendo las enmiendas al Convenio Constitutivo y a los reglamentos que sean necesarias para llevar a efecto las modificaciones en las normas y procedimientos que rigen en el FMI que ellos recomienden. Dichos estudios se han emprendido en gran parte por iniciativa de los países miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE), que han opinado que el poderío actual de los Seis y su unión en la CEE debe, en todo caso, garantizarles una influencia adecuada en el FMI, especialmente en el procedimiento de votación²².

¹⁸ *Ibid.*, pág. 17.

¹⁹ Véase BIP, *Thirty-seventh Annual Report, 1st April 1966 - 31st March, 1967* (Basilea, 1967), pág. 36.

²⁰ Los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos constituyen un acuerdo entre el FMI y el Grupo de los Diez en virtud del cual los miembros de dicho Grupo han convenido en prestar divisas al FMI hasta determinadas cantidades. El FMI sólo puede utilizar esas divisas cuando el país prestamista y el FMI estén de acuerdo en la necesidad de esos recursos adicionales. Al principio, esos acuerdos se concertaron por un período de cuatro años a partir de octubre de 1962. Se prorrogaron por otros cuatro años, a partir de octubre de 1966. Los miembros del Grupo son: Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, República Federal de Alemania y Suecia.

²¹ Resolución 22-8, aprobada el 29 de septiembre de 1967 por la Junta de Gobernadores del FMI, en reunión conjunta con la Juntas de Gobernadores del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, de la Corporación Financiera Internacional y de la Asociación Internacional de Fomento. Véase FMI, *Summary Proceedings, Annual Meeting, 1967* (Washington, D.C., 1967), págs. 271 y 272. Para el texto del Bosquejo, véase el *attachement* a la resolución 22-8 (*ibid.*, págs. 272 a 279).

²² Communiqué of the Finance Ministers of the members of EEC, de 18 de abril de 1967.

27. Se ha planteado la cuestión de saber la relación que existe entre la enmienda del Convenio Constitutivo y de los reglamentos del FMI para permitir la implantación de derechos de giro especiales, y la enmienda de las normas y procedimientos que rigen en el FMI. Según unos, las dos propuestas son independientes y la adopción de una no depende de la aprobación de la otra. El parecer opuesto es que la relación entre las dos enmiendas es indisoluble.

Naturaleza y forma de los nuevos haberes de reserva

28. El nuevo sistema habrá de establecerse dentro de la estructura del FMI por la creación de derechos de giro especiales que se harán efectivos por conducto de una Cuenta de Giro Especial. Las operaciones de la Cuenta de Giro Especial y sus recursos se considerarán separadamente de las operaciones que hace el FMI tal como está constituido, a las que se denominará Cuenta General.

29. Un país que ejerza sus derechos de giro especiales podrá adquirir una cantidad equivalente de monedas convertibles, sea directamente de otro participante o sea por conducto de la Cuenta de Giro Especial.

30. En una etapa anterior de las negociaciones se estudiaron a fondo dos proyectos diferentes, y el sistema en que se ha convenido contiene partes propias de ambos proyectos. Uno de los proyectos consistía en la creación de derechos de giro automáticos, análogos a los de la fracción oro, debiendo el FMI obtener las demás monedas necesarias para el funcionamiento del sistema por medio de crédito. El segundo proyecto entrañaba la creación de una nueva unidad de reserva, cuya transferencia estaba garantizada por la obligación de los participantes de aceptarla, dentro de ciertos límites cuantitativos.

31. Se sostuvo la conveniencia de uno y otro sistema. Así, en favor del sistema de derechos de giro automáticos se alegó que emplearía procedimientos ya bien conocidos por el FMI y este aspecto lo volvía aceptable por los que insisten en la conveniencia de basar el sistema en cimientos bien conocidos. En cambio, los partidarios del sistema de unidad de reserva consideraban que se ajustaría mejor a los haberes de reserva que mantienen tradicionalmente las autoridades monetarias y que tanto éstas como los mercados y el público en general las considerarían más fácilmente como complemento del oro²³. Según el parecer de éstos, los sistemas de crédito, aunque no impongan condiciones, no sustituyen completamente a las reservas «propias», ya que «las condiciones de reembolso las determina de ordinario el prestamista y a menudo pueden ocasionarle al prestatario considerables molestias e incluso dificultades»²⁴. Si bien se reconoció que la obligación y la necesidad de reposición luego del uso no son menos urgentes en el caso de las reservas «propias» que en el de los servicios de crédito, se dijo que, en el primer caso,

la reposición se puede hacer al arbitrio del país interesado²⁵. El sistema de derechos de giro especiales es una transacción con la que se trata de conciliar los dos criterios expuestos anteriormente.

32. Los derechos de giro especiales entrañan una liquidez incondicional mucho mayor que la que actualmente proporciona el crédito sobre la fracción oro en el FMI. Los participantes podrán ejercitarla sin que su juicio de la necesidad haya de ser objeto de un debate previo²⁶.

33. Según un procedimiento análogo al que actualmente sigue, el FMI guiará de ordinario al miembro en cuanto a la elección de las monedas que serán objeto del giro, con arreglo a los siguientes principios:

a) Por lo común, se adquirirá la moneda de participantes cuya balanza de pagos y cuya reserva sean suficientemente favorables pero esto no impedirá que se pueda adquirir la moneda de participantes cuyas reservas sean considerables aunque su balanza de pago tenga un déficit moderado;

b) El criterio fundamental del FMI será procurar entre los participantes a los que se refiere el apartado a), la igualdad a lo largo del tiempo en la proporción de sus haberes en derechos de giro especiales, o de los haberes que excedan la asignación global neta de esos derechos, con las reservas totales²⁷.

34. La reposición de los derechos de giro que se utilizan con arreglo a la organización tradicional del FMI tiene que hacerse en un plazo de 3 a 5 años. Los derechos de giro especiales que establecerá el nuevo sistema también entrañarán la obligación de reposición. Durante el primer período básico de funcionamiento del sistema, la reposición será obligatoria siempre y cuando el promedio de uso neto por un participante de sus derechos de giro especiales, tomando en cuenta tanto el uso inferior como los haberes superiores a su asignación global neta, calculado sobre la base de los cinco años anteriores, exceda de un 70% del promedio de su asignación global neta durante dicho período²⁸. Los miembros deberán prestar la debida atención a la conveniencia de mantener en todo momento una proporción equilibrada entre sus haberes en derechos de giro especiales y las demás reservas.

35. Si bien el nuevo sistema tiene algunas de las características del actual sistema de giro sobre la fracción oro en el FMI, los derechos de giro automáticos con arreglo a este sistema son posibles sólo como resultado de sus-

²³ *Ibid.*

²⁴ No obstante, si a juicio del FMI un miembro no ha ejercitado sus derechos de giro especiales porque lo hacía necesario su balanza de pagos o la situación de sus reservas globales, sino con el solo propósito de modificar la composición de sus reservas, el FMI puede dirigir una representación a ese miembro y puede expedir giros a cargo de ese miembro.

²⁵ Véase FMI, *Summary Proceedings, Annual Meeting, 1967*, págs. 276 y 277. Además, un centro de reservas que quiera comprar saldos de su moneda a otro participante, puede, con el acuerdo de éste, librar directamente un giro a tal participante. Más aún, en las normas e instrucciones del FMI respecto del ejercicio de los derechos de giro especiales se indicarán las disposiciones para la reposición.

²⁶ Antes de la terminación del primer período y de los períodos siguientes, se revisarán las normas de reposición y, de ser necesario, se adoptarán otras.

²³ Grupo de los Diez, *op. cit.*, «Report to Ministers and Governors by the Group of Deputies», párr. 54.

²⁴ Véase Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), *La Reforma Monetaria Internacional y América Latina: Informe del Grupo de Expertos al CIAP* (Washington, D.C., Unión Panamericana, 1966), pág. 20.

crípciones en oro al FMI o como consecuencia incidental de giros sobre las fracciones de crédito hechos por países que tropiezan con dificultades de pagos. Cuando se reembolsan estos giros se reducen consecuentemente las posiciones de la reserva en el FMI. En cambio, con arreglo al nuevo sistema, se crearán deliberadamente derechos de giro especiales en las cuantías que se estimen convenientes según las necesidades de la reserva, que constituirán una adición permanente a las reservas globales, siempre y cuando se prorrogue el sistema ³⁹.

Distribución de los nuevos haberes de reserva

36. Con arreglo al nuevo sistema, todos los miembros del FMI podrán participar en la Cuenta de Giro Especial siempre que acepten las obligaciones del sistema. La distribución de los derechos de giro especiales entre los miembros se hará en forma de un porcentaje de sus cuotas, uniforme para todos ellos. La cuota de los miembros en el FMI será la misma para los fines tanto de la Cuenta de Giro General como de la Cuenta de Giro Especial del FMI.

37. Estas disposiciones constituyen un considerable adelanto respecto de la opinión que anteriormente prevalecía sobre la forma en que debían distribuirse las nuevas reservas. Por ejemplo, en una etapa de las negociaciones, se sugirió que la distribución de las nuevas unidades de reserva se limitara a un pequeño grupo de países industriales y que sería mejor satisfacer las necesidades de los países en desarrollo por conducto de los servicios de créditos condicionados.

38. El informe del Grupo de Expertos de la UNCTAD sobre los problemas monetarios internacionales, las deliberaciones en la UNCTAD y la Asamblea General de las Naciones Unidas, como también la firme actitud adoptada al respecto por el Director Gerente del FMI, contribuyeron a eliminar las objeciones a la participación plena e igual de los países en desarrollo.

39. Si bien el principio de participación universal se respeta en cuanto a los miembros del FMI, las recomendaciones del Grupo de Expertos de la UNCTAD de una reforma « verdaderamente internacional » iban algo más lejos:

« Nos percatamos de que la composición del FMI no es universal, pero esperamos que las reformas que se debaten puedan conseguirse con la participación (tal vez como miembros parciales) de los países que en estos momentos no son miembros, si están dispuestos a participar tanto en las ventajas como en las obligaciones de los nuevos arreglos monetarios destinados a servir los intereses de toda la comunidad internacional » ⁴⁰.

No hay disposición alguna respecto a la participación en el sistema de países que no son miembros del FMI.

Condiciones de aceptación

40. Para que los nuevos haberes sean aceptables para un participante será necesario ante todo que los demás participantes asuman la obligación de aceptarlos. Aún más, para que los nuevos haberes sean más aceptables y también para incitar a los miembros a que los mantengan, los derechos de giro especiales tendrán una garantía de su valor en oro y un tipo de interés módico. El importe de tal interés se prorrateará entre los participantes en proporción a su asignación global neta de derechos de giro especiales.

41. Ello no obstante, la obligación de un país participante de aceptar derechos de giro especiales no es ilimitada. Para que cada participante pueda evitar la adquisición de una parte desproporcionada de esos derechos de giro, la obligación de un participante de proporcionar moneda cesa cuando sus haberes en derechos de giro especiales exceden de la cantidad global neta de tales derechos que se le ha asignado en el doble de esa cantidad. Desde luego, un participante puede aceptar cantidades mayores de derechos de giro especiales.

El período básico

42. La decisión de crear derechos de giro especiales se adoptará por un período básico cuya duración será por lo común de cinco años. En esa decisión se señalará también la proporción en la cual se asignarán los derechos de giro especiales durante el período básico.

La ejecución del plan de excepción

43. En las deliberaciones que culminaron en la adopción del bosquejo acordado, se solía establecer una distinción entre el establecimiento de un plan de excepción para solventar toda posible escasez de reservas y la ejecución de dicho plan. En el comunicado de la reunión ministerial del Grupo de los Diez, de julio de 1966, se hace hincapié en tal distinción y se indica además que entre los requisitos previos para dicha ejecución deben figurar el que se logre un mejor equilibrio de la balanza de pagos entre los miembros y la probabilidad de que el proceso de ajuste sea más eficaz en lo futuro ⁴¹. Las condiciones para la ejecución de un plan de excepción también se examinaron en la segunda reunión conjunta de los Directores Ejecutivos del FMI y los Suplentes del Grupo de los Diez, celebrada en Londres, en enero de 1967. Hubo acuerdo general en que, si bien debían tenerse presentes para la ejecución de un plan de excepción condiciones como las enumeradas en el comunicado, no cabe establecer una relación rígida o automática entre la situación de la balanza de pagos de determinados países y la ejecución de un plan de excepción ⁴².

³⁹ Los derechos de giro especiales creados por el sistema pueden también anularse.

⁴⁰ Véase *Grupo de Expertos sobre los problemas monetarios internacionales*, op. cit., párr. 68 d.

⁴¹ Op. cit., párr. 6 a.

⁴² Declaración hecha a la prensa el 26 de enero de 1967 por el Dr. Otmar Emminger, Presidente de los Suplentes del Grupo de los Diez y Copresidente de las reuniones conjuntas de Directores Ejecutivos del FMI y de Suplentes del Grupo de los Diez.

44. En el Bosquejo de un Sistema basado en Derechos de Giro Especiales en el Fondo no se dice nada de las condiciones de ejecución y sólo se indica que las consideraciones especiales aplicables a la primera decisión de asignar derechos de giro especiales se incluirán en la sección preliminar de la enmienda y, de ser necesario, en un informe en que se explique la enmienda. Por consiguiente, quedan por determinar las condiciones de ejecución y hará falta que la opinión general juzgue si lo hecho es suficiente para la aplicación más satisfactoria del actual procedimiento de ajuste y la consecución de una balanza de pagos más equilibrada por los países de moneda clave.

45. Tampoco se sabe exactamente hasta qué punto los países están de acuerdo en que hace falta actualmente aumentar las reservas líquidas mundiales. Ya se señaló en el párrafo 22 *supra* que, desde fines de 1964, el crecimiento de las reservas mundiales se ha vuelto mucho más lento y que todo aumento que se haya producido desde entonces, se ha debido principalmente a factores especiales que solían entrañar una reversión. Por ello, cabe decir que, si no se crean deliberadamente reservas adicionales, el futuro próximo será de competencia entre los países por un nivel de reservas estacionario o incluso en disminución, que conducirá a una mayor dificultad en los pagos mundiales.

46. En el *Report of the Study Group on the Creation of Reserve Assets* (informe del Grupo de Estudio sobre la creación de haberes de reserva) del 31 de mayo de 1965, el Grupo de los Diez enumera algunas de las manifestaciones de la insuficiencia de las reservas. En el informe se dice lo siguiente: «Una posible indicación de que las reservas son insuficientes es la renuencia a conceder créditos intergubernamentales, o el aumento de la propensión a procurar crédito, con preferencia a desprenderse de bienes de reserva. Una prueba más clara de la escasez en general puede encontrarse en una marcada tendencia a hacer del mantenimiento, aumento o reposición de las reservas, un objetivo primordial de la política económica, con prioridad sobre otros objetivos fundamentales, tales como el crecimiento económico, un alto nivel de empleo y la libertad de comercio internacional. Es más; el que estas tendencias se hayan hecho evidentes indica que tal vez se haya permitido que la escasez general llegara demasiado lejos. En esta situación, la ansiedad por retener o aumentar las reservas conduciría probablemente a los países a adoptar políticas excesivamente restrictivas a fin de impedir un déficit de pagos o de lograr un superávit. En tales condiciones, por lo tanto, la ausencia de grandes desequilibrios no sería necesariamente prueba de que las reservas fuesen suficientes.»

47. Hay indicios de que en los últimos años se advierten muchas de esas manifestaciones en la economía mundial. El escaso aumento de la ayuda a los países en desarrollo en los últimos años a pesar del rápido crecimiento económico de los países industrializados, las condiciones impuestas a esa ayuda no sólo por los países con déficit sino también por aquellos que tienen superávit, la extrema lentitud del proceso en la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias a las exportaciones de los países en desarrollo dan a entender que en la política de los países influye cada vez más la preocupación por el estado

de sus reservas³³. Por ello, a los países en desarrollo les interesa vivamente que se adopten medidas para aliviar la escasez mundial de reservas, que ha contribuido a las políticas restrictivas de comercio y de ayuda, tanto de los países con excedentes como de los países con déficit.

Procedimiento de adopción de decisiones

48. En el Bosquejo acordado se establece que las decisiones para crear derechos de giro especiales (inclusive el período básico, la oportunidad y la proporción en que han de asignarse tales derechos) deberán adoptarse por una mayoría del 85% de los votos de todos los participantes³⁴. Este procedimiento es más estricto que el que rige actualmente en el FMI, según el cual las decisiones para el aumento de las cuotas han de aprobarse con una mayoría del 80% del total de los votos; en cambio para casi todas las demás decisiones basta la mayoría simple de los votos emitidos.

49. En el Bosquejo también se prevé un complicado procedimiento de consultas previo a la votación. Estas consultas serán organizadas por el Director Gerente del FMI, quien tendrá que presentar una propuesta que, una vez que haya obtenido el asentimiento de los Directores Ejecutivos, será presentada a la Junta de Gobernadores para que la vote. El objetivo de las consultas que ha de organizar el Director Gerente es asegurar que los diversos elementos que contenga su propuesta cuentan con el apoyo de la mayoría de los participantes.

50. El mayor número de votos que hace falta para aprobar las decisiones, según el nuevo sistema, hace que cualquier grupo de países que pueda contar con más del 50% del total de votos se halle en mejor situación para negociar. Desde luego es poco probable que el nuevo sistema pueda ponerse en práctica si no cuenta con el apoyo decidido de los principales participantes y, en este sentido, la mayoría más numerosa no es más que el reconocimiento de una característica básica del panorama político actual. En cambio, los países pequeños se verían gravemente perjudicados si en una situación que exigiese la adopción de medidas urgentes se produjera un desacuerdo entre los principales grupos de votantes.

Vínculo con la financiación del desarrollo

51. Una vez que se ha convenido en un sistema para la creación de una nueva forma de reserva monetaria internacional, pueden volverse a estudiar las consecuencias que esta decisión puede tener en la corriente de ayuda

³³ Una de las conclusiones más importantes del Grupo de Expertos de la UNCTAD en problemas monetarios internacionales es la de que «al parecer, el nivel general de las reservas es insuficiente o puede serlo muy en breve» (*op. cit.*, párr. 111). Un Grupo de Expertos de la CIAP que presentó un informe en 1966 llegó, asimismo, a la conclusión de que existían en la actualidad indicios de un principio de escasez de liquidez y de que «una escasez de reservas es un peligro muy real», *op. cit.*, pág. 10.

³⁴ Sin embargo, las decisiones para reducir la proporción de la asignación de derechos especiales por el resto de un período básico pueden tomarse por mayoría simple del total de votos de los miembros.

a los países en desarrollo. Algunos de los países que prestan más ayuda se han referido a las dificultades de la balanza de pagos como el principal obstáculo para el incremento de esa ayuda. Incluso los países con superávit se han mostrado renuentes a incrementar su ayuda, algunos por creer que su superávit era un fenómeno pasajero, otros por el deseo de aumentar sus reservas de divisas o de proteger el nivel alcanzado por sus reservas. Tanto como la creación de nuevas reservas facilita el proceso de ajuste de la balanza de pagos internacional, hace presumir que también incrementará la corriente de ayuda.

52. Tanto el Grupo de Expertos en problemas monetarios internacionales de la UNCTAD como el de la CIAP llegaron a la conclusión de que era posible y conveniente establecer un vínculo entre la creación de liquidez internacional y el suministro de medios financieros para el desarrollo, sin detrimento de ninguno de los dos. Señalaron que si bien debe determinarse sólo por consideraciones de orden monetario el importe de las reservas que han de crearse, el establecimiento de ese vínculo concordaría con los objetivos básicos de la reforma monetaria internacional, a saber, el fomento de niveles más altos de ingreso, comercio y ayuda.

53. La oposición a tal vínculo se fundaba principalmente en la opinión de que la constitución de reservas no debe convertirse en un mecanismo para llevar a cabo transferencias permanentes de recursos efectivos de unos países a otros, por lo cual debe estar efectivamente separada de la asistencia al desarrollo ³⁵.

54. El Grupo de Expertos de la UNCTAD coincidió en que no es posible establecer un vínculo entre la creación de liquidez y la financiación del desarrollo sin una transferencia de recursos efectivos. Señalaron que vincular la creación de liquidez con la transferencia de recursos no era en modo alguno ni forzado ni extraño. He aquí lo que dijeron:

« Por ejemplo, cada sistema bancario nacional crea liquidez para particulares, en forma de depósitos y, simultáneamente, efectúa una transferencia, más o menos permanente, de recursos reales, que pasan de los que suelen ser acreedores del sistema a quienes suelen ser prestatarios. En la esfera internacional se encuentra una combinación análoga en las actividades actuales del Fondo Monetario Internacional, donde los recursos reales se transfieren de los países que mantienen reservas en el Fondo a los que tienen giros pendientes. El mismo razonamiento se aplicaría incluso con un sistema de patrón oro, en el que los países cuyas autoridades monetarias adquieren oro para sus reservas traspasan recursos reales en forma de exportación de bienes y servicios a los países productores de oro. » ³⁶

³⁵ « Estamos de acuerdo en que la creación deliberada de reservas no tiene por objeto llevar a cabo transferencias permanentes de recursos efectivos de unos países a otros. » (Grupo de los Diez, *op. cit.*, « Report to Ministers and Governors by the Group of Deputies », párr. 40).

³⁶ Grupo de Expertos en problemas monetarios internacionales, *op. cit.*, párr. 97.

55. Al parecer, la mayoría de los países desarrollados quisieran, de ser posible, mantener un superávit en su balanza de pagos en cuenta corriente. El único medio por el cual todos los países desarrollados podrían alcanzar simultáneamente este objetivo consistiría en mantener un superávit global como grupo con los países en desarrollo; de otro modo, el superávit de algunos de los países desarrollados tiene inevitablemente su contrapartida en el déficit de otros. Sin embargo, en la situación actual la desventaja de un superávit global con los países en desarrollo consiste en que los únicos haberes que obtienen en cambio es el endeudamiento de estos países. Cuando existe una preocupación general por las posiciones real y posible de las reservas, es probable que los países desarrollados prefirieran mantener un equilibrio de exportaciones con los países en desarrollo, si de ese equilibrio pudieran obtenerse haberes en reservas internacionalmente aceptadas.

56. Hay dos formas principales de vinculación que podrían adoptarse. Una de ellas consistiría en disponer que el procedimiento de creación de reservas se llevase a cabo de tal manera que incrementara la corriente de recursos para el desarrollo. La otra podría consistir en adoptar medidas paralelas y simultáneas tanto para la creación de liquidez como para el suministro de ayuda.

57. El primero de estos procedimientos podría adoptar la forma de una asignación de una parte de todos los recientemente creados derechos de giro especiales al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o a la AIF con arreglo a normas convenidas.

58. Si bien un vínculo « orgánico » como éste ofrece muchas ventajas, también podrían satisfacerse a las exigencias de la situación si se adoptara un convenio en virtud del cual los actos de creación de liquidez internacional fueran acompañados de contribuciones voluntarias de la AIF por todos los países miembros enumerados en la Parte I de la AIF, debiendo ser el importe de la contribución voluntaria una determinada proporción uniforme de la participación de cada país enumerado en la Parte I en la creación de liquidez internacional. Por este medio sería posible obtener de tiempo en tiempo una generosa provisión de recursos a la AIF sin temor de que algunos países corran el riesgo de perder reservas como resultado de su contribución a la AIF, temor que ha sido la causa principal de la demora que se advierte en la reposición de los recursos de la AIF.

59. Todas las objeciones que pueden oponerse a la vinculación « orgánica », no se aplican a la otra forma de vinculación anteriormente indicada. De lo que se trata en este caso es de la aceptación por los países desarrollados que se benefician de la asignación de derechos de giro especiales de la obligación paralela y simultánea de incrementar la ayuda. Ya que uno de los objetivos de las nuevas reservas es, probablemente, fomentar la adopción de una política más liberal de comercio y ayuda, la aceptación de tales obligaciones paralelas concordaría con la finalidad de la reforma a la vez que mantendría el carácter independiente y distinto de los dos procedimientos: la creación de liquidez y el suministro de recursos para financiar el desarrollo.

Modificaciones de las normas y procedimientos actuales del FMI

60. Como se señaló anteriormente, la Junta de Gobernadores del FMI ha dado instrucciones a los Directores Ejecutivos de que revean las normas y procedimientos que rigen las actividades corrientes del FMI y que presenten, hasta el 31 de marzo de 1968, un informe en el que propongan enmiendas al Convenio Constitutivo y a los reglamentos del FMI a fin de llevar a efecto las modificaciones que recomienden. Al parecer, la Comisión Monetaria de la CEE ha hecho ciertas propuestas al respecto que todavía no se han dado a conocer. No obstante, de algunas exposiciones hechas en la reunión de la Junta de Gobernadores, en Río de Janeiro, se deduce que una de las propuestas consistía en aumentar al 85% la mayoría de votos necesaria para las decisiones importantes del FMI, especialmente las relativas a un cambio general de las cuotas o a la creación de nuevos servicios³⁷. Se ha expresado preocupación por la posibilidad de que la exigencia de una mayoría más numerosa pueda volver aún más restrictivas que ahora las normas del FMI que rigen los giros sobre cupos de crédito³⁸. Además, hay la propuesta de que se revea la definición de reservas que aplica el FMI en la actualidad³⁹, cuyo objetivo puede ser el de establecer normas más estrictas para la reducción de giros. Otra propuesta trata de elevar la condición de los giros sobre la fracción oro, y establecer un completo automatismo de esos giros⁴⁰.

61. En la reunión de la Junta de Gobernadores del FMI, celebrada en Río de Janeiro, los gobernadores que representaban a los países en desarrollo también sugirieron mejoras en las normas y procedimientos que rigen en el FMI. Así, varios gobernadores hicieron hincapié en la conveniencia de que fuese más automático el uso de los recursos del FMI⁴¹. Se sugirió que había que hacer

más liberales las condiciones de rescate que rigen para los países en desarrollo, vinculándolas con la recuperación de las exportaciones⁴². Se dijo asimismo que el plazo para el rescate debía extenderse a siete años, para los países en desarrollo⁴³. Se solicitó al FMI que proporcionase servicios especiales para tratar los problemas de pagos que plantea la integración regional⁴⁴. Se propuso también que se adoptara una disposición para que se aumentaran de manera selectiva las cuotas actuales de los países en desarrollo, teniendo en cuenta los problemas especiales con que tropiezan⁴⁵.

62. El FMI funciona desde hace más de veinte años. Por ello, es comprensible que se sienta la necesidad de que se revisen algunas de sus normas y procedimientos actuales, teniendo en cuenta la experiencia y la estructura de las relaciones económicas internacionales. Desde luego, el objetivo de la revisión de las normas y procedimientos debe ser reafirmar el carácter del FMI como organismo multilateral encargado de fomentar la cooperación monetaria mundial. Todo intento de contrapesar la creación de derechos de giro especiales imponiendo condiciones más restrictivas para las operaciones que ahora hace el FMI, puede tener graves consecuencias para los países en desarrollo que desean en general que los giros corrientes puedan hacerse de manera más automática. Si no se establece la vinculación los beneficios que los países en desarrollo obtendrán de los derechos de giro especiales se verán limitados por el importe de sus cuotas en el FMI. Por ende, si el acuerdo sobre la creación de nuevas reservas va acompañado por la implantación de disposiciones más restrictivas para las actividades corrientes del FMI, incluido el procedimiento para el aumento de cuotas, los países en desarrollo se encontrarán, en general, en situación análoga a la anterior. En consecuencia, toda revisión de las normas y procedimientos actuales del FMI debe hacerse teniendo en cuenta los intereses más amplios de toda la colectividad mundial.

³⁷ Exposición del Sr. J. Zijlstra, Gobernador del FMI por los Países Bajos, de fecha 28 de septiembre de 1967 (FMI, *Summary Proceedings, Annual Meeting, 1967, op. cit.*, pág. 145).

³⁸ Exposición del Sr. William McMahon, Gobernador del FMI y del BIRF por Australia, de fecha 26 de septiembre de 1967 (*ibid.*, pág. 32).

³⁹ Exposición del Sr. Michel Debré, Gobernador del BIRF por Francia, de fecha 26 de septiembre de 1967 (*ibid.*, pág. 66).

⁴⁰ Exposición del Sr. Hubert Ansiaux, Gobernador del FMI y Gobernador suplente del BIRF por Bélgica, de fecha 23 de septiembre de 1967 (*ibid.*, pág. 132).

⁴¹ Exposición del Sr. Francis C. Prevatt, Gobernador del FMI y del BIRF por Trinidad y Tabago, y del Sr. U. B. Wanninayake, Gober-

nador del FMI y del BIRF por Ceilán, de fecha 26 de septiembre de 1967 (*ibid.*, pág. 88 y pág. 92).

⁴² Exposición del Sr. Clovis Desinor, Gobernador del BIRF por Haití, de fecha 29 de septiembre de 1967 (*ibid.*, pág. 224).

⁴³ Exposición del Sr. U. B. Wanninayake (*ibid.*, pág. 164).

⁴⁴ Exposición del Sr. Antonio Delfim Netto, Gobernador del FMI y del BIRF por el Brasil, de fecha 28 de septiembre de 1967 (*ibid.*, pág. 164).

⁴⁵ Exposición del Sr. U. B. Wanninayake.

DOCUMENTO TD/7/SUPP.6

Informe sobre la marcha de los trabajos sobre financiación compensatoria de las fluctuaciones de la exportación

Nota de la secretaría de la UNCTAD

[Texto original en inglés]
[1.º de noviembre 1967]

Introducción

1. En su décimo período de sesiones, celebrado en Roma en mayo de 1962, la Comisión de Comercio Internacional de Productos Básicos de las Naciones Unidas invitó al Fondo Monetario Internacional (FMI) a presentar « lo antes posible un informe sobre la posibilidad y el modo de que el FMI pueda incrementar su participación en la financiación compensatoria de las fluctuaciones de las exportaciones de los países exportadores de productos primarios... »¹. En respuesta a la invitación de la Comisión, el Fondo publicó en febrero de 1963 un informe que incluía una Decisión de los Directores Ejecutivos sobre la creación en el Fondo de un nuevo servicio de financiación compensatoria de las fluctuaciones de la exportación, destinado sobre todo a beneficiar a los países exportadores de productos básicos². La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en su primer período de sesiones, si bien acogió con beneplácito la decisión adoptada por el Fondo en febrero de 1963 por constituir « un intento positivo de resolver los problemas de financiación a corto plazo », acordó someter la recomendación A.IV.17 a estudio de los gobiernos miembros del FMI con objeto de ampliar y liberalizar los servicios del Fondo³. Asimismo, un Grupo de Expertos de la UNCTAD reunido en octubre de 1965 formuló análogas recomendaciones⁴. Con arreglo a estas recomendaciones y a otras consideraciones pertinentes, el Fondo revisó su servicio de financiación compensatoria en septiembre de 1966 y anunció la decisión⁵ de modificar algunos aspectos de su decisión de 1963 sobre financiación compensatoria⁶. En la presente nota

se bosquejan las características principales de la decisión adoptada en 1963 por el Fondo, así como las del servicio modificado del Fondo y se indica el grado en que en dicho servicio se incorporan las recomendaciones pertinentes de la Conferencia en su primer período de sesiones y del Grupo de Expertos de la UNCTAD.

La decisión del Fondo de 1963 sobre financiación compensatoria

2. A continuación se describen las características fundamentales del servicio de financiación compensatoria de las fluctuaciones de las exportaciones del Fondo, desde su creación el 27 de febrero de 1963 hasta el 20 de septiembre de 1966.

3. El servicio tenía por objeto compensar las deficiencias de los ingresos de exportación a corto plazo, que pudiesen atribuirse a circunstancias ajenas a la voluntad del país miembro interesado.

4. Las deficiencias temporales de exportación se han definido como deficiencias de las exportaciones reales con respecto a una tendencia a plazo medio de los ingresos de exportación. El Fondo se encarga de calcular el valor de la tendencia o la norma, junto con el país miembro interesado, « basándose en los datos estadísticos pertinentes y tomando en cuenta también la información de carácter cualitativo sobre las perspectivas de exportación del país »⁷.

5. La Decisión adoptada en 1963 por los Directores Ejecutivos no incluye una definición de la tendencia a plazo medio. Sin embargo, siempre que se ha aplicado el plan a un país determinado, la tendencia o norma se ha definido « como el promedio de las exportaciones reales del período de cinco años que comienza dos años antes y termina dos años después del año cuya tendencia se calculó »⁸. El valor de la tendencia se calcula mediante dos técnicas independientes: una entraña la aplicación de una fórmula estadística a las exportaciones del año de la deficiencia y en los dos años precedentes, y la segunda una evaluación de las exportaciones previstas para los dos años siguientes al año de la deficiencia⁹.

¹ Véase Comisión de Comercio Internacional de Productos Básicos de las Naciones Unidas, informe sobre el décimo período de sesiones (*Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, trigésimo cuarto período de sesiones, Suplemento N.º 6*), párr. 55.

² FMI, *Financiamiento Compensatorio de las Fluctuaciones de las Exportaciones: Informe del Fondo Monetario Internacional* (Washington, D.C., 1963).

³ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I: *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.IIB.11), pág. 58.

⁴ Naciones Unidas, *Los problemas monetarios internacionales y los países en desarrollo. Informe del Grupo de Expertos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 66.II.D.2).

⁵ Véase FMI, *Financiamiento Compensatorio de las Fluctuaciones de las Exportaciones, segundo informe presentado por el Fondo Monetario Internacional* (Washington, D.C., 1966), cap. V.

⁶ *Ibid.*, apéndice III.

⁷ *Ibid.*, II, B. (7).

⁸ Véase *Financiamiento Compensatorio de las Fluctuaciones de las Exportaciones, segundo informe presentado por el Fondo Monetario Internacional*, pág. 4.

⁹ *Ibid.*, pág. 7.

6. Según el primer método, la norma de un año cualquiera se calcula como el promedio ponderado de las exportaciones reales correspondientes al año de que se trate y a los dos años precedentes. Con este método se evita la necesidad de estimar el valor de las exportaciones previstas para los dos años siguientes al año de la deficiencia. A este respecto, el Fondo utiliza dos tipos de fórmulas estadísticas, una fórmula «general» y una fórmula «nacional». En la fórmula «general» se asigna uniformemente un coeficiente de ponderación de 0,50 a las exportaciones del año cuya deficiencia se calcula, de 0,25 a las del año anterior y de 0,25 a las del año que precede a este último. Las fórmulas «nacionales» varían de un país a otro; la fórmula para cada uno de ellos se calcula a partir de los datos de exportación del país exclusivamente.

7. El segundo método varía según los países, pero el procedimiento supone la estimación, mediante un análisis de mercado, del promedio de las exportaciones previstas para los dos años siguientes al año cuya deficiencia se quiere determinar, obteniéndose a continuación la media de los cinco años centrada en el año de la deficiencia.

8. En la estimación definitiva del valor de la tendencia de las exportaciones se da aproximadamente el mismo peso a los resultados obtenidos por los dos métodos descritos¹⁰.

9. La compensación se ha concedido en forma de giro, sujeto a los métodos y prácticas establecidos por el Fondo sobre rescate, con un plazo de tres a cinco años.

10. Los giros compensatorios están sujetos a la condición de que el total de los giros pendientes no rebase normalmente el 25% de la cuota del país miembro.

11. Con objeto de aplicar su decisión sobre financiación compensatoria, el Fondo se declaró dispuesto a elevar el máximo de sus reservas acumuladas en la moneda de cada miembro, de un 200% a un 225% de la cuota del país miembro, siempre que fuera procedente.

12. Los giros correspondientes al servicio de financiación compensatoria son condicionales en el sentido de que el país miembro debe demostrar al Fondo que tropieza con dificultades de pago, que la deficiencia es a corto plazo y se atribuye en buena parte a circunstancias ajenas a su voluntad, y que colaborará con el Fondo para dar solución adecuada a sus dificultades de pago¹¹. Con esto se pretende que las políticas de los países miembros que utilicen este servicio de giro estén sujetas a pruebas menos rigurosas que las aplicables a los giros no compensatorios de la misma fracción. Por otra parte, los giros compensatorios se consideran equivalentes a los giros ordinarios, por lo que hace a su efecto en las condiciones que han de aplicarse a posteriores giros ordinarios.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 8.

¹¹ «Al aplicar la aludida Decisión a casos individuales, el Fondo, de acuerdo con el espíritu de la Decisión, no ha tratado de llegar a un acuerdo con el país miembro respecto a cuál tendría que ser la índole de las soluciones. Esto se ha dejado para discusiones posteriores, y no ha impedido resolver rápidamente las solicitudes de giros compensatorios. No obstante, en un caso en el cual solicitó un giro compensatorio, el país interesado formuló, en el momento de la solicitud, una declaración sobre las políticas que se proponía seguir. En el caso de cada uno de los otros dos giros compensatorios, el Fondo llegó posteriormente a un acuerdo con el país respectivo sobre las políticas apropiadas.» (*Ibid.*, pág. 18.)

Dicho de otro modo, un giro compensatorio puede alterar la posición de un país de la primera a la segunda fracción de crédito, o de la segunda a la tercera, modificando el grado de rigor de las condiciones que deben cumplirse en caso de que haga falta un nuevo giro ordinario.

Recomendación A.IV.17 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

13. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo incluyó en su recomendación A.IV.17 las siguientes medidas para su estudio por los gobiernos miembros del FMI:

«1) Al margen de sus transacciones corrientes, aumentar lo antes posible de un 25% a un 50%, en la cuota del país miembro, la cantidad asignada por el Fondo a la financiación compensatoria;

»2) Situar los créditos compensatorios completamente fuera de la estructura de la fracción oro y de las fracciones sucesivas de crédito, de modo que la obtención de créditos compensatorios no impida directa ni indirectamente a un miembro obtener un crédito ordinario;

»3) Estudiar la manera de obtener una posible refinanciación de las obligaciones de crédito compensatorio de los países en desarrollo en los casos en que los ingresos de exportación arrojen un déficit persistente que escape al control del país respectivo.»

La Conferencia pidió también que «el Fondo Monetario Internacional, al determinar el déficit de los ingresos de exportación, considere la posibilidad de conceder mayor importancia a la experiencia efectivamente recogida en los tres años precedentes».

Recomendaciones del Grupo de Expertos de la UNCTAD

14. El Grupo de Expertos de la UNCTAD sobre problemas monetarios internacionales observó en su informe de octubre de 1965 que el servicio del Fondo ofrecía «varios inconvenientes que podrían remediarse»¹². El Grupo se mostró partidario de ampliar el ámbito del servicio con arreglo a lo indicado en la recomendación A.IV.17 de la Conferencia. Con este objeto hizo las siguientes recomendaciones:

a) Que el Fondo, al margen de sus transacciones corrientes, aumentase de un 25% a un 50% por lo menos, en la cuota del país miembro, la cantidad asignada a la financiación compensatoria, pues «quizá se demuestre con el tiempo que conviene ampliar ese nuevo límite»;

b) Que los créditos compensatorios se situasen completamente fuera de la estructura de las fracciones oro y crédito, de modo que la obtención de tales créditos no impidiera directa ni indirectamente a un miembro obtener un crédito ordinario;

¹² Véase Naciones Unidas, *Los problemas monetarios internacionales de los países en desarrollo. Informe del Grupo de Expertos, 1965, op. cit.*, párr. 56.

c) Que sería conveniente estudiar más a fondo los criterios para determinar los déficit de los ingresos de exportación, teniendo en cuenta las consecuencias de la modificación de la relación de intercambio y que también se tuviese en consideración la propuesta de que se conceda mayor importancia a la experiencia recogida en los tres años precedentes;

d) Que las obligaciones de reembolso respecto de los créditos compensatorios se vinculasen más directamente a la recuperación de las exportaciones y que era « necesario refinanciar el sistema en caso de que las exportaciones no se recuperen »¹³.

Revisión del servicio del Fondo

15. El 20 de septiembre de 1966, los Directores Ejecutivos del Fondo modificaron su Decisión de 1963 sobre el financiamiento compensatorio de las fluctuaciones de las exportaciones en los términos siguientes (véase párr. 1, *supra*).

16. Se amplió el servicio para que los giros compensatorios pendientes pudieran elevarse a una suma equivalente al 50% de la cuota del país miembro a condición de que « dichos giros no aumenten en una cantidad neta de más del 25% de la cuota del país miembro en un período cualquiera de doce meses, salvo en el caso de que las deficiencias se produzcan a consecuencia de catástrofes o situaciones críticas ». Además, mientras que en el caso de los giros compensatorios por debajo del primer 25% de la cuota hay que garantizar al Fondo que el país miembro estará dispuesto a colaborar con él, con ánimo de encontrar, si fuere menester, soluciones apropiadas para sus dificultades de balanza de pagos, los giros compensatorios que rebasen el 25% de la cuota sólo se concederán si también se demuestra al Fondo « que el país miembro ha estado colaborando con él, con el ánimo de encontrar, si fuere menester, soluciones apropiadas para sus dificultades de balanza de pagos ».

17. Las deficiencias de la exportación a corto plazo seguirán considerándose como desviaciones de la tendencia de las exportaciones a medio plazo, cuyo valor se basa, como antes, « parte en un cálculo estadístico y parte en una evaluación de las perspectivas de las exportaciones ». El Fondo ha venido utilizando una fórmula estadística « general » y una « nacional ». Sin embargo, las fórmulas « nacionales » ya no van a ser utilizadas por basarse en observaciones insuficientes que complican la determinación estadística de la deficiencia. Se pensó que habría que empezar a atribuir más peso a los cálculos del promedio quinquenal, centrado en el año de la deficiencia y basado en parte en una evaluación de las exportaciones previstas para los dos años posteriores, que a los cálculos en que se aplican fórmulas estadísticas a las exportaciones del año de la deficiencia y de los dos años anteriores. Para garantizar, en cierto modo, a los países miembros que los cálculos de la tendencia de las exportaciones sigan manteniéndose dentro de límites previsibles, se considerará que el nivel medio de las exportaciones de los dos años siguientes al año de la deficiencia no rebasará en más de

un 10% el nivel medio registrado en los dos años anteriores al año de la deficiencia, ni será inferior al nivel de las exportaciones correspondientes al propio año de la deficiencia.

18. El sistema de financiación compensatoria se ha situado al margen de la estructura de los servicios ordinarios del Fondo, en el sentido de que los giros pendientes conforme al sistema compensatorio no influirán en la posibilidad de que los países miembros efectúen giros contra créditos del Fondo en virtud de las políticas de créditos ordinarios en las diversas fracciones. Así, el Fondo aplicará sus políticas de fracciones a los giros ordinarios como si las reservas del Fondo en la moneda del miembro fuesen inferiores a las reservas reales en la cuantía de los giros pendientes en el sistema compensatorio. Para llevar a la práctica esta decisión revisada, el Fondo se ha declarado dispuesto a elevar el límite de sus reservas en moneda de un país miembro a un 250% de la cuota, siempre que proceda.

19. A los seis meses de efectuar un giro ordinario, un país miembro puede solicitar que se reclasifique todo o parte del mismo como giro compensatorio, restaurando en tal medida sus derechos de giro normales para futuras contingencias, con tal de que en las circunstancias propias del momento de la solicitud de reclasificación el país miembro pueda efectuar un giro compensatorio por igual suma.

20. En cuanto al sistema de reembolso adecuado para los giros compensatorios, se ha mantenido la práctica actual de reembolso al Fondo en un plazo de tres a cinco años. Al mismo tiempo, para estimular a los países miembros a reducir las fluctuaciones de sus ingresos de exportación, deducidas las sumas correspondientes a las transacciones acogidas al sistema, el Fondo recomienda ahora que al finalizar cada uno de los cuatro años siguientes al giro, reembolsen una suma aproximadamente igual a la mitad de la cantidad en que las exportaciones rebasen el valor de tendencia a medio plazo de sus exportaciones.

Cumplimiento de las recomendaciones de la Conferencia

21. De conformidad con la recomendación A.IV.17 de la Conferencia, se ha elevado del 25% al 50% de las cuotas el límite de los giros compensatorios pendientes efectuados con arreglo al servicio de financiación modificado. Sin embargo, la adopción de esa recomendación no es incondicional, puesto que se ha estipulado también que:

a) Excepto en el caso de deficiencias debidas a catástrofes o a situaciones críticas, los giros pendientes no pueden aumentar en más del 25% de las cuotas en un período cualquiera de doce meses.

b) Los giros compensatorios superiores al 25% de las cuotas se concederán en condiciones más estrictas que las que se aplican a los giros compensatorios inferiores al 25% de las cuotas, por cuanto sólo se concederán cuando se demuestre al Fondo que el miembro ha venido cooperando con él en el ánimo de encontrar, si fuere menester, soluciones adecuadas a las dificultades de su balanza de pagos.

¹³ *Ibid.*, párrs. 56 a 58.

Así, el grado en que el servicio revisado constituye a este respecto una mejora en comparación con las prácticas anteriores, depende del modo en que se interprete la condición *b* anteriormente mencionada.

22. El Fondo conviene en que se pueden aducir muchos argumentos a favor de aumentar del 25% al 50%, en la cuota, el límite del servicio. Sin embargo, no estaba dispuesto a aumentar sin más la fracción compensatoria al 50% de las cuotas tal como lo recomienda la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en parte por temer que, como la adopción de tal práctica requeriría un aumento de la liquidez que ofrece el Fondo en condiciones relativamente liberales, ello podría contribuir a que los países se mostraran menos dispuestos a recurrir a servicios de financiación de carácter condicional más estricto. Además, el Fondo tuvo asimismo en cuenta la repercusión que en la propia liquidez del Fondo podría tener un aumento directo de la fracción compensatoria al 50% de las cuotas ¹⁴.

23. El Fondo ha aceptado sin reservas la recomendación de la Conferencia para situar los giros compensatorios completamente fuera de la estructura de la fracción oro y las fracciones sucesivas de crédito.

24. En cuanto a la refinanciación de las obligaciones de crédito compensatorio que recomienda la Conferencia, el Fondo señala:

« Aunque en la Decisión sobre financiamiento compensatorio adoptada en 1963 no existe una disposición específica en relación con el refinanciamiento de los giros compensatorios, ese refinanciamiento, tanto a corto como a mediano plazo, sería posible en circunstancias que parecen haber sido contempladas por la UNCTAD en su recomendación, es decir, en el caso de que en la fecha de vencimiento de una recompra o sea al cuarto o quinto año de haberse efectuado el giro compensatorio, exista una deficiencia en los ingresos de exportación, ajena a la voluntad del país miembro afectado. La recompra redundaría en restaurar *pro tanto* el recurso al financiamiento compensatorio, y si en ese momento persiste aún en los ingresos de exportación una deficiencia de la índole antes descrita, el país miembro estaría capacitado para solicitar un nuevo giro al amparo de este recurso. » ¹⁵

Además, se considera que la recomendación sobre los rescates con excedentes de exportación, en la medida en que se aplica, ha de reducir la probabilidad de que se plantee una obligación de rescate cuando se experimenta una deficiencia de las exportaciones. Sin embargo, esto no se aplicaría si las deficiencias de exportación persistieran por lo menos durante cuatro años consecutivos, o en el caso de que una deficiencia se viera seguida de tres años sin excedentes de exportación, tras lo cual se producirían nuevas deficiencias. El Fondo considera que « cuando esto ocurre, quizá haya que tomar medidas básicas y a largo plazo a fin de restaurar el potencial de

exportación del país, o de asegurar un crecimiento satisfactorio del valor de mercado de sus exportaciones » ¹⁶.

25. La Conferencia también ha pedido que el FMI, al determinar la deficiencia de los ingresos de exportación, considere la posibilidad de conceder mayor peso a lo ocurrido en los tres años precedentes. El Fondo está de acuerdo en que una fórmula por la que se concediera igual peso a cada uno de los tres años que preceden a la deficiencia se habría traducido, durante el período de 1951 a 1964, en derechos de giro un tanto mayores que en la actual fórmula ¹⁷. No obstante, el Fondo estima que « el funcionamiento del plan (determinado por el grado en que los giros compensatorios y las recompras aproximan las disponibilidades por concepto de exportación al valor real de tendencia, y el grado en que tienden a uniformar las disponibilidades por concepto de exportaciones) no habrían mejorado, sino, antes bien, empeorado si se hubiese utilizado otra fórmula » ¹⁸. En todo caso, en la práctica del servicio revisado, al calcular las deficiencias de exportación hay que conceder menor peso a la fórmula estadística y mayor a las previsiones acerca de las exportaciones. Esto permite tener en cuenta, en cierto modo, la tendencia ascendente de las exportaciones al calcular las deficiencias.

26. El Grupo de Expertos de la UNCTAD en problemas monetarios internacionales había recomendado que se estudiaran más a fondo los criterios para determinar las deficiencias, teniendo en cuenta las repercusiones de las fluctuaciones de la relación de intercambio. Actualmente, el sistema del Fondo no tiene por objeto hacer frente a las repercusiones de las fluctuaciones de la relación de intercambio. El Fondo reconoce que « sin duda alguna existen buenas razones de índole económica para no compensar el valor monetario, sino el valor real, o sea, el poder de importación de las exportaciones » ¹⁹. Sin embargo, el Fondo estimaba que habría frecuentes dificultades cuando no se dispusiera de los índices de precios de importación de los países en desarrollo, o cuando tales índices no fueran fidedignos o se publicaran con demasiado retraso. Las estimaciones basadas en los índices de precios de exportación o importación de los países industriales no ofrecerían una solución satisfactoria, dado que los países en desarrollo que experimentan las mayores fluctuaciones en los precios de importación son grandes importadores de productos primarios, con frecuencia de los países en desarrollo. Salvo en estos casos, los índices de precios de importación de los países de producción primaria no registran, por lo general, grandes movimientos en períodos de pocos años. Por tales motivos, se consideró preferible seguir el principio de compensar las deficiencias de los ingresos de exportación.

Uso efectivo del servicio del Fondo

27. Entre su creación en febrero de 1963 y la revisión en septiembre de 1966, sólo los tres países siguientes utili-

¹⁴ Véase FMI, *Financiamiento Compensatorio de las Fluctuaciones de las Exportaciones: segundo informe presentado por el Fondo Monetario Internacional*, op. cit., págs. 22 y 23.

¹⁵ *Ibid.*, págs. 30 y 31.

¹⁶ *Ibid.*, pág. 31.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 10.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, pág. 13.

zaron el servicio de financiación del Fondo para compensar las fluctuaciones de las exportaciones: *a)* el Brasil, en junio de 1963, por valor de 60 millones de dólares; *b)* la República Árabe Unida, en octubre de 1963, por valor de 16 millones de dólares, y *c)* el Sudán, en junio de 1965, por valor de 11.250.000 dólares. Así, los giros compensatorios totales ascendieron únicamente a 87.250.000 dólares. El recurso infrecuente al servicio se debió, al menos en parte, a que los ingresos de importación de los países en desarrollo registraron por lo común una tendencia ascendente durante el citado período.

28. Desde que en septiembre de 1966 se modificó el servicio de financiación compensatoria, los giros compensatorios han tendido a aumentar. Así, hasta mediados de septiembre de 1967, los siete países siguientes habían

recurrido a este servicio para contrarrestar las deficiencias de exportación temporales, haciendo giros totales por valor de unos 102 millones de dólares: Ceilán, en marzo de 1967, por valor de 19,5 millones de dólares; Colombia, en marzo de 1967, por valor de 18,9 millones dólares; República Dominicana, en diciembre de 1966, por valor de 6,6 millones de dólares; Haití, en agosto de 1967, por valor de 1,3 millones de dólares; Ghana, en diciembre de 1966, por valor de 17.250.000 dólares; Nueva Zelandia, en mayo de 1967, por valor de 29,2 millones de dólares, y Siria, en septiembre de 1967, por valor de 9,5 millones de dólares. Las tendencias menos favorables de los ingresos de exportación de los países de producción primaria durante el pasado año, aproximadamente, han contribuido sin duda a que se utilizara en más este servicio.

ACTAS DEL SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Contenido de la serie

(5 volúmenes)

Volumen I. Informe y Anexos

Este volumen contiene el informe del segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

En el informe se presenta una relación de los antecedentes, los objetivos y la organización del segundo período de sesiones de la Conferencia. Comprende también un resumen del debate general y las conclusiones a que se llegó al término del período de sesiones. El anexo I contiene el texto íntegro de las resoluciones, declaraciones y otras decisiones adoptadas por la Conferencia y de las observaciones formuladas por diversos gobiernos sobre esas decisiones. En el anexo VIII se reproducen los textos de las propuestas que la Conferencia remitió a la Junta de Comercio y Desarrollo.

El anexo V contiene resúmenes de las declaraciones hechas por los jefes de las delegaciones y por los representantes de ciertos órganos intergubernamentales durante las fases de apertura y clausura del segundo período de sesiones. El texto de los informes presentados por las Comisiones y por otros órganos del período de sesiones de la Conferencia se reproduce en el anexo VII.

En el anexo IX se reproducen otros documentos básicos, entre ellos los discursos pronunciados por destacadas personalidades y los mensajes recibidos de Jefes de Estado y de Gobierno. La Carta de Argel figura también en el anexo IX.

Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.14.

Volumen II. Problemas y políticas de productos básicos

Este volumen contiene diversos estudios presentados a la Conferencia que tratan de los problemas y políticas de productos básicos.

En ellos se presenta un análisis de la evolución reciente y de las tendencias a largo plazo del comercio de productos básicos, y se exponen los principales elementos de una política de productos básicos, y de un programa para la liberalización y expansión del comercio de los productos básicos de interés para los países en desarrollo.

Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.15.

Volumen III. Problemas y políticas del comercio de manufacturas y semimanufacturas

Este volumen contiene diversos estudios presentados a la Conferencia que tratan del comercio de manufacturas

y semimanufacturas; han sido clasificados bajo tres epígrafes principales:

a) *Entrada preferencial o libre de las manufacturas y semimanufacturas exportadas por los países en desarrollo a los países desarrollados*

Los estudios contenidos en esta sección tratan de los principales elementos de un sistema generalizado de preferencias, sin reciprocidad ni discriminación, para las exportaciones de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo; uno de los estudios trata concretamente de la cuestión de fijar criterios objetivos para la aplicación de una cláusula de salvaguardia en un sistema general de preferencias.

b) *Programa para la liberalización y expansión del comercio de manufacturas y semimanufacturas de interés para los países en desarrollo*

En estos estudios se exponen las restricciones cuantitativas que ciertos países desarrollados con economía de mercado aplican al comercio de manufacturas y semimanufacturas (incluidos los productos agrícolas elaborados), y se presentan sugerencias sobre un programa para la liberalización del comercio.

c) *Medidas para el fomento, la expansión y la diversificación de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo*

Los documentos que constituyen esta sección contienen sugerencias sobre un posible programa de fomento de las exportaciones, e incluyen un breve resumen de las actividades de asistencia técnica de las Naciones Unidas en materia de comercio y esferas conexas.

Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.16.

Volumen IV. Problemas y políticas de financiación

Este volumen contiene estudios que se presentaron a la Conferencia sobre diversos aspectos de la financiación del desarrollo.

Los estudios seleccionados para este volumen abarcan una amplia gama de problemas relativos al crecimiento económico y la ayuda, las condiciones de la financiación exterior del desarrollo, incluidas las cuestiones de la deuda exterior y de la ayuda económica ligada. También tratan de los problemas de la movilización de sus recursos internos por los países en desarrollo, de las medidas financieras complementarias para contrarrestar cualquier deficiencia en las exportaciones, y de los problemas monetarios internacionales.

Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.17.

Volumen V. Problemas especiales del comercio mundial y del desarrollo

Este volumen contiene estudios relativos a problemas especiales del comercio y el desarrollo, tales como la división internacional del trabajo y las relaciones comerciales entre países que tienen sistemas económicos y sociales diferentes. También incluye un informe sobre métodos apropiados para lograr la expansión del comercio y la integración entre países en desarrollo y sobre la función de la asistencia internacional a este respecto, así como estudios sobre los acuerdos comerciales preferenciales

especiales concertados entre ciertos países en desarrollo y ciertos países desarrollados, y sobre las medidas especiales que deben adoptarse en favor de los países en desarrollo menos adelantados.

La última parte de este volumen comprende dos informes sobre el problema mundial de los alimentos y sobre las medidas necesarias para ayudar a los países en desarrollo a aumentar su producción de alimentos y a mejorar las condiciones de su distribución y comercialización.

Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.18.

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre librairie ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

66908660