

# DOCUMENTOS

## DECLARACIÓN DEL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO \*

En estos tiempos, cualquier tema que no sea la defensa nacional resulta frívolo por comparación. Durante un lapso, cuya duración no podemos predecir, la defensa de nuestro país y del mundo libre será el motivo máximo de nuestras preocupaciones y el problema fundamental de nuestras vidas. Y creo que lo que sigue en importancia a la defensa nacional es lograr una distribución equitativa de la carga que tendremos que sobrellevar. Esto tiene múltiples significados: una vigorosa campaña contra la inflación; impuestos más elevados; control de precios y de salarios; asignaciones y racionamiento. Pero no debemos permitir que el peso de esta carga y la importancia de estos problemas nos hagan perder de vista nuestras responsabilidades; deben sólo situarlas en una perspectiva diferente. Acerca de una de estas otras responsabilidades, el desarrollo económico de las regiones subdesarrolladas del mundo, deseo discurrir esta noche.

El 10 de noviembre, poco antes de que la guerra de Corea tomase un giro tan sombrío, se publicó el informe de Mr. Gordon Gray al Presidente de los Estados Unidos sobre política económica exterior. Este informe, que es el primer documento público que reúne los hilos sueltos de la política económica exterior norteamericana y los entreteje hasta formar un conjunto coherente, merece nuestra atención. Entre otras cosas, el informe destaca la importancia de dar mayor oportunidad a los países subdesarrollados para que eleven su nivel de vida. Pone de relieve la condición gradual del proceso del desarrollo y describe los obstáculos que deben ser superados para acelerar el proceso. Finalmente, llega a la conclusión de que los Estados Unidos, en su propio interés, deben prestar mayor ayuda financiera y técnica a los países menos desarrollados del mundo. Aparte de la ayuda de fuente privada, el informe recomienda una cantidad anual en dólares de \$ 500 millones en donativos y \$ 600 a \$ 800 millones en préstamos; de los préstamos, se espera que el Banco Internacional suministre la mitad o más.

Afirmar que lo que parecía bueno el 10 de noviembre ya no tiene sentido el 10 de enero sería una reacción natural a recomendaciones de esta índole. Por lo que hace a cantidades, bien pudiera ser cierto. Pero, a mi juicio, en cuanto a los principios, nunca han sido más válidas.

Como término, el desarrollo económico ha estado muy a la moda recientemente; pero, como proceso, no es nada nuevo. Durante los últimos 150 años, ha sido muy rápido en ciertas partes del mundo, en Europa Occidental, en el

---

\* Discurso pronunciado por Mr. Eugene R. Black, Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, ante el Banker's Club de Chicago, enero 10, 1951.

Japón, en los países del extremo sur, Argentina y el Uruguay, Sudáfrica, Australia y Nueva Zelandia, y, sobre todo, en Norteamérica. En esos países se ha logrado un alto nivel de vida y se ha acumulado una cuantiosa reserva de capital a pesar de la gran pérdida de riquezas ocasionada por las guerras, especialmente por las dos guerras mundiales. En el resto del mundo, donde viven las tres cuartas partes de su población, ha habido también algún progreso. Millones de personas se han dedicado a la producción de artículos como el estafío, el caucho, el café y el cacao con destino al mercado mundial, el cual, por fluctuante que haya sido, les proporcionó una fuente de ingresos muy por encima de su anterior nivel primitivo de subsistencia. Se construyeron puentes, ferrocarriles, centrales de energía eléctrica y nuevas poblaciones, en parte para llevar estos productos a los mercados, en parte para servir la economía interna general.

Pero el proceso tan sólo ha comenzado. A medida que el nivel de vida ha ido mejorando en el mundo, la brecha entre los más altos y los más bajos se ha agrandado. La mayor parte del pueblo en los países subdesarrollados está constituido por campesinos, para la mayoría de los cuales el horizonte se limita a una pequeña parcela de tierra. Y esta tierra, en muchos casos ni siquiera les pertenece, sino que la trabajan para otros con malas herramientas primitivas. Cuando son dueños, lo probable es que estén tan endeudados que la propiedad no es efectiva. Tienen poco aliciente para mejorar la tierra, aunque sepan cómo hacerlo y dispongan de los medios. La mayoría de ellos es analfabeta. Viven en pequeñas chozas de una sola pieza, la cual, frecuentemente, comparten con los escasos animales que poseen. Su dieta es deficiente, sus defensas escasas y son fácil presa de enfermedades. Si la ciencia médica les ha beneficiado, el auxilio se torna arma de dos filos, porque cada niño que se salva, cada anciano cuya vida se prolonga, es otra boca por alimentar. Las aldeas en que viven suelen hallarse alejadas de las pocas principales vías de comunicación; si están a la vera de un camino, éste suele ser intransitable durante la época de lluvias. El almacenaje es rudimentario. La abundancia en un distrito puede coexistir con el hambre en otro. En muchos países la renta *per capita* no es mayor, y con frecuencia es menor, de Dls. 100 al año. Además, en muchos países la duración media de la vida apenas pasa de los 30 años.

Hay otra manera de ilustrar las diferencias existentes entre los países desarrollados y los subdesarrollados. Como ejemplo tomaré a un país, la India, que ocupa el segundo lugar en el mundo en población. El Commonwealth Committee publicó recientemente un plan para el desarrollo de los países de la Comunidad Británica en el Sur y en el Sudeste de Asia. Presenta algunas cifras interesantes. Sobre una base *per capita*, los Estados Unidos emplean cerca de 200 veces más energía eléctrica y 100 veces más acero que la India; nuestros vagones de mercancía pueden transportar una carga 50 veces mayor;

## DOCUMENTOS

y, si tomamos un instrumento menos fundamental, pero que, no obstante, constituye una necesidad para nosotros, como es el teléfono, entonces la proporción es de 700 a 1. Los Estados Unidos tienen en realidad un poco más de tierra cultivada que la India; y, con una cantidad diez veces menor de campesinos dedicados a trabajarla, producen mucho más. Ello no es asombroso si consideramos que tenemos 250 veces más tractores y una cantidad 65 veces mayor de fertilizantes. Historias parecidas, con variaciones hacia arriba o hacia abajo, se pueden repetir de un país a otro. Todos ellos carecen del sistema de servicios públicos sobre el cual tiene que basarse la gran superestructura de una próspera sociedad industrial o agrícola.

La causa de que haya surgido tal disparidad es motivo de controversia. Algunos argumentan que se debe a una mayor actividad, laboriosidad e iniciativa; otros, que los países menos desarrollados han sido explotados cruelmente. El clima ha sido declarado el villano de la comedia. Pero es inútil esta discusión. La cuestión primordial es cómo evitar que esa disparidad aumente todavía más.

Como la tarea del desarrollo es sacar regiones enteras y, a veces, países enteros de su pobreza y atraso, hay que hacer grandes inversiones en carreteras, abastecimiento de agua, almacenaje, energía eléctrica, viviendas y, lo que es igualmente importante, servicios de salubridad e instrucción pública. Todo esto requiere capital, y como el capital disponible es, en el mejor de los casos, limitado, se necesita planear cuidadosamente para obtener los mejores resultados. Si se acometen trabajos de desarrollo al azar, hay pocas probabilidades de que tengan éxito. Es necesario trazar anticipadamente un programa de inversión para varios años. La selección de los proyectos deberá hacerse con cuidado. El tiempo de la ejecución deberá espaciarse teniendo en cuenta la interrelación de los proyectos. No tiene objeto construir otra vía férrea antes de que el puerto esté en condiciones de recibir los cargamentos. Habrá que atender al adecuado entrenamiento de obreros y profesionales. Un exceso de abogados no compensará la falta de mecánicos. El programa deberá trazarse con suficiente flexibilidad para hacer frente a contingencias inesperadas.

Mientras más pobre sea un país, menos puede desperdiciar y más cuidadoso debe ser en la utilización de sus recursos para lograr de ellos el máximo de beneficio. La inercia, la ineficacia y la corrupción pueden tolerarse aún menos en un país pobre. Es bien posible que a la vanguardia del fomento puedan llevarse a cabo aquellas obras locales de escaso costo. Con frecuencia es menester reformar el sistema tributario para hacer que los más ricos participen más valiosamente en los costos. Pudiera ser necesario moderar el poder de ciertos sindicatos obreros. El sistema monetario bien puede requerir controles más rigurosos a fin de prevenir la inflación.

De todas las reformas que hemos hallado convenientes, la de la tenencia de la tierra, por difícil que sea de implantar, es quizá la más importante. La

necesidad de la reforma agraria es muy frecuente por ser la tierra la base de todo desarrollo. Su efecto en el progreso puede ser profundo porque, si se redime al pueblo de la convicción que tiene de que, haga lo que haga, no puede prosperar por sus propios esfuerzos, éste puede probar que tiene mucha más iniciativa de la que suponemos que posee. No deja de ser significativo que la reforma de la tierra es una de las plataformas principales de la propaganda comunista.

Por desgracia la influencia de ciertos intereses especiales en los países subdesarrollados y su resistencia a las reformas de interés general son en verdad tan fuertes como en los más desarrollados. Los intereses creados se hallan con frecuencia muy bien atrincherados. Esa es una razón más para elaborar un plan de acción bien concertado. Si se espera que determinados grupos alineen del lado del interés general, es necesario enseñarles cuál es ese interés general y obtener para éste el mayor apoyo posible.

En todos estos asuntos, los gobiernos de los países subdesarrollados requieren apoyo atinado pero firme, pues no siempre el mejor camino es el de más inmediata popularidad y la política barata puede emponzoñar todo un proceso del desarrollo. En el curso de sus operaciones, el Banco ha tratado de dar esta clase de apoyo. Hemos instado constantemente a los países subdesarrollados a que elaboren un programa de inversiones sano y a que formulen y pongan en acción las medidas económicas necesarias para llevarlo a cabo. Hemos enviado misiones a varias naciones, en algunos casos para investigar determinados sectores de la economía, tales como la agricultura, en otros para hacer un inventario, por decirlo así, de los recursos y las necesidades generales. Nuestra esperanza es que el trabajo de estas misiones ayudará a los países visitados a planear eficientemente sus programas de desarrollo y a obtener para los mismos un amplio apoyo popular sin partidismos.

Desde luego, no basta con tener enfrente un programa; es preciso financiarlo. Es evidente que, con sus pequeñas reservas de capital y sus escasos ingresos, los países subdesarrollados sólo podrían progresar gradualmente si tuviesen que limitarse a contar con sus propios ahorros, por sabida que fuese la inversión de éstos. Se requerirían décadas para mejorar sensiblemente su estado de pobreza. De hecho, en aquellos países donde la población crece rápidamente, todo cuanto podría hacerse sería evitar el descenso del nivel de vida. Estos países requieren capital extranjero para poder acelerar su proceso de desarrollo. Apenas habrá un caso en la historia en que las primeras etapas del desarrollo de un país no hayan sido realizadas con la ayuda de capital extranjero; y casi siempre los fondos han provenido de inversiones particulares. La venta de bonos sirvió en ocasiones para levantar parte del capital; pero buena proporción provino de inversionistas privados. Ferrocarriles, puertos, obras de canalización y sistemas de energía eléctrica fueron construidos y puestos a funcionar por compañías privadas. Esas obras desarrollaron la tierra. Los accio-

nistas corrieron riesgos. Algunos obtuvieron resultados rápidos y lucrativos; pero muchos otros jamás percibieron un dividendo. Hoy en día, por razones que no voy a tratar aquí, ese capital de inversionistas privados no es obtenible, al menos para los servicios públicos que son la base indispensable del desarrollo.

Pero existe todavía esa misma clase de riesgo en el desarrollo de las regiones más atrasadas, las cuales a veces abarcan países enteros. Se requiere tiempo, generalmente mucho tiempo, para poder sacar frutos de las inmensas inversiones que hay que hacer en ellos. Durante ese período el país recibe pocos ingresos adicionales y al mismo tiempo puede verse obligado a pagar intereses sobre el dinero prestado. En realidad, ciertas inversiones pueden no producir frutos jamás. Los planes hechos por el hombre serán siempre imperfectos, pues dependen de inúmeros factores desconocidos. A veces tendemos a olvidar que el desarrollo depende de la acción del hombre, cuya conducta ante circunstancias diversas no es posible prever. Si la experiencia ha de sernos útil, vemos que algunos pueblos se convierten en adeptos a la agricultura, al comercio o a la industria en un lapso notablemente breve, mientras que otros parecen reacios a todo cambio. Ese es quizá el riesgo más serio. Otro riesgo es el económico. Aun en el caso en que un pueblo responda a la educación y la oportunidad, y se haga experto, por ejemplo, en una rama de la agricultura, bien puede hallar un día su vida amenazada; sus cosechas atacadas por una plaga imprevista. El desarrollo de sucedáneos puede reducir la demanda de sus productos. Las condiciones existentes en otras partes del mundo pueden favorecer la producción a un costo más bajo. La historia de la agricultura comercial reboza de ejemplos de cambios imprevistos de esa clase. Lo mismo puede decirse de la minería, de la industria y hasta de los transportes. Pero hay que arriesgarse a todo esto porque el precio de no hacer nada es el perpetuo estancamiento.

En los últimos años, el Banco ha podido ayudar a cierto número de países subdesarrollados por medio de préstamos hechos con fines diversos. Permítanme que les dé algunos ejemplos. La construcción de nuevas plantas de energía eléctrica para suplir las escaseces en las regiones industriales alrededor de São Paulo, en el Brasil, alrededor de la ciudad de México y del Valle del Damodar, cerca de Calcuta; la rehabilitación postbélica de los ferrocarriles en la India y en Tailandia; el dragado y rehabilitación del puerto de Bangkok, para ahorrar costosos gastos de barcazas y operaciones manuales de carga de las mercancías; la instalación de almacenes de granos para evitar el desperdicio y deterioro de éstos en Turquía. Por todos sus aspectos, estos proyectos han tenido un objetivo claro y bien definido. Eran sin duda necesarios y han de tener un efecto beneficioso casi inmediato en las economías de estos países. En efecto, algunos ya lo han tenido.

Pero el Banco Internacional es, primordialmente, un banco. La cantidad que puede prestar está limitada por el cálculo prudente de las perspectivas de devolución. Para muchos países el límite es suficientemente alto como para que el desarrollo pueda lograrse a un ritmo razonablemente acelerado. Pero, para otros, el límite es muy bajo y con pocas perspectivas de elevarlo, al menos rápidamente; porque la clase de inversiones que requieren son precisamente aquellas que tardan mucho en dar rendimiento y que envuelven riesgos considerables. Debemos afrontar francamente el hecho de que estos países no pueden acelerar de modo perceptible el ritmo de su desarrollo si sólo les afluye capital en forma de préstamos con perspectivas razonables de amortización.

En ocasiones se ha sugerido que este problema debe afrontarse mediante préstamos a muy largo plazo y a un tipo bajo de interés. Desde luego, esa clase de empréstitos sólo pueden hacerlos los gobiernos. Debido a que, en su forma, tales préstamos tienen la apariencia de proveer un *quid pro quo* tangible que puede contabilizarse en el haber, puede ser más fácil obtener para ellos la aprobación legislativa, que para donaciones francas. Pero el hecho de que sigamos llamando empréstitos a esta clase de operaciones hechas en condiciones especialmente cómodas debe infundirnos recelo. La facilidad de las condiciones disminuye el riesgo; pero, en verdad, no lo elimina. Y así, en fin de fines, aun cuando algunos empréstitos sigan un curso normal y sean amortizados, otros han de producir, primero, dificultades en la economía del prestatario y, finalmente, la moratoria. Cuando esto ocurre, es lógico que se desarrolle, con o sin fundamento, mala voluntad en ambas partes. El prestatista se resentirá de la moratoria en un negocio hecho de buena fe. El prestatario se lamentará de los años perdidos en una lucha estéril para mantener el pago de la deuda que en un principio probablemente minará más como una promesa de prosperidad que como un serio compromiso financiero. El efecto de estas moratorias es la destrucción del crédito en general y la atrofia de los préstamos. En mi opinión, cuando se presenta la disyuntiva entre donaciones o préstamos problemáticos de esta clase, es mejor, a la larga, conceder donaciones.

Lo anterior muestra, en términos quizá supersimplificados, lo que significa la tarea del desarrollo económico. Será menester utilizar todos los recursos de los países avanzados para acometerla: empréstitos y donaciones, ayuda técnica e inversiones privadas. Todos estos sistemas deben emplearse en forma conjunta y no aislada para garantizar que todos los recursos de los países subdesarrollados sean empleados en la forma más efectiva posible. Los respectivos gobiernos necesitarán estímulo y ayuda para poder cumplir con la parte de su labor, que es la principal, con la franqueza y la firmeza requeridas. Provocaríamos el despilfarro y el fracaso si, por ejemplo, el Banco concediera empréstitos de acuerdo con un plan, si otra fuente concediera donaciones de acuerdo con otro plan y si la ayuda técnica procediera sin coordinación

con lo anterior. Y mucho me temo que eso sería lo que ocurriría si no se hace un serio esfuerzo para coordinar nuestras fuerzas. En verdad, ya se está cometiendo este error.

Pero, a pesar de lo anterior, sigue en pie la cuestión de si, en la presente coyuntura, los Estados Unidos y los demás países industriales pueden disponer del dinero necesario, o, en otras palabras, de los productos que han de comprarse con él. Los gobiernos de estos países saben de la magnitud de los esfuerzos realizados para su defensa nacional, y lo que puede o no puede utilizarse para otros fines. No tengo la presunción de argüir este punto; pero diría que una vez que esté decidido, debería meditar-se muy seriamente sobre el empleo que se dé al resto. Nuestra renta nacional es tan crecida que, aún después de un gran esfuerzo en la defensa nacional, el remanente permite proporcionar una vida aceptable a la población civil. No sabemos lo que es la austeridad, al menos por ahora. En comparación con este remanente, cantidades que representarían una gran diferencia para los países subdesarrollados no afectarían muy seriamente nuestro nivel de vida, aunque pudieran producir una pequeña merma en nuestro bienestar.

Sé que, en comparación con la era inicial de la segunda guerra mundial, ahora no puede aumentarse mayormente nuestra maquinaria industrial. Sin embargo, hay cierto abandono en la agricultura, cuya producción todavía puede aumentarse considerablemente. Y, aunque los países subdesarrollados necesitan equipos industriales, también necesitan alimentos, ya que el trigo para los obreros es una de las materias primas necesarias en toda clase de construcciones. No tergiversen mis palabras. No quiero decir que tal o cual producto puede ser exportado en seguida en determinada cantidad, sino que debemos considerar seriamente tal posibilidad. Mi impresión es que existe un sobrante que pudiera ser muy útil.

Así las cosas, quisiera hacer hincapié en un punto. Si vamos a disponer de ese sobrante "útil", debemos asegurarnos de que se emplee en una forma efectiva. Menos aún que en cualquier otra época, el despilfarro no tiene excusa en los tiempos que corren. No podemos permitirnos el lujo de hacer, como un simple gesto, regalos que no hayan de producir un beneficio verdadero a quienes los reciban. En otras palabras, debemos estar seguros de que todo cuanto facilitemos será dedicado a proyectos productivos, bien conocidos, y, además, bien realizados.

Y, si podemos contribuir con algo, nos preguntamos: ¿por qué hemos de tomarnos la molestia y soportar este sacrificio adicional? La respuesta es sencilla. Debemos hacerlo, por interés propio; porque es la única acción compatible con los principios básicos que el Mundo Occidental se esfuerza en mantener. Por supuesto que habrá algunos que exclamarán que se trata de un descabellado despilfarro y preguntarán qué obtendremos en cambio. Será difícil contabilizar en cifras los beneficios. Pero, si no hacemos nada, aumen-

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

tarán las fuerzas adversas y podríamos ver cortado el acceso a importantes fuentes de materias primas. Las lecciones recibidas en los últimos años han hecho relucir la verdad de que el comunismo agresor se nutre de la pobreza, la miseria y la desesperación. Una inversión relativamente pequeña que se haga ahora para elevar el nivel de vida en los países menos desarrollados y para ofrecer la esperanza de un futuro mejor a sus pueblos, pudiera evitarnos más tarde sacrificios mucho mayores.

El interrogante tiene, además, otra respuesta: ayudar en el desarrollo de las regiones atrasadas es la única acción compatible con los principios básicos que el Mundo Occidental lucha por mantener. Hablamos con orgullo de la inmensa maquinaria industrial creada por el pueblo norteamericano y del alto nivel de vida de que disfrutamos. Pero el pueblo norteamericano que vive hoy en día no creó toda esta prosperidad. Ella proviene de nuestros padres y de nuestros abuelos. Ellos dejaron una herencia, y somos en realidad los depositarios de tal herencia. Debemos administrarla sabia y justamente ya que ella no sólo es material sino también espiritual. Yo creo que el "modo de vida" norteamericano por el cual luchamos no significa sólo la parte material de la herencia. Si así fuera, toda nuestra estructura se desplomaría por falta de fibra moral.

¿Qué podemos ofrecer a los pueblos de los países subdesarrollados que viven en condiciones, inconcebibles para nosotros, como las ya descritas? ¿Debemos limitarnos a ofrecer a esos pueblos, que a menudo logran en sus vidas una dignidad que podríamos envidiar, un sermón sobre los beneficios de la democracia y de la libre empresa y presentárnosles como ejemplo? Para algunos de ellos, la democracia y el sufragio libre no tienen mayor significado; el gobierno para ellos es sólo el recaudador de impuestos. El concepto de libre empresa es igualmente ininteligible, a menos que signifique darles una buena parcela de tierra libre de contribuciones, suficientes herramientas de labranza y capital para cultivarla; además de enseñanza sobre la forma de mejorarla y crédito a un tipo de interés razonable para sacarle ventaja a esa enseñanza. Para poder suministrarles todo eso, tenemos que realizar el máximo de esfuerzo físico, respaldado por toda la fuerza moral de que dispongamos.

Hace ochenta y ocho años, en otra hora de crisis, Abraham Lincoln dijo: "Los dogmas del pasado tranquilo resultan inadecuados en el presente tormentoso. El momento está repleto de dificultades que tenemos obligación de superar. Así como el caso es nuevo, debemos pensar y actuar en forma nueva. Debemos emanciparnos para poder salvar nuestro país."

Hoy no está en peligro la Unión Americana sino todo el mundo libre. Si no sabemos colocarnos a la altura de la situación, sufriremos un recio descalabro.