

LA AYUDA INTERNACIONAL A LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Por el Profesor **P. N. Rosenstein-Rodan** (1)
Traducido del Francés por **Jaime Sánchez Farrut**.

¿Se puede calcular en capital la ayuda necesaria para los países en vía de desarrollo?

Avaluando "la capacidad de absorción" y la capacidad de pago de los diversos países subdesarrollados (con excepción de China) y calculando una contribución de los países desarrollados, el Profesor Rosenstein-Rodan, del Massachusetts Institute of Technology presenta aquí un plan completo de ayuda para 1961-1976.

PRINCIPIOS GENERALES

El objetivo de un programa de ayuda internacional para los países subdesarrollados es el de acelerar su desarrollo económico, hasta el punto en que este desarrollo alcance un índice de crecimiento suficiente para sostenerse él mismo. En un programa de desarrollo, el papel del capital extranjero no es el de elevar los niveles de vida entre los países beneficiarios, sino el de permitir a su economía el tránsito del estancamiento a un crecimiento que le permita sostenerse por sí misma. Para realizar este tránsito, el elemento esencial debe ser el de los esfuerzos llevados a cabo por los ciudadanos de los países beneficiarios por sí solos. Sin estos esfuerzos, el capital venido del exterior será malbaratado. El objetivo general de la ayuda (préstamos, donativos, asistencia técnica) es el de suministrar, en cada país subdesarrollado, un estimulante positivo a un esfuerzo nacional máximo en vista del aumento de sus tasas de desarrollo. El aumento de la renta, del ahorro y de las inversiones, que, la ayuda hace posible directa o indirectamente, abreviará el tiempo necesario para alcanzar el nivel en que el desarrollo se sostenga por sí solo. El progreso económico se mide ante todo por el aumento de la renta per cápita durante un período dado, por ejemplo uno o dos períodos de cinco años. La ayuda al desarrollo no tiene como objetivo final el de igualar las rentas en los diferentes países, sino el de dar a cada uno de ellos, la posibilidad de realizar un crecimiento continuo; se prolongará solamente hasta que, en los países interesados, el nivel de formación de capital sea suficiente para un crecimiento que le permita sostenerse por sí mismo. En principio,

(1) Para mayores detalles, véase M. F. Millikan y W. W. Rostow, *A Proposal: Key to an effective foreign policy*. Harner and Brothers, New York, 1957, Ch. V, VI; *The Objectives of U. S. Economic Assistance Program, Section VI*, estudio preparado por el Centro de Estudios Internacionales (CENIS) del Instituto de Tecnología de Massachusetts, Enero 1957.

debe concederse ayuda allí donde actúe como catalizador para favorecer nuevo esfuerzo nacional o impedir el relajamiento de dicho esfuerzo. El criterio esencial es pues el de maximizar este nuevo esfuerzo, y no el de maximizar la renta creada por cada dólar de asistencia; si en efecto tal fuera el fin, los dólares invertidos en los países desarrollados darían, sin duda alguna, los mejores resultados.

Aun no considerando sino los países subdesarrollados, el criterio del aumento máximo de la renta es insuficiente. A ciertos niveles y en ciertas fases del desarrollo, se necesitan inversiones más elevadas que en otros para aumentar la renta en una unidad. Es siempre el caso, cuando por ejemplo, se debe poner primero una infraestructura (carreteras, ferrocarriles, energía eléctrica...). Inversiones de esta naturaleza no producen directamente más que débiles aumentos en la renta. Crean sin embargo el marco necesario para inversiones posteriores, que son remuneradoras a corto plazo. El aumento directo en renta es entonces menos importante que el aumento en posibilidades de inversión. La renta creada por cada dólar de ayuda puede ser por consiguiente muy débil; lejos de ser una razón para conceder una mejor ayuda, sería en ciertas circunstancias una razón para suministrar una ayuda más importante.

La ayuda en capital debería ser ofrecida en toda parte donde se tenga razonablemente la seguridad de que será razonablemente empleada. No habrá estimulante positivo para el aumento del esfuerzo nacional sino allí donde haya la persuasión de que todas las solicitudes de ayuda que respondan al criterio funcional de productividad, serán satisfechas. La certeza de que durante diez años o más se podrá disponer del capital deseado hasta los límites de la capacidad de absorción del país, obrará en muchos casos como un estimulante para un mayor esfuerzo. La seguridad de la continuidad de la ayuda es, por consiguiente, tan importante como su monto.

La función principal del aporte extranjero es la de aumentar las tasas de formación del capital nacional hasta un cierto nivel (por ejemplo, 12% produciendo un aumento anual de la renta de 2% per cápita) que pueda mantenerse a continuación sin nueva ayuda exterior. Los recursos y nuevas técnicas provenientes de este aporte permiten aumentar la producción. De esta producción nacional nueva la proporción que se podrá ahorrar será sin duda mucho más elevada que el ahorro medio del nivel anterior de la renta. Si la tasa media de ahorro es por ejemplo del 7% en Asia, la tasa marginal de ahorro puede llevarse al 20 o 25%.

CAPACIDAD DE ABSORCIÓN

Una tasa marginal de ahorro elevada es la palanca principal de un programa de desarrollo; debería ser la condición esencial de una ayuda a los países subdesarrollados. La medida en la cual es posible aumentar las inversiones teniendo una tasa marginal de ahorro elevada depende de la capacidad de absorción técnica del país. La capacidad de absorber el capital es más limitada en un nivel bajo de desarrollo, y entonces una asistencia técnica más importante debe preceder a un amplio aflujo de capital.

A niveles más elevados de desarrollo la tasa marginal de ahorro aumentará. En la industria ya es corriente la costumbre de reinvertir los beneficios no distribuidos, y explica, en este sector, la tasa marginal de ahorro del 30 a 40%, tanto en la India como en los Estados Unidos. Una política fiscal eficaz puede procurar también un aumento del ahorro.

La capacidad de absorción está en relación con la posibilidad del emplear el capital de manera productiva. Si no es necesario aplicar a proyectos de inversión, tomados separadamente, sea rentable, la

inversión global debe cubrir no solamente sus costos, sino producir un aumento razonable de renta. La inversión total comporta una multitud de proyectos, un programa diversificado de inversiones que requiere recursos variados en dirigentes y técnicos. Si es cierto que ciertos proyectos especiales pueden requerir consejeros y expertos extranjeros, el esfuerzo principal de administración y organización, para desarrollarse con éxito debe realizarse con personal nacional. Los diversos proyectos que constituyen un programa de desarrollo están ligados y se refuerzan unos a otros. Para que se realice el equilibrio, las actividades complementarias deben haber sido planificadas al nivel deseado. Es, por consiguiente, prácticamente imposible juzgar el valor de un proyecto particular sin conocer el conjunto del programa del cual hace parte; y es el estudio del programa global y no de proyectos separados que puede determinar los criterios de empleo productivo del capital. Pero como la ayuda exterior aumenta las dimensiones del programa global pueden resultar en modificaciones y cambios en varios proyectos; sería por consiguiente inexacto afirmar que un préstamo determinado está afectando a un proyecto particular dado; cada préstamo debe ser considerado como una contribución al conjunto.

La capacidad de absorción del capital es un factor de limitación; ciertamente puede en algunos años, en numerosos países subdesarrollados, ser elevada de 20 a 30% sobre el nivel de inversión actualmente realizado. Hay, sin embargo, estrechos límites en ritmo y en extensión de la impulsión dada a la facultad de absorción de un país. A largo plazo, la educación, y a corto término, un cambio brusco en el comportamiento tradicional pueden diferirlos; pero no es cierto que la capacidad de absorción depende enteramente del esfuerzo que se está dispuesto a hacer para una asistencia técnica masiva. El recurrir a los expertos y a los dirigentes extranjeros no rendirá el máximo más que si deja a los nacionales la dirección de su negocio propio y si no detiene la promoción de empresarios autónomos. Competencias y talento que vengan del exterior completarán, pero no reemplazarán nunca enteramente las capacidades nacionales de organización y de administración.

Si el nuevo esfuerzo de un país ("suficiente" o "insuficiente") y su facultad de absorción no pudiese medirse, evaluarse, o estimarse, no podrían servir de criterio de base para la ayuda. Felizmente no hay necesidad de mensura muy precisa. Tres índices bastan para apreciar la capacidad de absorción: los dos primeros tienen relación con hechos objetivos y verdaderos, mientras que el tercero reposa sobre reglas aproximativas de buen sentido, indicando un orden de tamaño.

1. Se puede comprobar en cuanto un país ha logrado aumentar su volumen de inversión durante los últimos cinco años. Y esta tasa de crecimiento ha podido ser realizada en el pasado, es plausible entonces prever para el porvenir una tasa ligeramente más elevada gracias a la asistencia técnica.

2. Se puede también verificar si un país ha logrado, en un pasado reciente, aumentar su ahorro, especialmente manteniendo o acentuando la diferencia entre la tasa media de ahorro y la tasa marginal. Una diferencia análoga durante el próximo período de cinco años puede constituir el límite inferior del esfuerzo posible.

Si se juzga al país capaz de movilizar impuestos nuevos a medida que aumentan las rentas, se puede prever una capacidad de ahorro por encima del límite inferior recientemente realizado. Un cambio en la composición de la producción (desarrollo de industrias con tasas marginales de ahorro elevadas) conducirá, en una buena proporción de casos, a elevar aún más las tasas de ahorro para el conjunto del país.

3. En fin, un juicio de conjunto sobre la Administración y la organización del desarrollo de un país no es absolutamente tan arbitraria como pudiera parecer. Entre hombres de negocios, economistas, aún turistas ordinarios, no existen notables diferencias de apreciación

sobre el dinamismo y las potencialidades de países tales como la India, Ceylán, Indonesia, Brasil, Guatemala, Paraguay, aunque sucedan acontecimientos imprevisibles, favorables o desfavorables que pueden rendirlos o esforzarlos. Mientras más extenso sea el tiempo, menos corto será el juicio. Pero en la hipótesis de una continuidad histórica es fácil de llegar a un acuerdo sobre un orden de (1) tamaño.

CAPACIDAD DE PAGO

El aporte de capital extranjero, movilizado por una acción internacional debe atenerse a los límites de la capacidad de pago de los países en vía de desarrollo y los límites de capacidad de absorción técnica. El primer límite debiera determinar sobre todo el monto de la ayuda, y el segundo el modo de financiación.

Para los países subdesarrollados de renta débil, en que la capacidad de pago es inferior a la capacidad de absorción debería acordarse una cierta proporción de la ayuda bajo la forma de donativos o préstamos fácilmente reembolsables en moneda local, cuyo monto se prestará de nuevo para inversiones ulteriores. La capacidad de pago no deberá calcularse por una simple proyección, estática de la situación actual, sino que se tendrá en cuenta el aumento de la renta y la elevación de la tasa de ahorro, resultante de la adopción de un programa sanamente elaborado.

Además, no es razonable suponer que toda la deuda exterior de cada país, contratada en condiciones bancarias, deba amortizarse en el espacio de 20 a 30 años. No es absolutamente necesario que cada país la reduzca a cero. La única cuestión importante es la siguiente: ¿qué monto de deuda exterior puede conservar a la larga un país? Al cabo de 10 o 20 años de ayuda el aporte neto de capital a los países subdesarrollados se detendrá, sin embargo continuará el aporte de capital bruto, mientras que deberán ser reembolsados los préstamos antiguos. Así como no es necesario que toda la deuda pública sea reducida si permanece en los límites sanos, así en una economía mundial sana la deuda exterior de los países deudores no debe necesariamente reducirse a cero.

¿Qué se debe entender por "ayuda?"

"Aporte de capital extranjero" y "ayuda" no son sinónimos. La ayuda propiamente comprende solamente las entradas de capital que no provienen de los estimulantes normales del mercado. Consiste en:

1º—Préstamos a largo término reembolsables en moneda extranjera. "Largo término" según el uso significa préstamos cuyo vencimiento no se produce sino después de 10 años; y deben estar constituidos sobre todo por préstamos a más largo vencimiento (20 años o más). La carga anual de su amortización no es más que una fracción (el cuarto o la mitad) de la de los préstamos a corto y plazo medios.

2º—Donativos y préstamos con facilidades de pago, comprendidos los préstamos "reembolsables en moneda nacional". De hecho estos préstamos son donativos parciales. Existe toda una variedad de estos préstamos: por ejemplo, préstamos reembolsables en moneda extranjera a muy largo término (99 años o más y a bajo interés; préstamos que implican un largo periodo de gracia (10 a 20 años), para el reembolso del capital y el pago de los intereses; préstamos reembolsables en moneda nacional, que se vuelve a prestar al prestatario en vista de nuevas inversiones nacionales. De acuerdo con el éxito que obtenga el desarrollo, éxito siempre imprevisible e incierto en estado inicial para cada país tomado aisladamente, una parte del préstamo reembolsable en moneda nacional podrá no ser exigible sino en una fecha más tardía, mientras que la otra parte de la deuda deberá anularse de hecho.

(1) Un juicio aproximado sobre la capacidad de absorción de los países subdesarrollados se desprende de las tasas de desarrollo previstas para estos países para el período 1961-1976.

3º—Venta de excedentes, pagados en "moneda nacional". (Ley Pública, 480 en los Estados Unidos). No solamente los bienes de capital (equipos), sino también los bienes de consumo pueden constituir capital, en su sentido primitivo de fondos de subsistencia.

Si, en un país, los géneros alimenticios fueren insuficientes para satisfacer la demanda de trabajadores nuevos empleados en la construcción o en otras inversiones, entonces deberá consagrarse más capital de inversión ("circulante") a importaciones o bien el monto de las inversiones nuevas deberá reducirse. Esto no quiere decir, sin embargo que en realidad la totalidad, de los excedentes importados será empleada para responder a las necesidades de las inversiones nuevas.

Una buena política de desarrollo económico velará para que la mayor parte sirva para aumentar las inversiones, mientras que otra servirá para reanimar el consumo interno. Hemos supuesto en este estudio, que dos tercios de las ventas de excedentes pueden ser considerados como una ayuda a las inversiones y que un tercio sirve para aumentar el consumo. Aún en esta hipótesis una quinta parte de la ayuda total a los países subdesarrollados puede concederse bajo la forma de excedentes. En U. S. A. los 2/3 de las ventas de excedentes pueden constituir hasta el 30% de la "ayuda" a los países subdesarrollados. Suponemos una cifra anual de 700 millones de dólares de ayuda a las inversiones provenientes de los excedentes, lo que supone que las ventas de excedentes se elevan a mil millones de dólares al año.

4º— La Asistencia Técnica constituye incontestablemente una parte importante de la ayuda. Pero no la contaremos aquí como "entrada de capital", en sentido estricto. La apreciación de los gastos actuales, nacionales e internacionales, públicos y privados para la asistencia técnica varía entre 250 y 300 millones de dólares por año. A causa de su importancia, especialmente, para los países subdesarrollados que están aún en el estadio anterior al "decolaje", debería ciertamente aumentarse, hasta alrededor de cuatrocientos millones de dólares por año.

LO QUE NO ES LA "AYUDA ECONOMICA"

La ayuda económica acaba de ser definida como la parte del capital cuyo aporte no se debe a los estimulantes normales del mercado. Ni los préstamos a mediano y corto términos, ni las inversiones privadas extranjeras pueden contarse como ayuda; son "comercio y no ayuda". Los préstamos a mediano y corto términos son, ante todo, procedimientos para favorecer la venta de bienes de equipo. No están incluidos en nuestras estimaciones de entrada de capital extranjero en los países subdesarrollados, tanto como los otros movimientos de capitales a corto término; no son instrumentos de una política de ayuda internacional.

Las inversiones extranjeras privadas son una respuesta a los estimulantes normales del mercado. En este sentido, no constituyen ayuda, están comprendidos dentro de nuestras estimaciones de entrada de capital extranjero necesario para los países subdesarrollados.

En esta regla no hay sino una excepción parcial: las inversiones petroleras y mineras en los "enclaves extranjeros" de las "economías dualistas" que no se cuentan sino por la mitad de su monto. Es por esta razón que Bahrein y Koweit, por ejemplo, están excluidos del cálculo de la ayuda económica; de todas maneras, no necesitan de ella. En los países en que la inversión privada extranjera está dirigida en gran parte aunque no exclusivamente, hacia las industrias extractivas, se cuenta solamente la mitad de esta inversión como entrada de capital extranjero. Este postulado, algo aproximado, reposa sobre el hecho de que a tiempo que suministra importantes rentas fiscales y otras, estas industrias tienen efectos de difusión y de complementación notablemente menores que las otras. "Las contribuciones a la defensa" no están, en principio, incluidas en la ayuda económica. Ciertamente pueden contribuir al desarrollo económico de los países beneficiarios; en esta medida la ayuda económica actual de los E. U. A. está ligeramente subestimada en nuestros cálculos, aunque el 20% de las contribuciones a la defensa se cuenten como ayuda económica.