

**LA AYUDA EXTERIOR  
Y LA DISTRIBUCION  
DE BENEFICIOS**

**Escribe:**

**LUIS DE SEBASTIAN**



# LA AYUDA EXTERIOR Y LA DISTRIBUCION DE BENEFICIOS

## Delimitación del problema

El tema que voy a desarrollar es el saber si la ayuda económica suministrada por una determinada Institución o un país a una nación en vías de desarrollo, debiera tener como un objetivo directo y explícito la redistribución de la renta generada por la ayuda en el país receptor de la misma.

La ayuda se suele conceder cuando el país receptor se está esforzando por impulsar el desarrollo, y se supone que este esfuerzo común aumentará el PBN y la renta per cápita. Mi investigación trata de averiguar la naturaleza de este aumento: ¿aumentará la renta en conjunto, o la renta per cápita, o más bien la renta de ciertos grupos de la sociedad?.

No me referiré a la cuestión de cómo repartir una suma determinada de ayuda entre diversos países con diferentes índices de renta per cápita, ni trataré el problema —puramente interno— de qué es lo que el gobierno del país receptor debiera hacer para distribuir los beneficios de la ayuda externa entre los diversos grupos de renta de su país.

Sólo consideraré los criterios que sigue la Institución o el país que ayuda para dedicar a un determinado país subdesarrollado un determinado volumen de esa ayuda. En este momento el país donante tiene que decidir los objetivos que su ayuda deben producir y elegir la forma de esta ayuda, de acuerdo con dichos objetivos.

## 2. La doctrina de la no intervención

En los comienzos de la formulación de esta ayuda, —como por ejemplo en el Punto Cuatro del programa anunciado por el Presidente Truman en su discurso inaugural de 1950— los objetivos se hallan formulados tan difusamente que no sirven como orientación para determinar las formas de esta ayuda.

De hecho, la mayor parte de la ayuda dada en el período siguiente durante la guerra de Corea e inmediatamente después, fué militar y alimenticia, de objetivos sencillos y claros.

De 1956 a 1957, después de una serie de fracasos en política exterior y de la aparición de Rusia en la zona de ayuda exterior de EE.UU., el programa de ayuda es sometido a un intenso estudio. Este es el tiempo de los famosos "Objectives of the United States Economic Assistance Programs" por el MIT Center for International Studies, reproducidos en Millikan & Rostow "A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy". Lo esencial de este estudio está en separar la ayuda económica de la intervención política.

**"La Agencia de EE.UU. que concede fondos para el desarrollo no debe tener en cuenta otra cosa que los criterios técnicos que se han establecido".<sup>1</sup>**

1.— US Senate, Special Committee to study the Foreign Aid Program, *Foreign Aid Program: Compilation of Studies and Surveys*, US Government Printing Office, Washington, 1957, p. 32. En: BHAGWATI, J. and ECKAUS, R.S., (edit.), *Penguin Modern Economic Readings*, 1970, p. 28.

De aquí en adelante citaremos esta fuente como "Readings".

El criterio para otorgar esta ayuda se describe vagamente como el mayor incremento del esfuerzo adicional y se sugieren dos índices para medir dicho esfuerzo: las medidas para aumentar la tasa de ahorro y el progreso hecho en elaborar un programa de desarrollo.

El resultado de esta insistencia en no tener en cuenta "otra cosa fuera de los criterios técnicos" llevó a las Agencias de EE.UU., más o menos dominadas por esta ideología, a ignorar o incluso evitar de propósito la distribución de la nueva renta generada en el país receptor como un objetivo de la ayuda exterior. Esto se consideraba más bien como un asunto interno del país receptor, fuera de la finalidad de la ayuda extranjera. A lo más se enumeraba la reforma fiscal entre los elementos de ayuda propia.

El Presidente Kennedy, en su Mensaje de Ayuda Exterior de 1961, insistió en que la ayuda debiera depender, entre otras cosas, de la reforma interna. Pero esto no supone apartarse de la filosofía de considerar tan sólo "los criterios técnicos". La desviación verdadera se produce en la Carta de Punta del Este el mismo año 1961. Hasta entonces la financiación de proyectos con objetivos explícitamente distributivos no se consideraba como un campo enteramente apropiado para el financiamiento exterior.

Como dijo un experto en ayuda:

"Los oficiales tanto del gobierno de EE.UU. como del Banco Mundial, consideran que el financiamiento del desarrollo debe restringirse a los proyectos 'productivos' que proporcionen un incremento mensurable del PNB, y que si bien pudiera concederse ayuda técnica para salud, educación, vivienda, etc., la iniciativa y la financiación de los proyectos de impacto social debe proceder de los mismos países en vías de desarrollo, de acuerdo con lo que los mismos puedan gastar".<sup>2</sup>

Sin embargo, en nuestros días las Agencias de ayuda de EE.UU. tales como el Banco Mundial, han concedido cierta proporción de su ayuda a educación, salud y proyectos de viviendas, así como a otros tipos de inversión social.

La idea de que la ayuda exterior debe ser "políticamente neutral" es totalmente utópica. No hay forma alguna de ayuda exterior que no envuelva alguna intervención en los asuntos del país receptor. Como espero demostrar, la creencia abiertamente profesada de que la ayuda debiera ser neutra políticamente ha hecho de más de uno de los programas de ayuda exterior un instrumento político para promover una causa que ninguna Institución o individuo dedicado a la ayuda se hubiera atrevido a apoyar explícitamente.

"Las repetidas afirmaciones del carácter apolítico de la ayuda extranjera han engañado a los estadounidenses más bien que a los mismos líderes de los países subdesarrollados".<sup>3</sup>

2.—MIKESELL, Raymond F., *The Economics of Foreign Aid*, Weidenfeld and Nicholson, London, 1968, p. 23.

3.—MONTGOMERY, J.D., *The Politics of Foreign Aid: American Experience in South-East Asia*. Praeger, New York, 1962, p. 252.

El autor de esta sabia observación opina que los esfuerzos oficiales "no debieran negar lo que se ha hecho evidente, sino dirigirse más bien a hallar una explicación razonable del influjo inevitable que se produce en las relaciones de la ayuda extranjera, y a una comprensión de las oportunidades y las limitaciones de dicho influjo".<sup>4</sup> Dado que esta relación de ayuda es "intervencionista" por naturaleza, lo más sensato que debe hacerse es reconocer explícitamente y tomar en cuenta esta característica de la ayuda extranjera, para conocer a fondo sus implicaciones en el país receptor, y después usar este carácter necesariamente "intervencionista" de la ayuda para fines justos y nobles.

La práctica, constante durante muchos años, de despreciar la distribución de la renta como un objetivo de la ayuda exterior se debe no sólo a consideraciones diplomáticas de mantener la ayuda "políticamente neutral", sino también, en gran parte, a los modelos de desarrollo económico en los que se basa el proceso de ayuda.

Los modelos de desarrollo no consideran la redistribución de la renta como una variable clave en la estrategia del desarrollo. Algunos consideran los efectos de las variables claves en la economía a través del proceso de redistribución. Pero de ahí no pasan. La razón de este descuido es doble. En primer lugar, al construir modelos abstractos sólo pueden seleccionarse aquellas variables cuya conducta puede simularse por medio de procesos matemáticos relativamente simples. Pero no parece que sea un proceso matemático sencillo el que represente la conducta de las variables de distribución. En consecuencia, los modelos consideran que la distribución de la renta dada al comienzo del proceso de desarrollo es la más deseable y no necesita alterarse, o simplemente abstraen completamente de toda consideración de distribución.

En segundo lugar, muchos políticos y economistas parecen creer que el aumento adecuado del índice de renta per cápita satisfará las necesidades de los grupos de menores ingresos y suavizará las tensiones producidas por las grandes diferencias en la distribución de la renta.

Estoy de acuerdo en que con un aumento adecuado los grupos de menores ingresos obtendrán un grado razonable de bienestar. Pero esta aserción es un truísmo. La cuestión está en saber qué nivel de desarrollo es el adecuado. ¿Qué tasa de crecimiento es necesaria para conseguir un nivel de vida aceptable para todos? O, en otras palabras, ¿cuanto tiempo necesitará un país subdesarrollado, con la actual tasa de aumento de la renta per cápita, para conseguir que todos gocen de una prosperidad razonable? Con el aumento actual en los países subdesarrollados no podemos contar con una solución automática de los problemas planteados por los modelos actuales de distribución de la renta. Como ha dicho Raul Prebisch: "Cuando se crece poco, se distribuye mal casi siempre".<sup>5</sup> Consiguientemente sólo podemos esperar razonablemente una agudización.

### **3. Argumentos en favor de una ayuda exterior con fines distributivos**

Pienso que la ayuda exterior debiera tender explícitamente en los países en vías de desarrollo a influir en la distribución de la renta, aunque ello no deba ser su único objetivo. Deberán combinarse la eficiencia y la equidad, según los criterios a desarrollar más adelante. Baso mi aserción en las tres consideraciones siguientes:

4.—MONTGOMERY, J.D., loc. cit. p. 247.

5.—PREBISH, Raúl. *Transformación y desarrollo: La gran tarea de América Latina*. B.I.D., Washington, 1970, p. 3.

A. La ayuda externa para el desarrollo deberá eliminar todos los elementos que constituyen el "subdesarrollo económico".

B. La ayuda externa equivale al funcionamiento de un sistema fiscal a escala mundial.

C. La ayuda exterior con objetivos de distribución tiene que compensar por los efectos redistributivos de una ayuda basada exclusivamente en criterios de eficacia.

#### A. Ayuda externa para el desarrollo.

Una de las realidades de una economía y una sociedad subdesarrollada es un esquema de distribución de la renta, según el cual una pequeña minoría (típicamente 5-10%) recibe la mayor parte de la renta (60-80%). ¿Esta distribución es una causa o un efecto del subdesarrollo? Como casi todo lo demás en el viciado círculo del subdesarrollo, es causa y es efecto. Su naturaleza de causa aparece de las siguientes consideraciones:

a. En un momento dado la distribución de la renta refleja el hecho de que una gran parte de la población no tiene trabajo, o tan sólo un trabajo temporal. Una política económica que tienda implícita o explícitamente a mantener el "status quo" de la distribución de la renta, habrá de conservar el "status quo" de desempleo, si la cantidad demandada de mano de obra está de algún modo en función de los pesos relativos de la distribución de la renta. Esto es perfectamente posible, ya que los grupos de mayor renta pueden realizar fácilmente la necesaria sustitución de trabajo por capital cuando lo requiera la expansión de la producción o aumenten los salarios, de modo que conserven constante su participación en la renta nacional. En este caso, el conservar un determinado nivel de distribución de la renta supone el tener inactivo un recurso productivo de riqueza: el trabajo.

b. El hecho de que una gran mayoría de un país reciba tan sólo una pequeña parte de la renta nacional tiene consecuencias importantes en la demanda de productos domésticos. Es cierto que un aumento absoluto de la renta de los grupos de mayor renta aumenta mucho menos que proporcionalmente la demanda de bienes producidos en el país, dada su alta tendencia a importar. El mismo aumento absoluto en la renta de los grupos inferiores producirá un mayor aumento de la demanda de los productos domésticos. Si tomamos un modelo sencillo, como el propuesto en la nota al pie, obtendremos la relación  $dP/dY = gh + b(1-h)$ , donde la baja propensión a consumir productos domésticos está ponderada por el alto factor de distribución,  $(1-h)$  y la alta propensión a consumir productos domésticos está ponderada por el bajo factor de distribución,  $h$ . De manera que la propensión que prevalece es la de el grupo de más renta. Si tomamos las tendencias a consumir como fijas, ya que expresan preferencias fundamentales que son más difíciles de cambiar, aumentará el impacto del

---

$$[1] p = c_1 + c_2 + x$$

$$[2] c = c_1 + c_2$$

$$[3] c_1 = a_1 + b_1(1-h)R$$

$$[4] c_2 = i_2 + g_2 \cdot h R$$

$$[5] P = R$$

Donde las variables endógenas son:

p producto nacional,  
c consumo doméstico,  
c<sub>1</sub> consumo del grupo de mayor renta,  
c<sub>2</sub> consumo del grupo de menor renta,

R Renta o ingreso nacional.

Las exportaciones, x, se considera variable exógena.

incremento de renta en la producción doméstica, si  $(1-h)$  disminuye y  $h$  aumenta, es decir, si redistribuimos la renta de la clase alta en los grupos de renta débil. En los países donde reinan estas condiciones, el estado actual de la distribución de la renta es un obstáculo para el desarrollo, en tanto en cuanto restringe la demanda efectiva de productos domésticos y la industrialización.

c. La tendencia a importar y a sacar fondos del país es elevada en los grupos de altos ingresos y baja o hasta inexistente en los grupos de bajos ingresos. La tendencia a importar es ventajosa para fines fiscales, cuando los gobiernos, como sucede en muchos países subdesarrollados, consiguen una buena parte de sus ingresos por medio de impuestos a la importación. Pero esta ventaja está más que compensada por la elevada propensión de los gobiernos a importar. Una distribución que concentra substanciosos ingresos en pocas manos —sean particulares, o gobiernos— crea obstáculos al proceso de desarrollo en forma de desequilibrios en la balanza de pagos.

d. La capacidad impositiva del país se ve prácticamente disminuída por el hecho de que relativamente pocos individuos son los que tienen que soportar el peso de la imposición directa. En los países subdesarrollados es políticamente difícil establecer un sistema de imposición a la renta y al capital que sea de naturaleza progresiva. En consecuencia, los ingresos del gobierno han de obtenerse del comercio exterior y de los impuestos indirectos, con los desajustes e injusticias que resultan en un sistema de hecho regresivo.

e. Finalmente, la distribución de la renta —tal como se da en los países subdesarrollados— constituye un obstáculo al desarrollo en cuanto priva a una amplia mayoría de habitantes de los incentivos de una conducta económicamente agresiva, basada en la existencia de oportunidades económicas y en la movilidad social.

Si se admite, por estas u otras razones, que la distribución de la renta es también un factor causal de subdesarrollo, ¿cómo puede la ayuda exterior, que pretende ser una ayuda para el desarrollo, prescindir como un objetivo explícito de la eliminación de esta circunstancia, esto es, de cambiar el estado actual de distribución de la renta?

Aspirar a una mayor renta per cápita y esperar que todo salga bien —en lo que se refiere a la distribución de la renta— no es bastante.

“Por ejemplo, Venezuela tuvo un incremento anual per cápita en el PNB de más del 5% en el período 1950-1958. Con todo, el 50 por ciento de la población total obtuvo un 11 por ciento del total de renta personal, y 36 por ciento de la población total recibió un 6 por ciento de la renta personal total”.<sup>6</sup>

La alegoría del pastel, que debe ser aumentado antes de ser repartido es muy inocente. Si algún grupo de la sociedad ha de recibir en cualquier caso dos tercios del pastel, sea éste del tamaño que sea, dicho pastel ha de ser muy grande para poder satisfacer a la mayoría con el tercio restante.<sup>7</sup>

6.—MIKESELL, R.F., loc. cit. p. 23

7.—Sobre el significado económico de esta alegoría del cake, ver mi artículo, Lulo de Sebastián, “Hacia una teoría económica de la liberación”. Estudios Centro-Americanos, En-Feb. 1971, pág. 49 y sigs.

## B. La Ayuda como una actividad fiscal a escala mundial.

He tomado la idea del Senador Fulbright:

“Ha llegado el tiempo de pensar en la ayuda exterior como parte de un limitado sistema fiscal a través del cual los miembros más ricos de una comunidad mundial actuaran sensatamente y en su interés propio se obligaran a ayudar a los miembros pobres de la comunidad”.<sup>8</sup>

Esta analogía entre un sistema fiscal internacional y uno nacional merece la pena de ser investigada.

La analogía es útil en cuanto ofrece un fundamento racional a la práctica de dar ayuda. El proceso de ayuda tomaría sus motivaciones de la constelación de ideas humanitarias y morales que respaldan el proceso de redistribución a través del sistema fiscal en el país. La misma justificación, basada en ideas morales y humanitarias, que hace aceptable a los ciudadanos de un determinado país el proceso de redistribución de la renta dentro del país, se adopta para el proceso de redistribución de la renta entre países ricos y pobres. Con todo, puede abusarse de esta justificación si el proceso de ayuda se convierte en una mera transferencia de renta entre los países ricos y los ricos de los países pobres. Los pobres de los países pobres son aquellos que hacen pobre al país, son los “sujetos” del subdesarrollo y sufren el peso del mismo. Para los privilegiados de los países pobres no existe subdesarrollo; no debieran beneficiarse de la ayuda ofrecida al mundo subdesarrollado. Del mismo modo que existe un sistema de impuestos progresivos que recauda los fondos para la ayuda, debiera existir un sistema “regresivo” para conceder dichos fondos dentro del país receptor. Sólo de este modo, y con total independencia de las cuestiones de nacionalidad y de fronteras nacionales, habría un verdadero proceso de redistribución entre los ricos de los países ricos y los pobres de los países pobres.

Por este motivo —en mi opinión— la ayuda exterior debiera tener objetivos de distribución, y asegurarse así que la ayuda sea de hecho una transferencia de renta entre **individuos** ricos y pobres.

Dentro del sistema fiscal nacional la función de usar eficientemente los recursos fiscales y la de distribuirlos equitativamente, aunque separadas conceptualmente, son en realidad responsabilidad del mismo organismo legislativo y ejecutivo. En el sistema fiscal internacional del proceso de ayuda, las dos funciones corresponden a dos organismos diferentes. El país, o la institución que concede la ayuda, se ha considerado responsable de la eficiencia, mientras que el gobierno del país receptor de la ayuda tiene la responsabilidad de la equidad.

Pronto se descubrió que los gobiernos de los países receptores no cumplían a satisfacción su cometido de distribución a través de una reforma social. Y entonces se comenzó a presionar a dichos gobiernos, condicionando la ayuda a las reformas internas.

Este intento es erróneo. Si la justificación comunmente adoptada para un sistema fiscal nacional ha de adoptarse en el proceso internacional de ayuda, la semejanza entre ambos sistemas debe ser mayor.

8.—FULBRIGHT, W., *Congressional Record*, 89th Congress, Vol. 112, p. 16023. Citado en “Readings”, p. 205.

Si el aspecto de la eficiencia de la ayuda se separa del de la equidad, la analogía se destruye y la justificación en un sistema fiscal nacional no puede aplicarse a un sistema internacional. Esta es acaso la razón que explica por qué los países ricos no dejen de preguntarse cómo se justifica la ayuda. Y muchos en los países pobres se sienten obligados a rechazarla, como una nueva cara del imperialismo.

Puede ser bien difícil para los gobiernos de los países subdesarrollados el realizar la función de distribución que conlleva el proceso de la ayuda exterior, debido a la falta de mecanismos adecuados o a dificultades políticas de índole práctica. Y, precisamente por ello, los países donantes deben retener la responsabilidad por la equidad junto con la responsabilidad por la eficiencia, o renunciar del todo a la ayuda. En otras palabras: deben proyectar su ayuda de tal manera que se obtengan explícitos objetivos de distribución en los países receptores.

### 3. Compensación por los efectos distributivos de la ayuda "neutral"

El género de ayuda practicado en el pasado, que pretendía "no tener en cuenta sino los criterios técnicos", según muchos críticos ha producido una discriminación en favor de los grupos sociales más privilegiados por el modelo de distribución en uso en los países subdesarrollados.

"Especialmente las Agencias públicas de préstamos internacionales, lo mismo que las naciones donantes, han establecido en dos aspectos criterios específicos de ayuda que reflejan juicios sobre la conveniencia de los programas de desarrollo, aunque no se han elaborado las consecuencias explícitas de los mismos. Ha habido una preferencia manifiesta por los planes que prometen un "equilibrio" en las cuentas internacionales y una reducción o eliminación de la inflación de precios. Estos criterios deben considerarse como criterios de eficiencia. Al mismo tiempo que rechazan toda intención de interferir en la soberanía nacional de las naciones prestatarias en la determinación de objetivos y elección de instrumentos, el Grupo del Banco Mundial, al aplicar estos criterios, ha pretendido ser "quien más sabe" y se ha aliado con los grupos de intereses domésticos que se oponen a la inflación y las crisis en la balanza de pagos. No es necesario resolver aquí la cuestión de saber si dichos criterios son en cierto sentido correctos o erróneos, apropiados o inapropiados. El punto está en que existen criterios y en que reflejan conceptos previos sobre el proceso de desarrollo y en el modo cómo sus beneficios debieran distribuirse".<sup>9</sup>

El tipo de contradicción expresado en esta cita procede del hecho de que el estado de la distribución de la renta en los países subdesarrollados supone la existencia de una economía dual, o tripartita, si se tiene en cuenta también al gobierno. Estos dos o tres componentes de la economía nacional mantienen cierta autonomía y tienen diversos intereses económicos, los cuales las más de las veces se enfrentan el uno al otro. La elaboración de los programas de ayuda debieran tener en cuenta la situación real y las implicaciones que supone en cada sector todo programa considerado como de carácter general.

9.—ECKHAUS, Richard S., *Economic Criteria for Foreign Aid for Economic Development*. Publicados por primera vez y sólo en "Readings", p. 159.

Con respecto a la ayuda bilateral, Thomas Balogh observa:

“Y no puede haber la menor duda de que en muchos países la rivalidad de la guerra fría se ha vuelto contra los países donantes por más generosa que haya sido su ayuda, especialmente en aquellos casos en los que esta ayuda se empleó en, o produjo de hecho una consolidación de regímenes corrompidos y en quiebra administrativa, que malgastaron los recursos entregados”.<sup>10</sup>

“Aspiraciones ideológicas, la hostilidad en contra de ciertas instituciones a las que pueden considerarse erróneamente como ‘socialistas’ tales como las cooperativas (a pesar de que en EE.UU. existen y se hallan en situación próspera), una tendencia dogmática hacia la liberalización del comercio y la manipulación monetaria, las protestas contra todo intento, por tímido que sea, de gravar con impuestos a los inversores extranjeros; tales son las contrapartidas económicas del error político de proporcionar ayuda bilateral a regímenes incompatibles con un desarrollo rápido y una mayor justicia social”.<sup>11</sup>

Aquí se denuncian dos tipos de repercusiones de redistribución:

Una discriminación en favor del gobierno y en contra de los grupos superior e inferior que constituyen el sector privado de la economía. El segundo es una discriminación en contra de aquellos proyectos o programas que benefician claramente a los grupos de renta baja.

Pero sería una equivocación el pensar que este tipo de discriminación es consecuencia exclusiva del hecho de que la ayuda se concede a base bilateral o como un programa de ayuda. También se encuentran efectos distributivos en los proyectos de ayuda multilateral, precisamente cuando no se tiene en cuenta la distribución y los criterios se basan en su mera eficacia.

Consideremos el caso de proyectos de infraestructura.

Ha habido una demanda creciente de ayuda en los países subdesarrollados para carreteras, plantas eléctricas, transportes, medios de comunicación, etc. Esta demanda emerge del proceso de urbanización y de la concentración de las actividades productivas modernas en muy pocas y reducidas áreas del país. Los proyectos destinados a proveer a esta demanda han producido de facto una discriminación contra los individuos de las áreas rurales que se encuentran fuera de los pocos centros urbanos. Para ser más exacto, diremos que se ha producido una concentración de la ayuda en estos proyectos.

Así se pueden ver carreteras de un extremo a otro del país. Pero un pueblo a cinco millas de la carretera principal continua sin tener acceso a la misma. Las centrales de energía eléctrica suministran corriente a los centros urbanos, mientras cientos de pueblos “están sentados en las

10.—BALOGH, T., “Multilateral versus bilateral aid”. Oxford Economic Papers, vol. 19, 1967. En “Readings” p. 207.

11.—BALOGH, T., loc. cit., p. 208.

tinieblas". La oportunidad y la posibilidad de aprovecharse de los beneficios de la inversión extranjera son tan diferentes como las diferencias entre los habitantes del país, ya que se hallan condicionadas por el estado de distribución de la renta.

Si la planificación de la ayuda no se hace teniendo en cuenta la situación real, afectará negativamente a la distribución de sus beneficios. ¿Por qué —por ejemplo— ha de financiarse con ayuda externa la construcción de carreteras y otras ventajas a las gentes que pueden financiarlas por si mismas? El hecho de que existe una creciente demanda de este tipo de ayuda no debiera ser el factor decisivo, pues tal demanda no refleja otra cosa que el estado actual de reparto de la renta. Y al dar cumplimiento a esta demanda, el país o la institución que la satisface está manteniendo en cierto modo el "status quo". Habría que prestar más atención al cambio del tipo de distribución de la renta, para así cambiar el tipo de demanda de ayuda exterior.

No sólo esto: en la realización de este tipo de proyectos, se usan ampliamente técnicas intensivas en capital, en gran parte porque los métodos que emplean mucha mano de obra no alcanzan un elevado grado de producción por unidad de capital. El conflicto entre eficacia y equidad surge de nuevo.

Lo mismo se puede decir en cuanto a la ayuda exterior a la industria.

"La industrialización se dirige a la producción de bienes para las clases media y elevada, en particular bienes duraderos, en vez de la producción de bienes de consumo masivo, tales como zapatos, vestidos de bajo precio, implementos agrícolas, herramientas manuales y una variedad de objetos baratos de uso doméstico. La distribución del esfuerzo industrial se debe en parte al hecho de que una gran parte de la población carece de poder de compra para adquirir ningún producto industrial, y en parte al hecho de que el proteccionismo o la absoluta prohibición de importar los productos usados por las clases media y elevada... hace muy provechosa la producción doméstica y la venta de los mismos".<sup>12</sup>

Este género de ayuda —proporcionada normalmente a través de los programas de ayuda para la balanza de pagos y por medio de los bancos de desarrollo industrial— ha contribuido a elevar la productividad de estas actividades que proveen a los grupos de elevada renta. Este aumento de la productividad se ve reflejado en las reducciones de precio y con mayor frecuencia en la mejora y diversificación de los productos. Por el contrario, la ayuda exterior a la industria no ha afectado apenas a la productividad de bienes consumidos por los grupos de renta inferior, realizando de este modo una redistribución de la renta en favor de los primeros.

En suma: los así llamados proyectos "económicos" tienen también importantes efectos redistributivos. Si la ayuda exterior ha de ser realmente "neutral" y no influir en las tensiones internas políticas y sociales que se derivan de los esquemas de distribución de la renta en los países pobres, habría que incorporar a sus objetivos el de la redistribución de la renta.

12.—MIKESELL, R.F., *The Economics of Foreign Aid*, p. 143.

#### 4. **Cómo casar la eficiencia y la equidad**

Paso finalmente a la cuestión de cómo ha de prepararse un programa de ayuda distribucional.

Opino que el paralelo entre el proceso de la ayuda internacional y el sistema fiscal nacional nos ofrece la primera respuesta. Habría que tomar a escala mundial el tipo de políticas y medidas mediante las cuales se verifica el proceso de redistribución de la renta en un determinado país; por ejemplo: política del pleno empleo, servicios de educación y salud, subsidios a la agricultura, proyectos de riego, etc. Del mismo modo, la ayuda exterior en general debiera insistir en los proyectos y programas de impacto social. Por ejemplo: programas de desarrollo industrial que creen relativamente más puestos de trabajo, inversiones de infraestructura en áreas rurales y marginadas; caminos secundarios, electricidad, drenajes, etc.; viviendas baratas, educación salud, reforma agraria que debe incluir cooperativas, recuperación de tierras, riegos, etc. El decidir qué tipos de programas tendrán un mayor impacto social es asunto de sentido común y de observación. Las necesidades de grandes sectores de la población son tan obvias y urgentes que dejan un margen muy pequeño a la discusión académica.

Pero esto no es todo. Después de todo, siendo escasos los recursos dedicados a la ayuda exterior, el proceso de planificar esta ayuda ha de estar sometido a las reglas de una conducta económica razonable. La eficacia viene impuesta por el importante hecho de que los recursos son escasos. Y el uso eficaz de recursos escasos no puede sacrificarse totalmente a los objetivos redistribucionales. No es imposible que un programa de ayuda o un proyecto, llevado a cabo con el máximo de eficiencia, distribuyera sus beneficios con un máximo de equidad. Esto será así cuando se den muy especiales circunstancias. Por ejemplo: si hay una sola e invariable función para cada miembro de la sociedad y cada unidad de renta generada por el programa de ayuda es de un valor social igual, sea quien sea el que la recibe; si las preferencias mostradas en el mercado —a cuyo través se mide la eficiencia— son las únicas y verdaderas preferencias de cada individuo, etc. Si no se cumple alguno de estos supuestos, se dará un conflicto entre los objetivos de la eficiencia y de la distribución. Puede admitirse que este es el caso que se da, al menos, en los países subdesarrollados.

Este conflicto plantea el problema al país dador de la ayuda de juntar los criterios de eficiencia con los criterios de equidad. Más exactamente, el problema consiste en decidir el compromiso que debe darse entre eficiencia y equidad: hasta qué punto la eficiencia debe sacrificarse a la obtención de un cierto grado de equidad y viceversa.

En la reciente literatura económica se ha dedicado alguna atención a este problema, aunque se ha hecho en el ambiente del sistema fiscal de EE.UU. Especialmente Arthur Maass ha puesto de relieve lo inadecuado del análisis de beneficio-costos, —el instrumento favorito para medir la eficiencia— como guía en un proyecto de selección, cuando el proyecto abarca objetivos mixtos: eficiencia más equidad.

Rechaza la solución de Dorfman: elegir proyectos y programas de eficiencia económica, para los que el análisis beneficio-costos puede determinar el necesario criterio de evaluación: a continuación estos proyectos pueden ser estudiados y modificados por un proceso político que tome en cuenta objetivos "no económicos". En contra de esta opinión arguye Maass:

“Aquellos programas de gobierno con un conjunto de objetivos, deberán destinarse, en cuanto sea posible, a tales objetivos y no a un objetivo que puede resultar no ser el más importante, y posteriormente modificarlos en un esfuerzo para tener en cuenta los otros. La eficiencia económica resultará casi inevitablemente sobrevalorada en tal esquema”.<sup>13</sup>

Después de analizar otras posibilidades, que he excluído ya en el contexto de la ayuda exterior, Maass propone:

“Que usemos las instituciones políticas para medir el grado de compromiso entre la eficiencia basada fundamentalmente en el mercado, y el objetivo social más importante de un programa del gobierno, que será probablemente la redistribución de la renta, pero también puede ser otra cosa”.<sup>14</sup>

De las teorías de Maass, yo tomaría como válido el planteamiento del problema y la dirección general de su solución: “donde los programas del gobierno apuntan a un complejo de diversos objetivos, deberían destinarse a dichos objetivos”.

Stephen Marglin estudia el mismo punto refiriéndose al problema de los planes de la Economía de la India o sea en un contexto nacional. Le preocupa también la importancia del análisis beneficio-coste en la selección de proyectos necesaria para la planificación económica. Puesto que también para él los proyectos deberían ser elaborados para tener en cuenta los diferentes objetivos, los criterios para la selección de dichos proyectos deben reflejar la importancia que se da a la mezcla de los objetivos. “Modificad el énfasis relativo puesto en los diferentes objetivos, y tendreis que cambiar los criterios tácticos para la selección de los proyectos”.<sup>15</sup>

“Hacer una lista de objetivos no es ya sin más ‘fijarlos’, en el sentido requerido para derivar criterios operativos para el análisis del costo y beneficio de proyectos. La relativa importancia de cada objetivo tiene que ser especificada, y esta especificación tiene que ser cuantitativa para que se pueda reflejar en la planificación”.<sup>16</sup>

Es claro que lo primero que hay que hacer es formular explícitamente los diferentes objetivos.

Marglin sugiere tres métodos de especificar cuantitativamente la importancia relativa de los objetivos.

1. “Pesando lo que contribuyen los proyectos a cada objetivo y formulando los planes para maximizar esta suma ponderada de beneficios”.

13.—MAASS, Arthur. *Benefit-cost Analysis: Its Relevance to Public Investment*. Quarterly Journal of Economics, vol LXXX, May 1966, p. 214.

14.—MAAS, Arthur, loc. cit. p. 218.

15.—MARGLIN, Stephen A., *Public Investment Criteria*, Allen & Unwin, London 1967, p. 18.

16.—MARGLIN, Stephen A., loc. cit., p. 23.

Pongamos, por ejemplo, un proyecto con los objetivos de aumentar el consumo conjunto y de aumentar el consumo de un grupo de renta baja. Supongamos que el valor para la sociedad de una unidad de la renta generada al grupo de renta baja es 1.5 veces el valor de una unidad que incremente el del país tomado en conjunto. El objetivo del plan puede expresarse así:

MAX (Ganancia en el consumo conjunto + 0.5 de Ganancia en el consumo del grupo de renta baja). Este primer método conlleva la dificultad de señalar su peso a los diferentes objetivos. El proceso de señalar el peso habrá de basarse necesariamente en las estimaciones y preferencias de los planificadores. Cuando se emplea este método para planificar la ayuda exterior, la dificultad es aún más grande, porque el peso de los objetivos debe darse por un país o por una institución extranjera, según sus estimaciones o preferencias. En mi opinión, esta es sólo una dificultad a medias.

Cuando las estimaciones y preferencias, en cuanto al peso a dar a los objetivos distribucionales por parte de los gobiernos de los países subdesarrollados, son muy pequeñas —como hemos notado en el pasado—, sería mejor basarse en otro grupo de preferencias totalmente diferentes, aun siendo externas y precisamente porque son externas. Pero en cualquier caso, el peso a señalar a cada objetivo puede ser materia de negociación. Esta negociación puede constituir un poderoso medio de impulsar al gobierno de un país subdesarrollado a alcanzar una mayor equidad dentro del país.

En vista de la dificultad indicada antes, Marglin sugiere otro método para armonizar los objetivos en conflicto:

2. "Especificando una restricción en la ejecución de los programas del sector público, tomados conjuntamente en orden a un objetivo único... la finalidad en la formulación de todo plan se convierte en maximizar la contribución de los proyectos al otro objetivo (no restringido) compatible con dicha imposición".<sup>17</sup>

En el ejemplo que he propuesto arriba, este método puede adoptar dos formas:

i) MAX (Incrementos en el consumo agregado), sujeto a la restricción de que los incrementos en el grupo de bajo consumo = 15 millones de dólares.

ii) MAX (Incrementos en el grupo de bajo consumo), sujeto a la restricción de que los incrementos en el consumo agregado = 10 millones de dólares.

La aplicación de este método a los planes de ayuda exterior implica la dificultad política y práctica de señalar estas medidas obligatorias. Si esta designación se hace de un modo unilateral por parte del país donante, el hecho se considerará como una intervención intolerable. Pero, como hemos dicho antes, la fijación de estas obligaciones puede negociarse de común entre los dos países.

McGuire y Garn han rechazado este último enfoque, porque —argumentan— el objeto de imponer restricciones es evitar que los responsables expresen claramente en qué medida están dispuestos a sacrificar

17.—MARGLIN, Arthur. Loc. cit. pp. 24-25.

eficiencia en beneficio de objetivos distributivos".<sup>18</sup> Pero ésto es precisamente lo que los autores consideran necesario: que los responsables de los proyectos expliciten una función de preferencia entre necesidad y eficiencia.

McGuire y Garn pasan a construir un "índice de necesidad", basado en dos criterios de necesidad económica local —como se ve, siempre en el contexto de la economía nacional—: baja renta familiar y alta tasa

de desempleo. El índice se halla con la fórmula  $k_i = a.(\bar{E}/E_i)^n + b.(\bar{Y}/Y_i)$

donde  $k_i$  = indicador de la necesidad del área;

$\bar{E}$  = tasa promedio del empleo nacional;  $E_i$  = tasa de empleo en el área  $i$ -ésima;

$\bar{Y}$  = mediana de la renta familiar nacional;  $Y_i$  = mediana de la renta en la  $i$ -ésima área;

$a, b, n, m$ , son parámetros que reflejan diferentes juicios de valor sobre las implicaciones para el bienestar del área de su grado de empleo y de renta.

A partir de esta fórmula se puede deducir un conjunto de curvas de indiferencia o de compromiso entre empleo y renta, y, por medio de la pendiente de las curvas, la tasa de compromiso entre los objetivos de eficiencia y los de distribución que los responsables están dispuestos a aceptar.

Si se formula explícitamente un conjunto suficiente de preferencias de parte de los responsables, se podrán dar valores numéricos a los parámetros y calcular así  $k_i$ , dados los valores de  $E_i$  e  $Y_i$ . De esta manera

se hace operativo el índice de bienestar y se puede usar sin más en la evaluación de proyectos que consistirá en ponderar las razones de costo-beneficio por un índice de bienestar.

La aplicación de este método, pensado para la economía nacional, al proceso de dar ayuda externa presenta la dificultad, ya mencionada, de decidir las preferencias de quiénes van a determinar los parámetros del índice de bienestar: las del país donante o las del receptor? Como ya se ha sugerido, el conflicto podría solucionarse en la mesa de negociación.

En todo caso, hay que desarrollar nuevos criterios para reconciliar la eficiencia, exigida por la escasez de recursos, con la equidad en el proceso de ayuda. Los países donantes o agencias especializadas necesitan urgentemente alguna función explícita de preferencia entre necesidad y eficiencia para que la práctica de su ayuda corresponda a su justificación última.

Aquí se ha trazado a grandes líneas el ideal de un proceso de ayuda externa. Sólo en estas circunstancias ideales la ayuda externa se justifica tanto desde el punto de vista de los ciudadanos del país donante, como desde el punto de vista de las masas pobres de los países subdesarrollados. Todo tipo de ayuda externa que tienda, explícitamente o no, a consolidar

18.—MCGUIRE, Martin C., and GARN, Harvey, A. The integration of equity and efficiency criteria in public project selection. *The Economic Journal*, Dec. 1969, pp. 888-889.

el status quo de la distribución de la renta, es una "ayuda" para el subdesarrollo, es una manera de fortalecer la dependencia económica al fortalecer los intereses de los grupos dependientes; es, en una palabra, una nueva faceta del imperialismo.

**Luis de Sebastián**

**Trabajo presentado por el autor al seminario sobre "Ayuda Externa a los Países Subdesarrollados" en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales en Ginebra, donde es profesor asistente.**

