

¿ES LA AYUDA EXTRANJERA UN INSTRUMENTO DE PROGRESO?*

P. T. Bauer

*Tomada de «Freeman» (Dic. 1996), publicación del Foundation for Economic Education.
Traducción: CEES

Evidentemente, la «ayuda extranjera» no constituye una condición necesaria para el desarrollo económico. Tal hecho es obvio si observamos la historia de los países desarrollados; pues todos ellos comenzaron siendo pobres y han progresado invariablemente sin ninguna ayuda de gobierno a gobierno. También es evidente que muchos países subdesarrollados (Hong Kong, Malaya) han adelantado en las últimas décadas sin necesidad de «ayuda extranjera».

La ayuda extranjera no es, tampoco, una condición suficiente para el progreso económico, ni siquiera una fuerza efectiva para promoverlo. De hecho, su incapacidad para aumentar el nivel de vida de los países pobres, después de más de un decenio de estar funcionando, se reconoce en los estudios actuales que hacen resaltar el continuo bajo nivel de vida de los países receptores que insisten en la necesidad de proseguir indefinidamente con esta ayuda dentro de los niveles actuales o aun superiores.

India constituye, tal vez, el ejemplo más conocido. Durante mucho tiempo, los partidarios de la «ayuda extranjera» a India, entre otros muchos el profesor Walt W. Rostow, insistieron en que estaba muy próximo el momento del cambio y que sólo con una pequeña inyección adicional dicho país llegaría a un «crecimiento autosostenido». Desde hace años, India ha estado supeditada a la «ayuda extranjera» en gran escala y a donativos de alimentos indispensables; aún trece años después de iniciada la ayuda occidental y de introducirse los planes quinquenales. Su dependencia del exterior es algo que ya se presupone actualmente. Argelia, Birmania, Ceilán, Ghana. Indonesia y la República Árabe Unida se encuentran entre otros países que experimentan graves dificultades económicas internas después de haber recibido una prolongada «ayuda extranjera».

Analogía con el Plan Marshall

El Plan Marshall de ayuda otorgada a Europa occidental se cita muy a menudo como ejemplo para ayudar el valor potencial de la «ayuda extranjera» a los países pobres; pero sus resultados indican exactamente lo contrario. Las economías de Europa occidental tenían que ser **restablecidas**, en tanto que las de los actuales países que reciben la ayuda tienen que ser **desarrolladas**. Es posible demostrar que después de 1945, Europa estaba escasa de recursos financieros, especialmente de existencias de alimentos y materias primas, pero no carecía de los recursos humanos necesarios ni de las oportunidades de mercado. Sus pueblos poseían las disposiciones, motivaciones e instituciones propicias para el desarrollo, como claramente lo prueba su actitud durante siglos antes de la Segunda Guerra Mundial. Esta gran diferencia explica su rápido retorno a la prosperidad y la terminación, en sólo cuatro años, del Plan Marshall. Casi toda la ayuda representó el costo

de víveres y materias primas y fue esencialmente un programa de emergencia. El contraste que se establece con la crisis económica a otros muchos países receptores de la ayuda después de un período mucho más largo, es clara. La diferencia que existe entre la eficacia del Plan Marshall de ayuda a Europa y la de la «ayuda extranjera a los países pobres» también ha sido reconocida al admitir que ésta debe de continuarse por muchos años.

El gran volumen de gastos efectuados por el gobierno de Estados Unidos para el mantenimiento de la población sobreviviente de los indios navajos (un numeroso grupo con un territorio propio) es un ejemplo más apropiado, que el plan Marshall, para poder evaluar la «ayuda exterior». Se han gastado grandes sumas, que ascienden a miles de dólares, por persona, en un infructuoso esfuerzo, que abarca varias décadas, para mejorar la situación material de estos indios. Esta experiencia refuerza la conclusión a que se ha llegado después de más de una década de «ayuda exterior» a países pobres: la ayuda exterior no constituye una condición suficiente de desarrollo y es, en realidad, improbable que lo fomente substancialmente. Si un país pobre no ha logrado desarrollarse sin ayuda, no es probable que sólo el hecho de brindársela lo conduzca por la senda del desarrollo.

Pobreza y Empobrecimiento

La corriente de ayuda mantenida indefinidamente encierra un obvio y a la vez ignorado peligro: el empobrecimiento de los países que la reciben. Pobre es quien depende de la situación pública gratuita, y empobrecimiento denota, en consecuencia, el fomento y aceptación de la idea de que las dádivas gratuitas constituyen uno de los ingredientes principales en la vida de las naciones.

Este peligro de la «ayuda extranjera» se hace mayor aún por la costumbre de relacionarlo con los problemas de la balanza de pagos de los países receptores. La «ayuda extranjera» y su nexa con la crisis de la balanza de pagos minan claramente la posición y prestigio requeridas para crear la autoconfianza necesaria para el progreso material.

El peligro de empobrecimiento que se deriva del flujo y de abogar por la ayuda se acrecienta por el predominio de ciertas actitudes y costumbres de muchos países subdesarrollados, principalmente, de la situación de mendicidad y la falta de un estigma social contra la aceptación indiscriminada de la caridad. En efecto, el empobrecimiento de algunos de los principales países receptores de ayuda, más que un simple peligro, ya es actualmente una realidad, y se puede presumir como una marcha de pobreza hacia la pauperidad.

Como en otros muchos aspectos de la vida humana, no posible comprar ni el tiempo ni la experiencia ni, acaso, los demás requisitos y cualidades indispensables para su realización. No es posible transformar un proceso social sin afectar su naturaleza y sus resultados; y no nos referimos a máquinas, ni a piezas de un equipo, sino a la sociedad humana o, más frecuentemente, a conjuntos de sociedades. El desarrollo es, indiscutiblemente, un proceso social que requiere mucho más que la simple provisión de dinero procedente del extranjero.

El Impacto de la Ayuda Extranjera:

Cuando un país recibe ayuda de otro, esta «ayuda extranjera» no la reciben los individuos o firmas en el sector privado, o sea, el pueblo, sino la recibe el gobierno central. Esta situación indudablemente aumenta la presión del gobierno en la economía, y da como resultado, la concentración del poder, aun cuando esta no sea la intención del gobierno que recibe dicha ayuda. Pero, si como sucede frecuentemente, el gobierno sí quiere extender su poder, con este aumento de sus recursos lo puede lograr. Básica, aunque no únicamente, le bastará aumentar los gastos burocráticos para que, en esta forma, pueda controlar a más personas y, por consiguiente, más de cerca la economía general.

Estas realidades se ven agravadas por la ayuda condicionada e inclusive la presión por parte del país donador, para planificar desarrollo de gran magnitud, y un ahorro forzoso, en los países que la reciben. Ello obliga al gobierno a dirigir la actividad económica del país, y a imponer nuevas contribuciones para poder financiar los gastos gubernamentales ocasionados por esta situación.

Esta política ha venido a ser considerada por los países donadores como una condición para prestar ayuda, y su adopción por parte de los países que «reciben», como requisito para recibirla.

El desarrollo planificado no se usó en los ahora países desarrollados. Tampoco se usó en los muchos de ellos llamados subdesarrollados, que han progresado rápidamente en las últimas décadas, tal es el caso de Japón, Hong Kong, Malaya, etc. El desarrollo planificado se considera como elemento esencial en la organización económica únicamente en los países soviéticos y la contextura de estas sociedades refleja sus efectos perversos.

Sin embargo, estos desarrollos planificados en forma exhaustiva han sido especificados como un «criterio» o inclusive como una condición para recibir «ayuda» por algunos de los más influyentes defensores y administradores de la ayuda norteamericana, incluyendo entre ellos al profesor Max F. Millikan, a Walt W. Rostow y a John P. Lewis. También esto se especificó como condición para la ayuda en el mensaje especial del presidente John F. Kennedy a este respecto, en 1961. Es más, la cantidad de ayuda es comúnmente determinada por deficiencia de recursos necesarios para el plan, especialmente según se reflejen en problemas de balanza de pagos. Este criterio no sólo incita, o aun fuerza al gobierno a comprometerse en grandes proyectos, sino también lo anima a planificar en la forma más ambiciosa posible. De este modo, a los gobiernos se les induce a adoptar una política inflacionaria que, eventualmente, ocasiona problemas en la balanza de pagos (bajo el sistema prevaleciente de tipos de cambio fijos).

Las crisis en la balanza de pagos, a su vez, sirve como excusa para solicitar más ayuda.

La conexión entre la ayuda extranjera y los problemas de pagos ejerce una importante influencia específica en la dirección hacia el empobrecimiento de los países que la reciben. Es difícil pensar en una forma más efectiva para desalentar la confianza de los países en sí mismos.

Los Instrumentos de Control

Los principales elementos de control económico en los países subdesarrollados son ampliamente conocidos. Incluyen: un exceso de burocracia e impuestos elevados y progresivos; establecimiento de monopolios, incluyendo los monopolios del gobierno en la exportación de productos agrícolas; requerimiento de licencias para actividades comerciales e industriales; y el establecimiento de innumerables empresas, propiedad y manejadas por el Estado, incluyendo las cooperativas auspiciadas y organizadas por el gobierno. Estas medidas generalmente van acompañadas de una expropiación substancial de la propiedad privada, y de la colectivización forzada en la agricultura.

Adicionalmente, los controles económicos se extienden para vigilar muy de cerca las operaciones particulares en el extranjero. El intercambio, los movimientos de capital y su migración, son sumamente controlados e inclusive restringidos en casi todos los países que reciben «ayuda». Este flujo general, si fuera libre, serviría como vehículo no sólo de operaciones financieras o de bienes, sino también de nuevas ideas, cosechas, métodos de producción, necesidades y actitudes. Probablemente lo más importante, es que daría origen a una nueva actitud hacia el progreso material.

Algunas Repercusiones Económicas de la Ayuda

A algunos de los defensores y promotores de «la ayuda» puede que no les guste la clase de sociedad que resulta de sus recomendaciones, pero, no obstante, lo aceptan como el precio que hay que pagar para obtener un supuesto desarrollo rápido. Ellos están dispuestos, por decirlo así, a cambiar algo, o mucho de la libertad, seguridad de las personas y respeto al derecho de propiedad por un aumento en el flujo de bienes y servicios. Apoyan este tipo de política en la creencia de que es la forma de promover el progreso económico. ¿Pero, lo consiguen?

La política drástica adoptada muchas veces en nombre de la «planificación para el desarrollo» y promovida por la ayuda extranjera, no aumenta los recursos, únicamente centraliza el poder. Tampoco promueve o fortalece las cualidades humanas, las actitudes, ni las instituciones sociales que conducen al progreso. Verdaderamente, es más probable que estas medidas tiendan a obstruir en vez de promover la formación y crecimiento de estas cualidades e instituciones.

El aumento de sus recursos y poder le permite a los gobiernos, por supuesto, aumentar ciertas industrias y sectores, transfiriendo los recursos que se destinarían a otros usos. Pero esta política no asegura en ninguna forma el desarrollo en el sentido de aumentar el flujo total de bienes y servicios, que es lo que regula el nivel de vida. Este resultado se ha visto claramente por las experiencias de la «economía planificada» en las últimas décadas. Muy a menudo, el aumento de actividad y la expansión de ciertas industrias se considera en alguna forma como una ganancia, como un aumento neto de producción, sin tomar en cuenta si la demanda por el producto es realmente efectiva, y lo que es peor, sin comparar el rendimiento de esos mismos recursos si se hubiesen empleado en forma diferente.

El gobierno puede también, con suma facilidad, restringir el consumo y aumentar el gasto de inversión. Aún más, este aumento en los gastos de inversión, especialmente en los gastos públicos, logrados a través del aumento de los impuestos o por imposición de nuevos controles, tampoco garantiza el progreso económico. Sólo asegura la baja en el

nivel de vida, sin garantizar un alza posterior. En este sentido, es algo muy similar la «ayuda extranjera», pues empobrece a los países donadores sin lograr enriquecer a los países que la reciben.

Gastos de Inversión y Desarrollo Económico

La política gubernamental y las discusiones públicas, a este respecto, se pervierten grandemente por el prevaleciente fetiche de la inversión pública, y de la creencia de que el desarrollo económico depende esencialmente de dicha inversión, la cual se presume altamente productiva.

Pero no hay ninguna seguridad de que la inversión gubernamental aumentará el flujo total de bienes y servicios, comparándola con el uso adecuado y libre de los mismos recursos disponibles, lo cual sí subiría el nivel de vida.

Si consideramos el resultado neto del aumento de inversión, es necesario examinar ciertas repercusiones que provienen de otras medidas introducidas para aumentar la inversión del gobierno. Por ejemplo, el aumento de impuestos, la restricción de la producción (cuotas) y los controles para la importación de bienes de consumo, desaniman, o aún más, impiden la producción privada. Una inversión puede ser productiva únicamente incorporando el capital físico a los recursos humanos, operando bajo condiciones institucionales adecuadas y produciendo bienes para los cuales haya una efectiva demanda. Generalmente, los fondos que provienen de la ayuda extranjera no complementan a los recursos locales en la promoción del desarrollo económico, en el sentido de aumentar su productividad.

No es en ninguna forma cierto, que la «ayuda extranjera» aumenta la inversión en el país que la recibe. Las diferentes repercusiones, especialmente en la implantación de controles y el aumento en los impuestos, así como la tendencia a una política inflacionaria que acarrea problemas con la balanza del país, sirven únicamente para reducir la inversión privada. Es más, ambas cosas, el flujo de capital de ayuda y las condiciones que se exigen para prestarla, alientan y permiten al gobierno que la recibe a desanimar la inversión de capital privado tanto interno como externo.

Ayuda Extranjera y Capital Privado

La ayuda extranjera tiende a desalentar a los gobiernos que la reciben, a conseguir capital en el mercado, cuyas condiciones, desde el punto de vista del gobierno, son antieconómicas y además políticamente indeseables comparadas con los fondos de la «ayuda extranjera». Esto es, si se pueden conseguir fondos para inversión en forma gratuita o bien halagadora. En verdad, casi todos los países que reciben «ayuda», restringen el flujo y el uso del capital privado extranjero por considerarlo inconveniente.

Durante la última década, estas restricciones se han desarrollado tanto que han llevado, inclusive, a la expropiación del capital extranjero, frecuentemente acompañado de la expulsión de sus dueños y de sus empleados.

Ejemplos de esto abundan en África y Asia. Los gobiernos que claman por ayuda extranjera, debido a falta de capital, no obstante, restringen severamente y circunscriben la afluencia y operación del capital privado.

Ciertos aspectos de la «ayuda extranjera», y en especial el criterio para la asignación de las inversiones, han fomentado la fuga de capital en los países que la reciben. El país donante obliga al país que recibe a imponer extensos controles en nombre de la «planificación para el desarrollo». Además, como ya hemos visto, también apoya la política inflacionaria, ya que el monto de la ayuda generalmente depende de los problemas de pago de los países. Este tipo de política engendra un clima de inseguridad, que a su vez, desalienta en la población el ahorro y la inversión, y alienta la exportación de capital, y no obstante que dicha exportación está prácticamente prohibida en los países subdesarrollados, es muy difícil impedirla. Como resultado, la afluencia del capital de la «ayuda» está balanceada con la fuga de capital privado, tanto nacional como extranjero. Desgraciadamente, el capital privado es mucho más productivo que los fondos provenientes de la «ayuda extranjera», porque su uso está íntimamente engranado a las condiciones locales, especialmente a la demanda de los consumidores y a la disponibilidad de los factores concomitantes.

El Desempeño de las Funciones del Gobierno

La preocupación que causa la inversión y la supuesta planificación para el desarrollo con los fondos provenientes de la «ayuda» distraen la atención que debiera prestarse a otros factores más importantes, que se ven influenciados por la política gubernamental. Esta misma preocupación también ha servido, paradójicamente, para traer una seria negligencia en la obra esencial que debe de efectuar el gobierno. Los gobiernos están ansiosos en planificar, pero son incapaces para gobernar. Su negligencia se extiende hasta las obligaciones elementales y esenciales, como son el mantenimiento de la ley y el orden, la administración efectiva del sistema fiscal y monetario, facilitar el transporte y otorgar ciudades para la educación. Indonesia, por ejemplo, es uno de los muchos países subdesarrollados en los que el gobierno no puede mantener la ley y el orden, pero, en cambio, trata de controlar la economía.

En India, país de gran población analfabeta, los gastos para el desarrollo educacional durante el segundo plan quinquenal era menos de la mitad del costo de cada una de las plantas de acero del gobierno. El régimen administrativo de Hong Kong es una de las poquísimas excepciones a la inclinación de los gobiernos de los países subdesarrollados a descuidar sus obligaciones esenciales por tratar de controlar la vida social y económica de sus habitantes. El énfasis de este gobierno en el desempeño correcto de sus obligaciones constituye una parte muy importante en el rápido progreso de este país. Hong Kong ha sido gradualmente eliminado de la lista de los países subdesarrollados en una forma muy parecida al caso de Japón.

Estructura de Ley y Orden

La promoción de una estructura institucional conveniente para las actividades del individuo, conducentes al desarrollo económico, es una tarea que muy pocos gobiernos de los países subdesarrollados se han preocupado por resolver. En este aspecto, las actividades de los países que reciben la «ayuda extranjera» se limitan a expropiar a las clases políticamente

débiles o impopulares (terratenientes, minorías étnicas, comerciantes e industriales con éxito, etc.), en el nombre de la «reforma agraria», «justicia social», «supresión de la explotación», etc., sin importarles en absoluto las repercusiones que estas medidas tienen sobre el desarrollo económico o el estándar general de vida. Los cambios institucionales que afectan favorablemente los factores determinantes para el progreso económico son, generalmente, descuidados.

Este tipo de política, alentada por la «ayuda extranjera», tiende a conducir a desembolsos que retardan el avance material en vez de promoverlo. Esto se aplica tanto a los fondos de la «ayuda extranjera» como a los recursos nacionales que se despliegan desviadamente de los usos que conducirían al progreso material.

Progreso Humano

En conclusión, el progreso material depende, primordialmente, del desarrollo adecuado de las cualidades y actitudes humanas y de las instituciones sociales, y no de la afluencia de donaciones de dinero. La «ayuda extranjera» no altera los factores principales responsables del atraso de los países subdesarrollados, por lo tanto, no debe sorprendernos el hecho de que los países que reciben «ayuda» continúen en una situación de pobreza. La política mantenida por estos países a la larga sirve únicamente para retardar y obstruir cualquier posible adelanto, el cual podría haberse logrado sin necesidad de «ayuda extranjera» Esta política se ha estimulado y robustecido generalmente por el suministro de fondos y de personal, y más específicamente por la implantación de un criterio obligado para la asignación de los recursos.

La sugerencia de que las personas de los países que reciben «ayuda» salen perjudicadas por los regalos en gran escala a sus gobiernos es paradójica y requiere un reajuste drástico de ideas. Pero yo creo que es verdad, y que dicho reajuste es, por consiguiente, necesario. Entre más tiempo tome hacer este reajuste, será más difícil hacerlo por el reparo normal de los intereses creados, ya sean éstos políticos, administrativos, financieros e intelectuales, y por la magnitud de los costos ya incurridos.