

# Una crítica de la economía de la ayuda externa de Estados Unidos

THEODORE W. SCHULTZ\*

La ayuda externa se ha institucionalizado, igual que la Iglesia y la filantropía de las fundaciones. En los países de altos ingresos es ya una actividad establecida y organizada. Las diferentes agencias de ayuda comparten muchas cosas en lo referente a la administración y a los propósitos; por ello, es conveniente considerarlas como una comunidad internacional de donantes (CID). Pese a los cuantiosos presupuestos y al personal numeroso, es difícil desentrañar los efectos económicos de la ayuda externa. Debe decirse que su economía está oculta en numerosas cajas negras. Se habla mucho sobre las características de estas cajas, sus dimensiones, su construcción, y se pregunta si son suficientemente grandes. A algunos críticos se les escapa precisamente el hecho de que son cajas negras. Hay quienes sostienen que es rojo lo que ven, en tanto que otros más las consideran de un gris pálido, neutral desde el punto de vista político.

Se conoce la magnitud de los fondos colocados dentro de cada una de esas cajas. Estas cantidades son una aproximación de los costos aparentes en que se incurre. Lo que se desconoce, sin embargo, es el verdadero valor económico de las actividades que se apoyan en tales fondos. Al respecto, hay algunas pistas generales útiles, sobre todo en los análisis anuales que hace John P.

Lewis, por cuenta de la OCDE, sobre la cooperación para el desarrollo.

CUADRO 1

*Desembolsos netos mundiales en 1980  
(Miles de millones de dólares)*

Conceptos	Montos
<i>Ayuda oficial</i>	
Bilateral	25.75
Multilateral	7.71
<i>Subtotal</i>	33.46
<i>Flujos no concesionales</i>	
Bilaterales	50.69
Multilaterales	4.80
<i>Subtotal</i>	55.49
<i>Total</i>	88.95

Fuente: John P. Lewis, *Development Cooperation*, informe de 1981 del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE, París, noviembre de 1981, cuadro A.1, p. 172.

Los desembolsos oficiales netos en escala mundial no son triviales. En 1980 se desembolsaron 33 460 millones de dólares por concepto de ayuda. Los fondos otorgados en términos no concesionales fueron aún más cuantiosos. Por ambos conceptos se llegó a una cifra de 88 950 millones de dólares en el año mencionado, como se detalla en el cuadro 1. Los desembolsos netos de Estados Unidos en 1980, que comprenden la ayuda oficial, las donaciones

\* De la Universidad de Chicago. Este artículo se presentó en un seminario organizado por la Universidad Estatal de Colorado, que se celebró en Fort Collins durante la primera quincena de diciembre de 1982. Se publica en *Comercio Exterior* con la autorización expresa del autor. Derechos de Theodore W. Schultz, The University of Chicago. (Traducción del inglés de Sergio Ortiz Hernán.)

de entidades privadas y los fondos privados que se canalizaron en condiciones de mercado se presentan en el cuadro 2.

CUADRO 2

*Desembolsos netos de Estados Unidos, 1980  
(Millones de dólares)*

Conceptos	Montos	Subtotales
<b>I. Ayuda oficial</b>		<b>8 250</b>
<i>Bilateral</i>		
Asistencia técnica	724	
Ayuda alimentaria	471	
Otras donaciones	1 780	2 975
Nuevos préstamos para el desarrollo	674	
Préstamos para ayuda alimentaria	687	
Reestructuración de la deuda	30	1 391
Otra		1 112
<i>Multilateral</i>		
Donaciones a agencias de la ONU	647	
Otras donaciones	250	897
<i>Aportaciones de capital</i>		
BIRF	39	
AIF	1 072	
Bancos regionales	733	
Otros	31	1 875
<b>II. Donaciones de agencias privadas no lucrativas</b>		<b>1 301</b>
<b>III. Flujos privados en condiciones de mercado</b>		<b>4 301</b>
<b>Flujos totales, según la balanza de pagos</b>		<b>13 851</b>

Fuente: John P. Lewis, *op. cit.*, cuadro A.16, pp. 194-195.

A un estudiante de un país de bajos ingresos, que lucha por capacitarse, estas cifras deben parecerle gigantescas. Él apenas recibe una parte microscópica, y la gran pregunta es: ¿qué se logra con todo el resto? Puesto que se trata de recursos escasos, el asunto entraña sin duda algunos atributos económicos. Para comprender la economía de la ayuda externa tenemos dos opciones: especular acerca de las consecuencias económicas de lo que ocurre dentro de las cajas negras o forzar sus tapas y observar lo que sucede en realidad.

Con pocas excepciones, los economistas han sido cautelosos cuando se trata de analizar la economía de la ayuda externa. Su precaución obedece a varias razones. Algunos consideran la ayuda como una cuestión moral, una obligación de los países ricos que está más allá del cálculo económico. Otros creen que todo el asunto es demasiado político para sus preferencias profesionales, y otros aún, los más jóvenes, saben que realizar estudios en este campo no aumentará sus oportunidades de ascenso. Por razones de edad, el incentivo de promoción equivale para mí a cero. Estando, como estoy, abrigado y protegido por una universidad, no siento temor por la política ni obligación alguna hacia ella y creo que los valores morales son parte integral de las preferencias personales.

Cualquier examen de los efectos económicos de la ayuda externa está influido por nuestras creencias con respecto a las condiciones de la producción y del bienestar de las personas en los países de bajos ingresos. Cada vez es más difícil conocer los hechos fidedignos. Disponemos de las declaraciones de las agencias de ayuda, pero estas son palabras de parte interesada, igual que las de las oficinas universitarias de relaciones públicas. Más inconveniente aún es nuestra tendencia a considerar que cada problema interno y exterior es una crisis. La CID se ha convertido en un club confortable que se rige por una política de "vive y deja vivir." Así, cualquier observación crítica sobre el comportamiento de un miembro de este club se juzga de mal gusto, con una excepción: que Estados Unidos asigna una parte demasiado pequeña de su producto nacional bruto a la ayuda externa.

Durante los setenta se insistía mucho en la inminencia de la crisis alimentaria y en la inevitabilidad del hambre. En la actualidad se considera que los crecientes superávits agrícolas sólo postponen el día del juicio final en lo que respecta a la alimentación. Ciertos "expertos" han presentado toda clase de estimaciones para mostrar que la situación nutricional en los países de bajos ingresos ha ido de mal en peor, aunque estas historias sean incompatibles con los notables aumentos de la duración de la vida que se han logrado en muchos de esos países.

#### COMPORTAMIENTO DE LA AGRICULTURA

A parte del caso de China, para cuya evaluación conviene aguardar,<sup>1</sup> en la mayoría de los países de Asia —Taiwán, Corea del Sur, India e Indonesia— se está haciendo en general lo necesario para aumentar la producción agrícola. La ayuda externa de Estados Unidos podría contribuir a ese propósito, en especial en los campos de la educación rural y la investigación agrícola.

A pesar de una considerable inestabilidad política, en ciertos países de América del Sur las cosas marchan bastante bien; las exportaciones de algunos de los principales productos agrícolas van en aumento.

En lo que respecta a la agricultura y los alimentos, las economías de planeación central se enfrentan a verdaderas dificultades.<sup>2</sup> Estos países, sin embargo, no están comprendidos en el campo de acción política de Estados Unidos, si bien en el pasado se proveyó de cantidades considerables de productos agrícolas a Polonia y algunos otros países, en los términos de la Ley 480.

Hay dos grupos de países en los que la situación agrícola y alimentaria ha ido de mal en peor. En la mayoría de los comprendidos en África central (tropical) las cosas van realmente mal.<sup>3</sup>

1. Véase D. Gale Johnson, *Progress in Economic Reform in the People's Republic of China*, Universidad de Chicago, Agricultural Economic Paper núm. 82:7, 17 de febrero de 1982. Este ensayo está en vías de publicarse en China, traducido al idioma del país, y también en inglés en una edición del American Enterprise Institute.

2. D. Gale Johnson, "Food and Agriculture of the Centrally Planned Economies: Implications for the World Food System", en *Essays in Contemporary Problems: Demand, Productivity and Population*, American Enterprise Institute, Washington, 1981, pp. 171-213.

3. Se dispone de dos estudios idóneos sobre esta parte de África: Uma Lele, "Rural Africa: Modernization, Equity, and Long Term Development", en *Science*, 6 de febrero de 1981, pp. 547-553, y Robert H. Bates, *Markets and the States in Tropical Africa*, University of California Press, Berkeley, 1981.

Egipto presenta también un historial desfavorable. Estados Unidos tiene un auténtico interés político en todos estos países. En mi opinión, lo que la ayuda externa de Estados Unidos y del resto de la CID ha estado haciendo para ayudar a estos países ha desembocado en una serie de fracasos. ¿Dónde están, en nuestras universidades o en nuestras fundaciones o en los organismos estadounidenses de ayuda externa las personas con alguna idea útil para lograr que ésta contribuya a corregir el lamentable estado de la agricultura y del resto de la economía en esos países? Nigeria y unos pocos de los otros sacan provecho de sus exportaciones petroleras. Egipto recibe grandes cantidades de productos en los términos de la Ley 480. Pese a todo, las perspectivas son malas.

El otro grupo está formado por varios países de América Central desgarrados por los conflictos internos y la guerra. ¿Qué puede lograr en ellos la ayuda externa estadounidense no militar, en las circunstancias prevaletentes ahí?

#### ALGUNOS ASUNTOS PARA PONDERAR

Para establecer el marco necesario de una discusión crítica existen diversas cuestiones principales que me preocupan. Mis comentarios en esta oportunidad son demasiado breves para permitirme defender exhaustivamente mi punto de vista. No obstante, necesitamos aclarar la esencia y las consecuencias económicas de los siguientes asuntos:

1) Al embarcarnos en la ayuda externa no tenemos una comprensión suficiente de las razones que determinan el éxito o el fracaso en la agricultura y la alimentación. Subestimamos la importancia de la salud, la educación y la capacidad empresarial, esto es, la mejoría a lo largo del tiempo de la calidad de los agricultores gracias a las inversiones en la formación de capital humano. Los programas agrícolas federales de Estados Unidos para mejorar el destino económico de los granjeros en pequeño han sido un fracaso. A pesar de esto, el Congreso de Estados Unidos, al conceder fondos para ayuda, insiste en que los criterios aplicables a los países de bajos ingresos sean los mismos que han fracasado en el interior de dicho país.

2) Cada vez quedan más en entredicho los organismos responsables de la ayuda externa debido a sus declaraciones sobre la situación y las perspectivas calamitosas, apoyadas en fotos e historias angustiantes y en malos datos sobre hambre, desnutrición, inanición y un futuro acosado por la hambruna. En su búsqueda de fondos, la CID ha exagerado gravemente estas declaraciones interesadas.

3) Un análisis confiable de la situación alimentaria mundial resulta básico para poner a la ayuda externa estadounidense en el camino correcto, así como también para informar al Congreso y a los electores dónde hay problemas graves comprendidos en el campo de acción política de Estados Unidos.

4) Las relaciones entre los donantes oficiales de ayuda externa de los países con altos ingresos son demasiado afables. No hay críticas entre ellos. Tampoco, que yo sepa, debates y tensiones sobre asuntos básicos a los que se haya dado publicidad. Y no conozco documento público alguno que aborde críticamente las actividades de ayuda externa de otros. Por ejemplo, sería en verdad muy instructivo un análisis competente del daño real causado a la economía de Tanzania por la ayuda del Banco Mundial,

del FMI y de diversas entidades multilaterales de las Naciones Unidas.

5) El desempeño de las agencias oficiales de ayuda externa de Estados Unidos, así como también el de las fundaciones del mismo origen, ha sido muy pobre en lo que respecta a mejorar, desde el punto de vista económico, la suerte de las mujeres en los países de bajos ingresos. Y no es que hayan faltado palabras ni papeles en los que se insiste en las reformas sociales. Lo que ha faltado, considerando una perspectiva de plazo largo, es establecer centros organizados de investigación que hagan por las actividades productivas domésticas lo que la investigación agrícola hace por las actividades de producción de los campesinos. Incluso, falta un equipo simple que rompa y separe la dura cáscara del sorgo y que elimine así el agobiante trabajo de tantas mujeres en África Central. En la medida en que las mujeres hacen gran parte de las labores agrícolas en muchos países africanos, una parte de la investigación en la agricultura debería orientarse a resolver las necesidades de esta actividad femenina.

Por fortuna, los organismos de ayuda externa de Estados Unidos apoyan los avances del conocimiento sobre control de la natalidad orientado a satisfacer los requerimientos de las mujeres en los países de bajos ingresos, a pesar del adverso ambiente político prevaletente a este respecto.

6) Los conocimientos disponibles sobre nutrición en los países de bajos ingresos son terriblemente inadecuados. Utilizar fondos públicos a través de la ayuda externa para establecer en estos países centros organizados de investigación alimentaria, dotados de un personal competente de científicos y analistas sociales, produciría en el largo plazo una tasa de rendimiento comparable a la proveniente de la investigación agrícola organizada.

7) Los centros internacionales de investigación agrícola constituyen una inversión de primer orden. Sin embargo, en un considerable número de países de bajos ingresos no se ha hecho viable aún la investigación nacional en este campo. La ayuda externa de Estados Unidos tiene un historial irregular en esta área. Yo no aconsejaría a los países de bajos ingresos que se vuelvan dependientes de la ayuda de Estados Unidos dedicada a este propósito, debido a su falta de continuidad.

8) Durante los cincuenta y sesenta, Estados Unidos ayudó mucho a la India, con ideas y fondos, a establecer sus universidades agrícolas. Los programas estadounidenses de capacitación también representaron una contribución significativa.

#### COMO SI LA EFICIENCIA ECONÓMICA NO IMPORTARA

Desde hace tiempo, los donantes de ayuda externa han mostrado una alegre indiferencia ante la falta de eficiencia económica en la mayoría de los países de bajos ingresos. Con algunas excepciones, los científicos agrícolas son incapaces de comprender que la ineficiencia económica generalizada en dichos países es el principal obstáculo a la adopción eficaz de variedades de semillas de alto rendimiento, así como la de otras aportaciones de la investigación agrícola. Por regla general, los economistas comprometidos con elegantes modelos de desarrollo también guardan silencio sobre el importante tema de la eficiencia económica.

El crecimiento de una economía depende fundamentalmente de los aumentos en la cantidad y calidad de los recursos, así como

de la eficiencia económica. De manera correspondiente, la modernización de la agricultura depende sobre todo de la cantidad y calidad adicionales de los insumos agrícolas, así como de la eficiencia económica de dicha actividad. Las variedades de alto rendimiento, los fertilizantes e insecticidas, los tractores y las segadoras trilladoras, las estaciones experimentales y los científicos agrícolas bien capacitados, así como el personal técnico indispensable, son todos más o menos necesarios, aunque no suficientes. En dondequiera que la organización económica de la agricultura es ineficiente, languidece la producción, a pesar de que estén disponibles los insumos, en la cantidad y calidad necesarias, junto con servicios técnicos bien desarrollados. Conforme a los requisitos técnicos que he enlistado, la agricultura de la Unión Soviética debería ser muy productiva, pero no lo es. La razón de su fracaso radica en la excesiva ineficiencia, que es una consecuencia de la organización económica de esa actividad en la URSS. La mayoría de los donantes de ayuda externa no han admitido aún la importancia crítica de la eficiencia económica en la agricultura.

Los agricultores de todo el mundo no son culpables de la ineficiencia económica, impuesta oficialmente, que grava a la agricultura. En su pequeño ámbito privado, los campesinos son agentes económicos calculadores. En uno de mis libros<sup>4</sup> demostré que los campesinos de la agricultura tradicional son "pobres pero eficientes", según la prueba de los costos y los rendimientos marginales. En la actualidad se dispone de pruebas más abundantes en apoyo de esta afirmación. Así, sostengo que, en los países de bajos ingresos, los agricultores son agentes económicos inteligentes, aunque sean pobres en términos de recursos y tengan que vivir en medio de las deformaciones de los incentivos que se les imponen por medio de los precios que reciben y pagan, y pese a que dependan, para sus provisiones de fertilizantes, insecticidas y semillas, de organismos oficiales corruptos e ineficientes, y también de entidades comercializadoras monopsonicas que, en algunos casos, tienen la exclusividad de las compras por mandato legal.

La mayoría de los gobiernos de los países de bajos ingresos oponen serios obstáculos a la eficiencia económica de la agricultura. Y no es que otras partes de la economía se libren en este aspecto. Hasta cierto punto, aunque con mucha lentitud, los gobiernos aprenden de sus errores. Estas ineficiencias económicas no están en la actualidad tan generalizadas como hace dos o tres decenios. Se han reducido un tanto en China, aunque no en la Unión Soviética. A este respecto, la situación es en verdad grave en la mayoría de los países tropicales de África, los cuales están comprendidos en el campo de acción de la ayuda externa de Estados Unidos.

Los donantes de esta ayuda no se ocupan de los campesinos, aunque hacen creer que su preocupación principal se refiere a la producción y el bienestar de los más pobres entre los pobres. Hablan de equidad y se olvidan de la eficiencia económica. No hay manera alguna en que los campesinos de los países de bajos ingresos puedan hacer que estos donantes entiendan sus prioridades económicas. Los donantes tratan con los gobiernos respectivos y las deformaciones económicas que éstos imponen a los

agricultores son, en la mayoría de los casos, apoyadas en parte por los fondos concedidos.

Los organismos de ayuda externa han aportado una proporción creciente de los fondos que apoyan a los centros internacionales de investigación agrícola. No cabe poner en duda los logros alcanzados por un buen número de estos centros durante los años setenta. Según mi último recuento, hay en la actualidad 13 de ellos, con un presupuesto corriente anual que se acerca en total a los 150 millones de dólares. Esos centros tienen estatura internacional y deben mucho de ella a la Fundación Rockefeller y a la actividad innovadora de George Harrar en México. Los fondos que reciben provienen de 35 donantes. En años recientes, entre otros, han aportado cuantiosas sumas el Banco Mundial, varios bancos regionales y Estados Unidos. Los centros constituyen, sin duda, un adelanto que vale la pena.

No obstante, tengo cuatro preocupaciones al respecto:

1) No son un sustituto de las estaciones experimentales y los laboratorios agrícolas nacionales en funcionamiento.

2) No hacen investigación agrícola básica y, por tanto, dependen de la que se realiza en otras partes.

3) El manejo central, esto es, la asignación de fondos a cada uno de los centros, tiene una organización cada vez más complicada, en el sentido de que los investigadores dedican demasiado tiempo al papeleo necesario para "justificar" la investigación.

4) El centro establecido en Nigeria se ha dedicado a la producción alimentaria interna y ha descuidado los importantes cultivos de exportación. De manera más general, la atención dada por la ayuda de Estados Unidos a la producción de alimentos, sobre todo en África central, ha sido un grave error en vista de que la ventaja comparativa radicaba y sigue radicando en el gran provecho que deriva del crecimiento real de las exportaciones, fundamentalmente las de productos arbóreos. Es claro que los científicos agrícolas no comprenden la importancia económica de las ventajas comparativas en la producción y el comercio entre las naciones. Hay verdad en la máxima "comercio y no ayuda". De hecho, la ayuda externa para investigación que promueve sólo los cultivos alimentarios en el África tropical es decididamente dañina para la economía.

Ante la súbita destrucción de recursos, causada por las vicisitudes de la naturaleza o por la guerra, la ayuda externa es, como debe ser, una respuesta humanitaria. En este sentido, la ayuda alimentaria y médica de Estados Unidos cuando ocurren inundaciones, terremotos y sequías graves tiene un historial sobresaliente.

Los países devastados por la guerra que recibieron ayuda conforme al Plan Marshall obtuvieron por ello beneficios. Gran parte de su capital físico había sido destruido; su provisión de capital humano era, sin embargo, aún de primera clase. La ayuda del Plan Marshall contribuyó a reconstruir y restaurar las estructuras, el equipo y las existencias. Los beneficios que así se lograron en esos países fueron considerables. Empero, las circunstancias económicas prevalecientes en los de bajos ingresos no corresponden a las que existían en Europa inmediatamente después de la segunda guerra mundial. En general, los países de bajos ingresos tienen una provisión más escasa de capital humano.

4. Se trata de *Transforming Traditional Agriculture*, cuya primera edición fue publicada por la Universidad de Yale en 1964. En 1976 apareció una edición en Nueva York de The Arno Press. La Universidad de Chicago está a punto de publicar una edición en rústica.



¿Qué decir acerca de la riqueza inesperada? Piénsese en las deformaciones económicas que son claramente perceptibles en Nigeria, Venezuela y México y que, al parecer, se han complicado por el súbito y cuantioso ingreso proveniente de las ventas de petróleo. México, por ejemplo, tuvo ingresos petroleros de 14 000 millones de dólares en el año de auge más reciente.<sup>5</sup> ¿Acaso grandes cantidades de capital foráneo y de donaciones extranjeras tienen efectos adversos correspondientes en la economía del país que las recibe? En mi opinión, Tanzania y Bangladesh sufrieron deformaciones económicas similares en años recientes a causa de todo tipo de ayuda externa. En relación con esto, haremos bien en ponderar las razones del notable crecimiento de la producción agrícola en Malasia. Las variedades de alto rendimiento de caucho y palma no fueron producto de la ayuda externa de Estados Unidos. Tampoco aportó este país los fondos para las investigaciones requeridas. Hay países de bajo ingreso per cápita en los cuales la ayuda externa no es una condición necesaria ni suficiente del crecimiento agrícola real.

Resulta muy fácil olvidar la lección que aprendimos gracias a la ayuda agrícola del Punto Cuarto en toda América Latina. A principios de los cincuenta, tuve la oportunidad de evaluar los logros de los Programas del Punto Cuarto con la ayuda de personal competente que tenía el apoyo de un cuantioso donativo de la Fundación Ford y el patrocinio de la National Planning Association.<sup>6</sup> Esos programas fracasaron principalmente porque el Punto Cuarto se dirigía a establecer servicios de extensión agrícola y sólo se supo demasiado tarde que la necesaria investigación aún no se había hecho. En un agudo contraste con esta situación, las investigaciones agrícolas emprendidas por la Fundación Rockefeller en México estuvieron en el camino correcto. A principios de los cincuenta, la Fundación Ford unió sus esfuerzos a los del Gobierno de la India para desarrollar un costoso programa de extensión agrícola. Éste también fue prematuro. No se disponía aún de los nuevos trigos de alto rendimiento, ni de otras posibilidades notables de aumentar la producción.

Las variedades de trigo de alto rendimiento, que tanto contribuyeron a aumentar la capacidad de producción de ese cereal en la India, no se deben a la ayuda estadounidense concedida a dicho país. La redituabilidad de la nueva variedad triguera indujo la formación de una gran cantidad de capital físico adicional para la producción del grano. Ninguna parte de este capital adicional fue provista por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de Estados Unidos, por el Banco Mundial o por cualquiera otra entidad extranjera, pública o privada.

Destaca como logro importante y de valor permanente el papel desempeñado por la ayuda estadounidense y por los funcionarios responsables de ella (en especial Ralph W. Cummings, Frank Parker y otros de la AID en Washington, así como miembros de diversas universidades estadounidenses que promueven la investigación agrícola —*land grant universities*—) en colaborar con los dirigentes políticos y académicos de la India para establecer las universidades agrícolas en este país. No se trató de un esfuerzo de corto plazo, sino de la construcción de nuevas instituciones

destinadas a servir durante mucho tiempo.<sup>7</sup> Sin embargo, es lamentable que las instituciones estadounidenses de ayuda no hayan emprendido desde entonces ningún esfuerzo equiparable, como se comprueba con el desconsolador historial de estas actividades en la mayor parte del África tropical.

#### EL TRISTE CASO DE LA AGRICULTURA EGIPCIA

Estados Unidos aporta a Egipto una ayuda cuantiosa. Según la información de que dispongo, el monto se aproxima a los 2 000 millones de dólares anuales. Incluye vastas cantidades de productos agrícolas, en los términos previstos en la Ley 480. Por su parte, Egipto es un modelo de ineficiencia económica en materia agrícola. Mas, ¿por qué no habría de aprovechar los productos de la Ley 480? Dicho país es inmune a los precios actuales del mercado internacional de productos agrícolas y, de acuerdo con estas circunstancias, aplica una política racional. Puesto que dispone de productos agrícolas del exterior, a precios concesionales, mantiene bajos los precios de los alimentos para los consumidores y más bajos aún los de los productos de los agricultores. Lo que resulta triste en verdad es el crudo trato que reciben los pobres campesinos egipcios.

Las difundidas deformaciones económicas que dominan en la agricultura egipcia no pueden eliminarse mediante la reorganización del Ministerio de Agricultura, ni mediante remiendos de controles o parches de un precio o el otro. Tampoco desaparecerán esas deformaciones con un programa de investigación biológica de primera clase, dirigido a servir a la agricultura egipcia, ni con un programa de extensión agrícola idóneo y bien organizado.<sup>8</sup>

#### LAS OPCIONES A LAS QUE SE ENFRENTA LA AYUDA EXTERNA

Todo tipo de ayuda externa que se base en actitudes contrarias al mercado, desemboca en un uso ineficiente de los recursos. A este respecto, es necesario distinguir entre las actividades económicas que caen en el dominio de los mercados y aquéllas no comprendidas en él.

En gran medida, la experiencia mundial apoya la afirmación de que la mayoría de la investigación agrícola organizada, el extensionismo, la educación primaria y algunas actividades de bienestar corresponden al dominio público. Todas estas actividades entrañan costos; ninguna constituye una empresa de corto plazo, y no hay en ellas soluciones rápidas. Todas tienen dimensiones de largo plazo y, por esa razón, para realizarlas con eficiencia deben considerarse como inversiones de muy larga maduración. La ayuda externa de Estados Unidos se enfrenta a una grave dificultad debido a las autorizaciones y presupuestos de corto plazo, aprobados conforme a las disposiciones de derecho pú-

7. Theodore W. Schultz, "The Production and Distribution of Agricultural Knowledge with Special Reference to India", que se publicará próximamente en la revista *Minerva* y que en la actualidad está disponible en la serie de Agricultural Economics Papers, de la Universidad de Chicago, núm. 82:2. Véase también Hadley Read, *Partners with India Building Agricultural Universities*, Universidad de Illinois, 1974, 159 páginas.

8. Debe notarse que los ingresos de divisas de Egipto por concepto de exportaciones petroleras aumentaron de 300 millones de dólares en 1978 a 3 300 millones en 1981. Durante el mismo período, las remisiones del exterior se elevaron de 1 800 a 3 300 millones, los ingresos por la operación del Canal de Suez subieron de 550 a 1 000 millones y los ingresos por turismo crecieron de 700 a 900 millones de dólares.

5. El dato es de 1981, cuando el comercio exterior de Pemex tuvo un saldo neto de 13 891 millones de dólares. La cifra de 1982 es de 16 044 millones. N. del T.

6. La Universidad de Chicago publicó la mayor parte de los estudios respectivos. El informe básico condensado, *Technical Cooperation in Latin America*, de 192 páginas, apareció en Washington en 1956, bajo el signo editorial de The National Planning Association.

blico. Así, las decisiones con respecto al horizonte temporal de la ayuda externa son en la actualidad claramente ineficientes.

La única excepción notable es la de la ayuda alimentaria y médica cuando se presentan emergencias súbitas en países de bajos ingresos.

Tras el fuerte y persistente sesgo contra el mercado se oculta la opción entre comercio y ayuda. Para la mayoría de los países de bajos ingresos, las oportunidades de comerciar son mucho más importantes que la ayuda externa.

En relación con el capital para estructuras, equipo y existencias, hay que optar entre financiarlo con fondos privados concedidos en condiciones de mercado o mediante fondos públicos a través de la ayuda externa. En general, la eficiencia económica de esta última forma como fuente de capital subsidiado para esos propósitos resulta en un desperdicio indebido.<sup>9</sup>

La mayoría del capital requerido para la investigación agrícola, el extensionismo, la educación primaria y algunos programas de bienestar, no provendrá de fuentes privadas que operen en condiciones de mercado. La implicación de esto es la siguiente: en la medida en que la ayuda externa es una actividad para aportar capital a los países de bajos ingresos, su ventaja comparativa radica precisamente en los campos señalados y no en el establecimiento de estructuras, equipo y existencias que constituyen los elementos principales de la formación de capital físico.

Un caso digno de atención es el de las inversiones en educación primaria. Con toda probabilidad, si al asignar fondos de ayuda externa se diera una prioridad mucho mayor a ese tipo de educación, en el largo plazo se contribuiría mucho más a la producción agrícola y al bienestar de la población campesina de los países de bajos ingresos que en la actualidad, cuando las prioridades favorecen a las formas habituales de capital físico.

Estados Unidos tiene considerable interés en el desempeño del Banco Mundial. En el *World Development Report* de 1982, como lo ha resaltado D. Gale Johnson en su reseña,<sup>10</sup> se revela una nueva actitud de comprensión general sobre mercados y precios, comercio y requerimientos de eficiencia económica en la asignación de recursos. Enseguida transcribo un párrafo de esa reseña:

“Conozco algo sobre los esfuerzos que realiza el personal del Banco Mundial para considerar adecuadamente el papel de los mercados y los precios en la determinación de las características de los proyectos y préstamos del Banco. Por ello, quiero aprovechar esta oportunidad para expresar mi reconocimiento a todos los que hicieron el esfuerzo. En el informe que comento, así como en otros de la propia institución, tales como *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, 1981, se pone de manifiesto un cambio sorprendente en el pensamiento y el análisis dominantes entre los funcionarios del Banco.”

El Banco Mundial también concede ayuda externa a través de la ventanilla de su Asociación Internacional de Fomento (AIF). Durante el año fiscal de 1982 se concedieron por ese concepto fondos equivalentes a 2 686 millones de dólares.<sup>11</sup> Se trata de préstamos

con condiciones extremadamente benignas que, desde el punto de vista de cualquier prueba económica práctica, son donaciones. Hay dos asuntos críticos en lo que respecta a dicha Asociación:

1) Como la AIF depende del Banco Mundial, cuyo propósito primario consiste en dar préstamos viables, hay intereses contrapuestos. Así, resulta demasiado “conveniente” apuntalar los préstamos del Banco que están en dificultades mediante fondos de la Asociación, a fin de dar apoyo complementario a las primeras operaciones crediticias.

2) He sostenido que debe darse una alta prioridad a la asignación de fondos de la ayuda externa a la educación. En el año fiscal de 1982, sólo 3% de los 2 686 millones de dólares concedidos por la AIF se destinó a ese propósito.

No debemos dejarnos engañar por el clamor de que ha llegado el tiempo de optar entre *alimentos* y *forraje*. Se trata de una falsa oposición.

Haremos bien en reflexionar sobre las razones de las graves dificultades a que se enfrentan los países que adquieren una riqueza súbita gracias a las exportaciones petroleras. Es claro que, en el caso de Nigeria y México, el petróleo y la agricultura no se llevan bien.

Es dudoso que la AID pueda resistir con éxito la influencia política de los grupos de agricultores y del Congreso, que insisten en utilizar de nuevo la Ley 480 para obligarla a descargar de golpe vastas cantidades de productos agrícolas. Los administradores de ese organismo tienen clara conciencia del daño que harían tales prácticas a buena parte de la agricultura de los países de bajos ingresos.

El pensamiento económico más claro del Banco Mundial, tal como se manifiesta en su informe de 1982, también es compartido por la AID. Hoy en día, esta agencia pugna decididamente por disminuir las deformaciones económicas a las que se enfrentan los agricultores en la mayoría de los países de bajos ingresos, mejorar los incentivos que los induzcan a modernizar sus actividades, invertir en la gente y, al hacerlo así, disminuir la explotación a que se somete a los campesinos en aras de políticas de alimentos baratos. En su reciente visita a Washington, se informó con toda claridad al Presidente de Egipto sobre estos cruciales asuntos. De esto no se sigue que la política interna de Egipto, de precios agrícolas reprimidos, vaya a mejorar significativamente. Tampoco, que el Gobierno de Estados Unidos esté dispuesto en la actualidad a utilizar su cuantiosa ayuda para alcanzar este propósito en Egipto.

Mi posición básica se expresa en los siguientes puntos: la mayoría de los pobres del mundo está constituida por campesinos; éstos tienen muy poca influencia política en los países de bajos ingresos cuando se trata de mejorar su propia suerte; la ayuda externa ha servido durante demasiado tiempo a los propósitos de los gobiernos de los países receptores y, al haber desempeñado ese papel, ha abandonado en gran medida a los campesinos.<sup>12</sup> □

9. Véase Uma Lele, *op. cit.*

10. De próxima aparición en *Population and Development Review*, The Population Council, Nueva York.

11. *The World Bank Annual Report 1982*, apéndice 4, pp. 192-196.

12. Un análisis más amplio de las “deformaciones causadas por la comunidad internacional de donantes” se encuentra en el capítulo 7 de mi libro *Investing in People*, University of California Press, Berkeley, 1981.