

# La ayuda al exterior y la balanza de pagos

## NORTEAMERICANA

WILLIAM GAUD

### NOTICIA

*En la reciente reunión a nivel ministerial del Consejo Interamericano Económico y Social (Caracas, principios de febrero), se debatió intensamente la cuestión de la asistencia financiera norteamericana a América Latina (véase, en la "Sección Latinoamericana" de este mismo número de Comercio Exterior, la nota "Reunión del CIES a nivel ministerial en Caracas"). En el contexto de esos debates resulta particularmente ilustrativo el documento que se recoge a continuación, que constituye el texto de una exposición hecha por el Administrador de la Agencia norteamericana para el Desarrollo Internacional (AID) ante el Subcomité de Pagos y Cambios Internacionales del Comité Económico Conjunto del Congreso de Estados Unidos, y que fue distribuido por el propio Consejo, bajo la sigla CIES/1382 (español) Add. 1.*

### TEXTO

Agradezco la oportunidad que se me ha brindado de hablar sobre la relación que existe entre nuestros programas de ayuda económica y la balanza de pagos. Es éste un asunto que hemos tenido muy presente en los últimos años, y aún lo tenemos.

La finalidad primordial de la AID es el desarrollo. Por casi dos décadas, la asistencia a los países menos desarrollados ha sido uno de los elementos principales de la política exterior de Estados Unidos. Se ha reconocido que ayudar a los países pobres a ayudarse a sí mismos es una meta de importancia para la seguridad de nuestra nación y el bienestar de nuestro propio pueblo.

Hay pruebas fehacientes de que nuestros programas de ayuda externa han contribuido a mejorar el mundo en que vivimos. Unos cuantos países menos desarrollados han alcanzado ya un punto en que no necesitan la ayuda de la AID, y muchos de los restantes han hecho progresos considerables en cuanto a aumentar la producción de alimentos y depender menos de la ayuda exterior.

Al llevar a cabo un programa de ayuda, no debemos olvidar nuestras demás preocupaciones nacionales, una de las cuales es la balanza de pagos. Hemos ajustado más y más el programa de la AID para minimizar cada vez más su costo en la balanza de pagos.

Durante el Plan Marshall y la mayor parte del decenio de

1950, la balanza de pagos no constituyó un problema crucial. Las asignaciones de ayuda se invertían dondequiera que los precios fueran los más bajos. En los primeros años que siguieron a la guerra, Estados Unidos fue la única fuente importante de casi todos los bienes requeridos por los beneficiarios de su ayuda. En consecuencia, la mayor parte del dinero de la ayuda se gastó en este país, aunque no había la obligación de adquirir bienes de Estados Unidos.

Esta situación cambió drásticamente cuando los países europeos se recuperaron y se convirtieron en competidores cada vez más eficientes. En 1961 sólo el 41% de los dólares de ayuda se gastaron en bienes y servicios adquiridos en Estados Unidos.

A fin de mejorar la situación de la balanza de pagos empezamos a prestar nuestra ayuda a condición de que se comprara en Estados Unidos. Desde entonces hemos estructurado un sistema de restricciones cada vez más detallado, destinado a minimizar los costos de balanza de pagos ocasionados por el programa de la AID.

### IMPACTO DIRECTO DE LA AID EN LA BALANZA DE PAGOS

Empezaré por examinar los efectos *directos* del programa de la AID en la balanza de pagos, y con esto me refiero al gasto directo de dólares en bienes y servicios fuera de Estados Unidos. Estos efectos directos aparecen en las cuentas oficiales comúnmente llamadas "Presupuesto del Oro" (véase el cuadro 1). En mi opinión, nuestros procedimientos para atar la ayuda han disminuido el desembolso directo a un mínimo que ya no puede reducirse más.

En el año fiscal 1961, los gastos de la AID en el exterior totalizaron 982 millones de dólares, alrededor del 54% del total de nuestros agresos. Como resultado de una atadura eficaz, hacia el año fiscal 1968 los préstamos, los desembolsos del Presupuesto del Oro se habían reducido a 178 millones de dólares, o sea, al 8.5% de nuestros gastos totales.

Esta reducción se logró restringiendo la adquisición y las reglamentaciones financieras y haciendo mayor uso de la moneda local en vez de dólares siempre que fue posible. Hemos tomado medidas de diversos tipos.

El paso más importante ha sido atar las compras de bienes y servicios a fuentes de Estados Unidos. Los préstamos para desarrollo han estado atados desde 1959. En 1960 las compras

financiadas con donaciones se restringieron a Estados Unidos o a los países desarrollados y posteriormente sólo a Estados Unidos. La selección de contratistas y de expertos cuyos servicios han de pagarse en dólares se ha limitado, también a Estados Unidos, salvo cuando el servicio necesario no podía obtenerse aquí.

También se han tomado medidas para limitar los efectos negativos sobre la balanza de pagos de los costos locales que todavía tenemos que financiar para llevar a cabo nuestro programa, y que los países receptores no pueden sufragar para colaborar con nuestro esfuerzo de ayuda. Los costos locales de la AID están destinados primordialmente al sostenimiento del personal norteamericano empleado en los proyectos de asistencia técnica en el extranjero, a la compra de materiales locales que no puede evitarse, y a otros gastos administrativos. En algunos países la AID ha financiado también parte de los gastos locales efectuados en proyectos de cierta prioridad, como en la agricultura y

AID) para la adquisición de bienes fuera de Estados Unidos. La mayor parte de esta suma corresponde a préstamos antiguos no atados o a donaciones. Se espera que esta salida disminuya a 11 millones en el año fiscal 1970, a medida que continúen reduciéndose los gastos realizados con préstamos y donaciones antiguos.

b) Alrededor de 63 millones de dólares de gastos efectuados por empleados estadounidenses en el extranjero, que no pueden atarse debido a un artículo del FMI que prohíbe las restricciones de convertibilidad a los ingresos corrientes de divisas extranjeras obtenidos por los países miembros.

c) 12 millones de dólares de gastos administrativos en el extranjero a los que se aplica la misma disposición del FMI.

d) 17 millones de dólares en donaciones en efectivo —principalmente a Laos, donde ciertas circunstancias exigen un fondo multilateral incondicional, al que contribuyen otros países donantes, para estabilizar la moneda laosiana.

CUADRO 1

Gastos de la AID en ayuda económica y su efecto directo sobre la balanza de pagos de Estados Unidos (en millones de dólares)

Año fiscal	Egresos brutos				Ingresos netos <sup>1</sup>	Efecto directo neto en la balanza de pagos de EUA
	Total	En Estados Unidos		En el extranjero		
		Monto	% del total			
1961	1 801	819	45.5	982	131	- 851
1962	1 849	986	53.3	863	153	- 710
1963	2 074	1 369	66.0	705	528	- 177
1964	2 022	1 608	79.5	414	207	- 207
1965	2 096	1 761	84.0	335	173	- 162
1966	2 128	1 766	83.0	362	183	- 179
1967	2 336	2 114	90.5	222	294	+ 72
1968 (preliminar)	2 092	1 914	91.5	178	259	+ 31
1969 (estimado)	2 206	2 061	93.4	145	302	+ 157
1970	2 084	1 944	93.3	140	342	+ 202

<sup>1</sup> Ingresos totales en dólares y moneda extranjera, menos los ingresos en monedas "excedentes" o "casi excedentes".

educación, cuando estos proyectos no podían progresar de otra manera.

En vez de comprar moneda local directamente con dólares para sufragar los costos locales, la AID ha utilizado instrumentos financieros especializados, conocidos con el nombre de cartas de crédito especiales. Estas son aceptadas por los bancos centrales de los países beneficiarios que depositan en cambio moneda local para uso de la AID. Sin embargo, dichos países sólo pueden emplear estas cartas de crédito especiales para financiar importaciones provenientes de Estados Unidos.

En los países donde hay excedente monetario —es decir, donde la moneda local que posee Estados Unidos por concepto de ventas según la Ley Pública 480, excede a las necesidades de Estados Unidos— la AID compra a la Tesorería de Estados Unidos moneda local que éste ya posee.

Gracias a las medidas expuestas, en el año fiscal 1969 la AID ha reducido la salida directa de dólares de su programa a 178 millones (véase el cuadro 2).

Esta cifra comprende:

a) 37 millones de dólares (2% de bienes financiados por la

CUADRO 2

Presupuesto del Oro de la AID, año fiscal 1968 (millones de dólares)

Bienes	37
Costos locales <sup>1</sup>	112
Costos de mantenimiento de personal	63
Gastos administrativos	12
Donaciones en efectivo	17
Costos locales de contratistas, programas interregionales, etc.	20
Contribuciones internacionales <sup>2</sup>	40
Fondo Fiduciario de Progreso Social (BID)	20
Otras organizaciones internacionales	20
Total	189
Menos: Utilización de monedas excedentes <sup>3</sup>	11
Salida total	178

<sup>1</sup> Las cartas de crédito especiales están comprendidas en estos cálculos.

<sup>2</sup> Estas son salidas derivadas de las contribuciones a las entidades internacionales, que se hacen con las asignaciones de la AID.

<sup>3</sup> Los excedentes se compran a la Tesorería para las actividades de la AID, pero no se asignan a las categorías particulares indicadas en este cuadro.

e) Alrededor de 20 millones de dólares para algunos costos locales de contratistas y para programas tales como escuelas y hospitales norteamericanos, en casos en que no se disponía de moneda excedente para estos fines.

f) Aproximadamente 20 millones de dólares de gastos por cuenta del Fondo Fiduciario de Progreso Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Son gastos de sumas comprometidas antes de 1964, cuando empezamos a atar nuestras donaciones a este Fondo.

g) Cerca de 20 millones de dólares de nuestras contribuciones a las organizaciones de las Naciones Unidas que debieron gastarse en el extranjero por primera vez después de varios años.

El uso de los excedentes monetarios proporcionó la suma de 11 millones de dólares para compensar en parte estos rubros, con lo cual la salida final de dólares del Presupuesto del Oro se redujo de 189 a 178 millones.

Creemos que éste es el límite al que podemos llegar en cuanto a la salida directa de dólares del Presupuesto del Oro, excepto algunas pequeñas nuevas reducciones a medida que se agoten los antiguos préstamos y donaciones no atados.

Tomando como medida el Presupuesto del Oro, casi el 92% de nuestros gastos totales se realizaron en Estados Unidos, y si consideramos los ingresos de 259 millones de dólares por concepto de interés y amortización de préstamos previos, tenemos una entrada neta en dólares de alrededor de 81 millones. Esperamos que esta entrada neta continúe aumentando en los próximos años.

#### EFFECTOS INDIRECTOS SOBRE LA BALANZA DE PAGOS

Sin embargo, la atadura no puede impedir, por sí sola, las salidas *indirectas* de dólares, las cuales se producen cuando las exportaciones financiadas por la AID sustituyen a las exportaciones comerciales normales de Estados Unidos. Los países beneficiarios pueden usar los créditos de la AID en parte para compras que habrán hecho con sus propios dólares libres. En el grado en que esto suceda, algunas exportaciones comerciales de Estados Unidos se verán desplazadas y se producirá una pérdida indirecta en la cuenta comercial de nuestra balanza de pagos.

En las economías de libre empresa, no son los gobiernos prestatarios los que efectúan las importaciones, sino más bien los importadores locales, que deben actuar guiados por motivos comerciales para mantener sus negocios. Por lo tanto, debe esperarse un cierto grado de sustitución. Esta sólo puede evitarse totalmente mediante incentivos y controles que logren que los importadores desvíen algunas compras de las fuentes normales para abastecerse en Estados Unidos.

#### INTENTO DE OBTENER UNA ADICIONALIDAD TOTAL

En los últimos cuatro años la AID ha tratado en forma creciente y por diversos medios, de impedir cualquier sustitución. Hemos tratado de asegurarnos de que las exportaciones financiadas por la AID sean totalmente adicionales a las exportaciones comerciales de Estados Unidos.

Desde 1964 se introdujeron disposiciones especiales en una serie de acuerdos de préstamos, que requerían que los fondos se utilizaran únicamente para importaciones que excedieran a las necesidades normales del mercado de determinados bienes

—como los fertilizantes— del país beneficiario. En 1965, modificamos nuevamente nuestras políticas financieras para incluir la promoción de las exportaciones estadounidenses como un criterio explícito en la selección de proyectos de capital y bienes para ser financiados por la AID. Además, hemos estado dando importancia creciente a la selección de proyectos de capital que tengan una potencialidad de exportación que continúe.

En 1966 empezamos por primera vez a emplear listas negativas para los fines de la adicionalidad. Estas eran listas de artículos que no podían ser financiados con fondos de la AID. Se las empleó siempre para impedir la importación de ciertos artículos, como los suntuarios. Después se agregaron mercancías de las cuales Estados Unidos ya era un proveedor importante. El objeto era reducir la sustitución, forzando al país receptor a comprar bienes distintos de los que habitualmente le compraba a Estados Unidos.

En 1967 usamos por primera vez listas positivas para los fines de la adicionalidad, es decir, listas de bienes que eran los únicos que podían financiarse con créditos de la AID. Estamos aplicando esta política lo más rápidamente posible en los países que reciben préstamos por programa.

Los bienes de estas listas son seleccionados en forma conjunta por la AID, el Departamento de Comercio y la Tesorería, basándose en varios criterios. Tratamos de identificar determinados productos en los cuales creemos tener una ventaja competitiva, pero que todavía no están bien representados en los mercados del país beneficiario. También tratamos de financiar artículos que generarán una demanda posterior, a menudo de repuestos industriales. Sin embargo, en general se preparan listas positivas de productos en los que Estados Unidos ofrece relativamente menos competencia y que es poco probable que de otra manera exportáramos en gran volumen.

Para garantizar la absorción de los créditos así restringidos por la AID, los gobiernos beneficiarios deben tomar medidas colaterales para inducir a los importadores nacionales a comprar en fuentes estadounidenses. Tratamos de hacer que se eliminen las barreras discriminatorias de cualquier clase a la importación de bienes de Estados Unidos. Además, cuando el crédito es muy escaso, los gobiernos beneficiarios pueden conceder créditos en condiciones menos estrictas para importar bienes de Estados Unidos o permitir que los importadores de dichos bienes efectúen un pago inicial menor. Pueden, asimismo, reducir en forma selectiva las tarifas de manera de favorecer a las exportaciones de Estados Unidos. En países que tienen controles de importación y cambio, pueden otorgarse licencias para favorecer a las exportaciones de Estados Unidos, para asegurarse la adicionalidad. Todos estos esfuerzos, salvo la eliminación de las barreras discriminatorias, son restricciones impuestas al libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.

—La AID trabaja en estricta cooperación con la Tesorería y el Departamento de Comercio para elaborar medidas de adicionalidad como condiciones de préstamos determinados. Desde 1967, el Additionality Working Group del Cabinet Committee on the Balance of Payments ha tratado de ampliar y perfeccionar estos enfoques de la adicionalidad.

#### ¿QUE GRADO DE "ADICIONALIDAD" SE HA ALCANZADO?

La "adicionalidad" generalmente se mide examinando las tendencias de nuestra participación en las importaciones comerciales de bienes que realiza un determinado país que recibe ayuda. Estas medidas son aproximadas, ya que es difícil determinar si

los cambios de participación en los mercados comerciales se deben a la sustitución o a otros factores, tales como los cambios de la fuerza de competencia relativa. Probablemente los resultados son menos confiables cuando se trata de un país que cuando se trata de un grupo de ellos.

Un estudio en el que se examina el conjunto de las exportaciones comerciales de Estados Unidos a los principales países que reciben ayuda de la AID y en que se las compara con las exportaciones proyectadas a base de atar previamente la participación en el mercado comercial, indica que la sustitución ha sido pequeña y está disminuyendo. Tomando como base el período 1958-60 (antes de los esfuerzos por lograr la atadura o la "adicionalidad"), aparentemente en 1963-64 la sustitución fue de alrededor del 10%, y hacia 1966-67 parece haber disminuido cerca del 2%. Dichos cálculos no son precisos, pero indican que nuestros esfuerzos por lograr la adicionalidad han tenido cierto éxito. La tendencia es clara, en todo caso: Estados Unidos ha mantenido su participación en el mercado de las exportaciones comerciales en los países que reciben la ayuda.

En otro cálculo, analizamos la participación en el mercado existente en 1967 en doce países beneficiarios, y sólo en tres de ellos —Colombia, Turquía y la República Dominicana— había disminuido notablemente desde 1958-60 la participación de Estados Unidos en el mercado comercial. Sin embargo, en Colombia, la disminución de las exportaciones comerciales estadounidenses fue el doble del total de exportaciones financiadas por la AID. Es evidente que influyeron otros factores que no eran la sustitución. En dos de los principales países que reciben ayuda —India y Paquistán— Estados Unidos mantuvo su participación en el mercado comercial a pesar de que aumentaban los insumos de la AID. En otros dos países —Tailandia y Vietnam— Estados Unidos realmente aumentó considerablemente su participación anterior en el mercado comercial mientras proporcionaban ayuda en gran escala.

La situación de la adicionalidad de las cartas de crédito especiales empleadas para atar el financiamiento de los costos locales es menos favorable. Es difícil atar dichas cartas en forma efectiva, pues generalmente se emiten en países donde existe un escaso control sobre las importaciones y las divisas, y por lo tanto, el gobierno no puede desviar hacia Estados Unidos las importaciones hechas de otros países y evitar así la sustitución.

A pesar de nuestros esfuerzos por lograr una adicionalidad total, existe una cierta salida de dólares indirecta que puede atribuirse al programa de la AID. Por otra parte, hay otros importantes efectos indirectos que repercuten favorablemente sobre la balanza de pagos.

Uno de ellos es el que llamamos el efecto de reinversión (*responding*), que consiste en el aumento de las ventas de exportación de Estados Unidos que resulta de los dólares de la AID gastados en el extranjero. Es posible que los dólares de la AID que ingresan a la economía de un país que recibe ayuda puedan emplearse más tarde para comprarle bienes a Estados Unidos, o que mediante el intercambio comercial pasen a un tercer país que los utilice para comprar aquí. Aunque los expertos difieren en cuanto a la magnitud del efecto de reinversión, según los artículos de la AID cerca de la mitad de las salidas de dólares directas e indirectas en último término vuelve a Estados Unidos.

A la asistencia económica de Estados Unidos y otras fuentes se debe en gran parte el crecimiento de los países en desarrollo. A medida que un país crece, sus importaciones aumentan. Hemos calculado que alrededor del 20%, o sea, aproximadamente 380 millones de dólares, de las mayores exportaciones realizadas

por Estados Unidos a los países en desarrollo entre 1960 y 1965 puede atribuirse al crecimiento económico inducido por la ayuda de Estados Unidos.

EFFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS TOTALES  
SOBRE LA BALANZA DE PAGOS

En su carta, señor Presidente, me pidió que tratara de calcular los efectos totales —directos e indirectos— de la AID sobre la balanza de pagos. En el cuadro 3 se presenta una estimación aproximada para los cuatro últimos años.

La primera columna de salidas indica el costo directo en el Presupuesto del Oro. Este ha venido disminuyendo, de 335 millones de dólares en el año fiscal 1965 a 178 millones en el año fiscal 1968.

La siguiente clase de salida es la de los costos indirectos resultantes de la sustitución de bienes. Empleando los porcentajes de adicionalidad globales mencionados anteriormente, aparentemente estos costos ascendieron a algo más de 100 millones de dólares en el año fiscal de 1965, y bajaron a cerca de 25 millones en el año fiscal 1968.

La tercera clase de salidas corresponde a la sustitución dentro del sistema de las cartas de crédito especiales. En el cuadro simplemente hemos indicado su valor bruto, sin considerar ninguna "reversión". Estas salidas ascendieron a 100 millones en el año fiscal 1968.

CUADRO 3

Estimación del impacto directo e indirecto de la AID en la balanza de pagos (millones de dólares)

Salidas				
Años fiscales	Presupuesto del Oro	Sustitución de productos	Emisión bruta de CEC	Total
1965	- 335	- 119	- 92	- 517
1966	- 362	- 67	- 129	- 558
1967	- 222	- 41	- 144	- 407
1968	- 178	- 25	- 100	- 303
Entradas				
	Ingresos netos	"Reinversión"	Crecimiento de las exportaciones inducidas	Total
1965	173	255	75	503
1966	183	264	75	522
1967	294	196	75	567
1968	259	146	75	480
Salidas o entradas netas				
1965		- 14		
1966		- 36		
1967		+ 160		
1968		+ 177		

Sin embargo también se han producido entradas compensatorias. En primer lugar, los ingresos directos por concepto de

interés y amortización de préstamos otorgados por la AID en el pasado. Estos se han elevado gradualmente, de 173 millones de dólares en el año fiscal 1965 a 259 millones en el de 1968.

En segundo lugar, estimamos que casi la mitad de cualquier salida del Presupuesto del Oro, o de cualquier sustitución, volverá a Estados Unidos como resultado de mayores compras de bienes y servicios estadounidenses efectuadas por los países que reciben ayuda y terceros países, mediante la "reversión". Puesto que las salidas brutas estaban disminuyendo en ese período, probablemente la "reversión" se redujo, de alrededor de 255 millones en el año fiscal 1965 a 145 millones en el de 1968.

Finalmente, aproximadamente un incremento anual de 75 millones en las exportaciones puede atribuirse a la porción del crecimiento del ingreso en los países favorecidos procedente de la propia ayuda de Estados Unidos.

Por lo tanto, el cuadro general del impacto de la AID en la balanza de pagos —teniendo en cuenta las salidas y las entradas directas e indirectas— ha pasado de una pequeña salida neta en el año fiscal de 1965 a una entrada neta de aproximadamente 175 millones de dólares en el de 1968. Esperamos que esta entrada neta aumente aún más, principalmente debido a los crecientes ingresos por concepto de intereses y amortización.

#### POLITICAS ALTERNATIVAS

Es bastante difícil decir cuál habría sido la situación si no hubiéramos seguido las políticas que seguimos, pero me permito empezar haciendo dos supuestos:

Primero, si no hubiéramos introducido la atadura efectiva en los primeros años de la década del sesenta, tendríamos razón para esperar que sólo el 40 por ciento de todos los créditos para productos se invirtieran en Estados Unidos, como sucedió en el año fiscal 1960.

El resultado directo en las salidas del Presupuesto del Oro pudo haber sido un aumento anual de más o menos 800 millones de dólares desde el año fiscal 1965 hasta el de 1968. Teniendo en cuenta los efectos indirectos de la "reversión", el aumento neto de los costos de la balanza de pagos podría haber sido de aproximadamente 500 millones al año.

Segundo, supongamos que a partir de 1964 hubiéramos continuado con la atadura pero no hubiéramos implantado las restricciones de adicionalidad. Aceptando la validez de la cifra del 10% que hemos calculado para 1963-64 y tomando en cuenta la "reversión", al parecer todos nuestros esfuerzos con respecto a la adicionalidad sólo nos ha significado un ahorro de 35 millones anuales en los últimos cuatro años. Es sorprendente que la adicionalidad haya reportado a la balanza de pagos beneficios tan inferiores a los producidos por la atadura original.

#### ALGUNOS PROGRAMAS CONEXOS

Me permito mencionar brevemente dos importantes programas para el desarrollo en el extranjero: los bancos multilaterales y la afluencia de inversiones privadas. En ambos campos se han dado pasos significativos para limitar los costos de la balanza de pagos de Estados Unidos. Sin embargo, los esfuerzos de atadura y adicionalidad no se han llevado a cabo en la misma medida que en la AID, debido a otros propósitos importantes que tiene Estados Unidos en estos campos.

En el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco para el Desarrollo del Asia (BDA), las contribuciones de Estados Unidos al capital ordinario son no atadas, como las de los demás países miembros. Sin embargo, las contribuciones de Estados Unidos a los fondos especiales del BID son atadas, y las contribuciones propuestas a los Fondos Especiales del BDA también serán atadas. Las ventas en el mercado norteamericano de bonos del BID y del BIRF destinados a la formación de capital ordinario no están atadas, pero las administraciones de estos bancos —en consulta con la Tesorería de Estados Unidos— han tratado de limitar el costo neto en divisas de sus operaciones.

Finalmente, por tradición las contribuciones de todos los países a la Asociación Internacional de Fomento nunca han sido atadas, pero para su reaprovisionamiento de fondos, que el Congreso está estudiando en estos momentos, se ha negociado un acuerdo especial. En este acuerdo se estipula que en los primeros tres años de reaprovisionamiento de fondos, o a partir de entonces por el resto del tiempo en que cuente con otras contribuciones, se utilizarán los aportes de Estados Unidos sólo en la medida en que las compras financiadas por la AIF se hagan en Estados Unidos. Ciertamente espero que a medida que se fortalezca nuestra balanza de pagos, Estados Unidos no tendrá que solicitar nuevamente un tratamiento especial semejante. Una institución multilateral como la AIF debería estar en condiciones de actuar en todo el mundo sin esta clase de restricción.

La inversión privada hecha en el extranjero por firmas estadounidenses también es vital para el desarrollo de países pobres. El traspaso de la tecnología, el desarrollo de especialidades financieras y administrativas, la expansión de la actividad comercial y la movilización de los recursos locales relacionados con la inversión privada son tan importantes como la transferencia de capital.

La afluencia de inversiones privadas ha alcanzado un promedio de 1 200 millones de dólares anuales en los últimos años, o sea, alrededor de la tercera parte del total de la corriente de inversiones privadas y públicas de Estados Unidos hacia estos países. Los programas de la AID tales como los de garantías y estudios de inversiones han ayudado a estimular parte de esta corriente. Aunque en su mayor parte no ha resultado practicable o conveniente atar la inversión privada explícitamente a compras hechas a Estados Unidos, es evidente que esta inversión genera pedidos iniciales de equipo y servicios de construcción, estadounidenses, y posteriormente pedidos de materias primas, repuestos y componentes de la misma procedencia.

El sistema del Departamento de Comercio de control de la inversión privada directa, que considerará mañana el Comité, lógicamente limita el costo de la balanza de pagos de dichas corrientes. Me complace que desde el principio el sistema se haya diseñado para permitir que aumente el financiamiento estadounidense de inversiones en los países en desarrollo, reduciendo al mismo tiempo la inversión en los países desarrollados. El límite de la inversión privada en los países menos desarrollados se ha fijado en el 110% del nivel del año base, lo que se considera a la vez una meta y un tope. Además, como lo manifestó el señor Bartlett, subsecretario de Comercio, al anunciar el programa de 1969, "...De acuerdo con el deseo del Gobierno de fomentar el aumento de la inversión privada en los países menos desarrollados, se dará consideración especial a las solicitudes de compañías que estén contemplando proyectos de desarrollo en los países menos desarrollados, pero que no dispongan de suficientes cuotas de inversión y no puedan hacer arreglos para obtener financiamiento externo de conformidad con las reglamentaciones".

EL FUTURO: ALGUNOS MOTIVOS DE PREOCUPACION  
SOBRE LA ADICIONALIDAD

Esto me lleva a un tema muy importante: la dirección futura de la política en este campo. En los últimos años, nuestra experiencia con la política de la adicionalidad nos hemos dado cuenta cada vez más de algunos de los costos que acompañan a esta política. Debemos hacernos la siguiente pregunta: ¿Ha valido la pena? ¿Crea demasiados conflictos con las actividades básicas de la AID?

Atar los fondos de la AID a la compra de productos de una lista positiva que no sean internacionalmente competitivos significa reducir el valor del dólar de la AID. Aunque es difícil medir los costos comparativos, algunos de los bienes financiados por la AID pueden costar de un 10 a un 40 por ciento más que los bienes comparables de otros proveedores, cuando se venden en determinados mercados de países que reciben ayuda. Esta diferencia representa una carga muy pesada, con las considerables reducciones que se realizarán recientemente en los niveles de las asignaciones de la ayuda.

Además, como lo indiqué anteriormente, si los créditos de la AID han de cubrirse totalmente con exportaciones adicionales de Estados Unidos, parte de las importaciones que un país prestario realiza en fuentes de aprovisionamiento extranjeras deberán desviarse hacia Estados Unidos. La manera más eficaz de lograrlo es mediante controles de importación y cambio. Sin embargo, por mucho tiempo Estados Unidos ha considerado esos controles como serios obstáculos para un desarrollo eficiente y una de las metas de la AID ha sido fomentar la eliminación de estos controles para promover la libre actuación de las fuerzas del mercado. Aunque los sistemas de control realmente no se han establecido como resultado de nuestros esfuerzos por obtener la adicionalidad, esos esfuerzos podrían servir de incentivo para retrasar la eliminación de los sistemas que existen en la actualidad.

En varios casos las listas positivas de la AID han sido tan limitadas que los países no han podido girar contra fondos disponibles a un ritmo razonable y utilizarlos para el desarrollo. Simplemente, los importadores se mostraron reticentes para hacer uso de los fondos de la AID para comprar bienes sujetos a nuestros procedimientos y a precios más altos.

Cuando la AID, juntamente con la Tesorería y el Departamento de Comercio, se ha preocupado de la insuficiencia de la adicionalidad en un país, frecuentemente hemos pasado meses negociando un acuerdo al respecto. Este es un asunto complejo y delicado, y ha tendido a desviar la atención que se prestaba a las negociaciones sobre autoayuda y otros importantes objetivos del desarrollo. Tanto Estados Unidos como el país que recibe la ayuda pierden mucho tiempo y energía discutiendo sobre otros asuntos.

Finalmente, existe un verdadero peligro de que nuestras políticas de adicionalidad puedan realmente, con el tiempo, perjudicar a la posición de nuestras exportaciones. Aunque, esto no es algo fácil de calcular, difícilmente puede mostrarse a los ojos de los importadores de los países en desarrollo el prestigio de los bienes estadounidenses mediante experimentos con bienes no competitivos de listas positivas restringidas.

En vista de la gravedad del problema de la balanza de pagos de Estados Unidos durante los últimos años, puede ser que lo que ha hecho la AID haya sido necesario, pero lo que más ayuda es la atadura. A medida que disminuyan las dificultades de balanza de pagos, uno de los campos en los cuales se aligerarán las restricciones actuales es el esfuerzo por lograr una adicionalidad total en el programa de la AID. Para la balanza de

pagos el costo sería moderado y nuestros esfuerzos por promover el crecimiento de los países en desarrollo producirían grandes beneficios.

EFFECTOS FUTUROS DEL PROGRAMA DE LA AID  
SOBRE LAS EXPORTACIONES

También es importante reconocer que al llevar a cabo su tarea fundamental de desarrollo, la AID promueve las perspectivas a largo plazo de las exportaciones de Estados Unidos.

En cierto grado éste es un subproducto de determinadas actividades de la AID. Los técnicos y contratistas financiados por la AID tienden a recomendar productos norteamericanos. Los préstamos de la AID financian la introducción y amplio uso de productos de Estados Unidos. Si sus costos no son exagerados, su calidad crea futuros mercados. Los extranjeros adiestrados en este país dentro de programas patrocinados por la AID se convierten en líderes en sus países, y su conocimiento de nuestras ideas y nuestros productos es una ayuda.

Lo que es aún más fundamental, la AID promueve mercados para las exportaciones estadounidenses a largo plazo, permitiendo que los países progresen económicamente. A medida que prosperan su demanda de importaciones desde Estados Unidos aumenta.

Dos funcionarios de la AID publicaron hace poco un artículo en la *Harvard Business Review* en el cual calcularon que estas exportaciones inducidas por el ingreso realizadas por países que reciben ayuda de la AID fueron de alrededor de 380 millones de dólares durante el período 1960-65.

Además, hemos observado que a medida que los países que reciben ayuda se vuelven capaces de bastarse a sí mismos y no necesitar ya de la AID, se convierten en mejores clientes de las exportaciones de Estados Unidos. La tendencia creciente de las exportaciones a países tales como Grecia, Israel, Taiwán, Libia e Irán demuestra la efectividad de las contribuciones a largo plazo de la AID al crecimiento general de las exportaciones de Estados Unidos. Las exportaciones estadounidenses a estos países no financiadas por la AID aumentaron en un 100% entre 1960 y 1966, mientras que las exportaciones a todos los países menos desarrollados aumentaron sólo en un 33%. A medida que otros países en desarrollo aumenten sus ingresos en divisas en el futuro, podemos esperar que ellos también seguirán aumentando sus importaciones de Estados Unidos.

Y ahora, señor Presidente, unas palabras finales a manera de resumen.

Nuestras asignaciones de ayuda económica irán más lejos y harán mayores realizaciones si no tuviéramos que preocuparnos de la balanza de pagos. Sin embargo, no podemos eludir esa preocupación. Lo que tenemos que ver es hasta qué punto deberíamos tratar de atenuar los efectos del programa de la AID sobre la balanza de pagos. ¿Deberíamos darle prioridad absoluta a las medidas tendientes a reducir aún más los efectos perjudiciales de nuestros programas de ayuda, o son los objetivos de esos programas suficientemente importantes para justificar algunos costos de la balanza de pagos?

En mi opinión, ya hemos ido lo más lejos que podíamos ir en materia de tomar en consideración —y tratar de minimizar— los efectos del programa de la AID en la balanza de pagos. Creo que hemos alcanzado, si no lo hemos pasado ya, el punto de disminuir los ingresos, punto en el cual el daño que se le hace al programa es mayor que lo que se gana en la balanza de pagos.