

ASISTENCIA EXTERNA:

una crítica y una proposición

ALBERT O. HIRSCHMAN y
RICHARD M. BIRD

(Primera parte)

La asistencia externa es uno de los fenómenos más complejos que existen en el mundo de la economía internacional. En un mundo integrado por naciones soberanas, ricas y pobres, es un instrumento de política nacional que puede ser usado por los países ricos para adquirir influencia y aumentar su poderío. Al mismo tiempo, la asistencia externa redistribuye ingreso de los países ricos hacia los pobres y puede, por tanto, servir para acelerar el desarrollo de estos últimos.

Aunque probablemente la asistencia externa nunca se hubiera producido de faltar esta alusión a intereses tanto nacionales como supranacionales, también se ha visto afectada por la ambigüedad derivada de ello, respecto de su función "real". A diferencia de, por una parte, los simples instrumentos de poderío, como los establecimientos militares nacionales, o, por otra, de los mecanismos directos de redistribución, como el impuesto progresivo sobre el ingreso, la asistencia externa nunca ha estado firmemente institucionalizada. Ha tenido, por tanto, una existencia precaria alentada de tiempo en tiempo por los conflictos de la guerra fría y luego debilitada al verse superados los peligros inmediatos, o por la falta de una "consistencia interna" en los países donadores que a veces se deja sentir más intensamente, o cuando salen a la superficie algunos efectos laterales poco atractivos de la asistencia externa. Recientemente se han multiplicado en Estados Unidos las señales de una nueva crisis en la asistencia externa; tam-

bién en Europa occidental y quizá en Unión Soviética hay muestras de desaliento e insatisfacción, al tiempo que la asistencia externa no es demasiado popular ni siquiera en los países receptores.

La primera parte de este trabajo intenta presentar una explicación parcial de la situación arriba esbozada, a través de una crítica de los conceptos básicos en que se sustentan los actuales programas de asistencia de Estados Unidos y algunos programas multilaterales. En la segunda parte se discute un mecanismo distinto para la provisión de asistencia, con el que se evitarían algunas de las dificultades más evidentes que se han encontrado hasta ahora. Empero, las dos partes del ensayo no están estrechamente integradas entre sí: es perfectamente factible que un lector esté de acuerdo con nuestra crítica pero no con nuestra proposición, o viceversa.

CRÍTICA DE LA ASISTENCIA POR PROGRAMAS

Las actuales prácticas en cuanto a la asistencia externa en Estados Unidos se derivan de los nuevos principios introducidos por la administración Kennedy a principios de la actual década. En esencia, la posición norteamericana se movió, en ese momento, para adoptar lo que desde entonces se conoce como el "enfoque por programas" de la asistencia externa.

De la asistencia por proyectos a la asistencia por programas

El "enfoque por proyectos" ha predominado a través de los años 50. El Banco Mundial ha sido capacitado, por su propio convenio constitutivo, para conceder préstamos sólo sobre la base de proyectos específicos (en materia de transportes, energía eléctrica, desarrollo agrícola, y otros sectores). La primera

NOTA: La versión inglesa original de este trabajo apareció como el número 69 (julio de 1968) de la serie "Essays in International Finance", editada por la International Finance Section del Department of Economics de la Princeton University. Esta traducción se publica con la amable autorización del Dr. Hirschman y de los editores de la versión original. Por su extensión, el ensayo se ha dividido en dos partes: la presente, que corresponde a la parte crítica del trabajo, y una segunda, con la proposición planteada por los autores, que aparecerá en el próximo número de *Comercio Exterior*, correspondiente a octubre de 1968.

actividad de Estados Unidos en el campo de la asistencia a los países en desarrollo fue la asistencia técnica (punto cuarto), la que necesariamente tiene relación con determinado proyecto y que evolucionó de manera natural hacia la asistencia financiera, relacionada de manera similar con proyectos específicos. Algunas desviaciones importantes de esta práctica se produjeron en países situados en la periferia del bloque socialista, varios de los cuales recibieron de Estados Unidos importantes volúmenes de asistencia militar y económica, solíéndose justificar esta última en términos de necesidades de importación a corto plazo o presupuestarias.

Para 1960, las críticas al enfoque por proyectos eran ya muy numerosas. Resultaba fácil demostrar que el desarrollo no depende de unos cuantos proyectos específicos, sino de un esfuerzo adecuado de inversión a gran escala, que tuviera en cuenta tanto la magnitud total como su composición, y que las políticas inadecuadas en el terreno fiscal, monetario y cambiario reducían, de hecho, la contribución positiva de cualquier proyecto dado al desarrollo económico del país. Los economistas señalaron también que el país donador no financiaba realmente el proyecto para el cual, en apariencia, se concedían los fondos, sino más bien el proyecto "marginal" que el país receptor habría dejado de realizar de no haber recibido recursos del exterior para un proyecto que de cualquier manera habría probablemente emprendido.¹ Por estas razones, se argumentaba, es esencial considerar el gasto total del país receptor si se desea tener la seguridad de que los fondos de asistencia se utilizan productivamente. Finalmente, se subrayaba que la asistencia por proyectos entraña necesariamente una serie de desviaciones e incentivos negativos: alienta al país receptor a preparar proyectos que requieren grandes desembolsos de capital, a sobreestimar la parte en divisas del costo total de esos proyectos, y a favorecer los proyectos públicos de infraestructura, que son financiados más fácilmente a través de préstamos o donaciones concedidas de un gobierno a otro para el financiamiento de proyectos específicos.

Aunque este tipo de críticas del enfoque por proyectos contribuyó a provocar un cambio en la opinión de los expertos, otra razón importante para el paso de la asistencia por proyectos a la asistencia por programas, fue el deseo de aumentar el nivel de ayuda a algunos países clave y de proporcionar una sólida base institucional para la provisión de asistencia a este nivel más elevado. La asistencia por programas fue concebida como una asistencia dada "en bloque" sobre la base de un entendimiento general entre el país donador y el receptor acerca del programa de desarrollo de este último y de sus principales políticas económicas. (Otros términos que frecuentemente se usan en conexión con la asistencia por programas, mencionados en orden creciente de eufemización, son los siguientes: "medios incrementados", "programación de incentivos", "aseguramiento de la autoayuda".)

Como resultado de lo que entonces se pensó que era el caso modelo de la India, el acento se puso inicialmente en la consecución de un acuerdo sobre el plan de desarrollo del país receptor, su magnitud, las prioridades, y la resultante "brecha de recursos" que sería llenada por la asistencia en

sus diversas formas. Empero, en la mayoría de los países en desarrollo, los planes de desarrollo son sobre todo declaraciones de intención. Además, incluso en el improbable país que tuviese un plan de desarrollo perfectamente operativo, la consecución de los objetivos del plan dependería, críticamente, entre otras cosas, de políticas fiscal, monetaria y otras "adecuadas". En América Latina la asistencia por programas establecida por la Alianza para el Progreso se manifestaría no sólo en conexión con un amplio acuerdo sobre los objetivos de desarrollo económico, sino también sobre los progresos en el desarrollo social, que dependen del establecimiento y puesta en práctica de reformas en la tenencia de la tierra, la imposición a los ingresos, las oportunidades educativas y otros sectores.

Comparación de los dos enfoques de la asistencia

La idea general de pasar del enfoque por proyectos al enfoque por programas tenía por objeto, en consecuencia, establecer las bases para una corriente sustancial y sostenida de asistencia a través del acuerdo entre los países donador y receptor sobre los programas y políticas económicas básicas de este último.

Cuando las cosas se presentan de esta manera es que empiezan a aparecer las formidables dificultades del enfoque por programas. No hay duda de que, cuando la discusión entre el país donador y el receptor, pasa de dónde construir qué clase de central eléctrica a las políticas fiscal, monetaria o de reforma agraria, se está pasando de los aspectos marginales a los aspectos centrales de las decisiones del país receptor. Pero, ¿es favorable este cambio? Aquí se sostiene que este cambio suscita, al menos, tantos problemas como los que resuelve.

Para facilitar la discusión, es útil intentar en este punto una distinción conceptual entre la asistencia por proyectos "pura" y la asistencia por programas "pura". Por supuesto, en el mundo real esta distinción tenderá a perderse, debido a que las dos formas de ayuda difícilmente aparecen en sus manifestaciones "puras". En consecuencia debe tenerse en cuenta que la discusión que sigue no cubre todos los casos posibles de asistencia por proyectos o por programas, sino que trata de captar la diferencia esencial de estas dos distintas formas de conceder asistencia. Aún más, no se pretende demoler la asistencia por proyectos, cuyos problemas y dificultades son bien conocidos, sino más bien teniendo a la asistencia por proyectos como punto de comparación, destacar las hasta ahora poco conocidas consecuencias políticas y efectos laterales de la asistencia por programas.

Como punto de partida de la discusión, supondremos que la ayuda se concede en la forma de un cheque expedido por el donador a la orden del receptor, sin condiciones o requisitos de ninguna clase. Esta asistencia incondicional puede convertirse en asistencia condicionada mediante dos formas principales.

En primer lugar, el donador puede insistir en que el dinero se gaste en ciertas formas específicas: el resultado es asistencia por proyectos "pura" como aquí se le define. En segundo lugar, el donador puede requerir que el receptor cambie de alguna forma sus políticas y procedimientos, como condición para recibir los fondos: ésta es nuestra definición de asistencia por programas "pura".

¹ Para una crítica de esta opinión, véase Richard M. Bird, "The Influence of Foreign Aid on Local Expenditures", *Social and Economic Studies*, vol. xvi, junio de 1967, pp. 206-210.

Desde el punto de vista del país receptor, hay una diferencia fundamental entre los dos juegos de condiciones que pueden acompañar la transferencia de asistencia. La asistencia por proyectos obliga al país receptor a aceptar en cierta medida las preferencias de inversión del país donador en lo que se refiere al uso de los fondos de asistencia. Como resultado, el país receptor llega a una situación que considera inferior a aquella en la que el mismo monto de ayuda estaría disponible incondicionalmente. Sin embargo, la asistencia permite al país alcanzar una posición que es inequívocamente mejor que la que se tendría sin ella, en el sentido de que se dispone de más fondos para ciertos propósitos sin que, en términos generales, tengan que reducirse las inversiones que el país habría hecho en ausencia de la ayuda. De este modo no es probable que las condiciones que trae consigo la asistencia por proyectos despierten fuerte hostilidad en el país receptor y no se requiere que se sacrifique ningún objetivo importante que se hubiera deseado conseguir de no haber habido asistencia.

La situación cambia significativamente en el caso de las condiciones características de la asistencia por programas. El compromiso que un país asume en relación con este tipo de ayuda adopta, típicamente, la siguiente forma: aumentar la inversión y deprimir el consumo, aumentar la participación del sector privado y deprimir la del público, devaluar la moneda y en consecuencia alterar las relaciones *relativas* de precios dentro del país, combatir la inflación y en consecuencia afectar los intereses particulares del grupo que estaba en turno para beneficiarse del próximo paso inflacionario, expansión crediticia o aumento en los precios o salarios; y varias más de esta naturaleza. En todos estos casos, el cumplimiento de las condiciones de la asistencia por programas implica que un grupo dentro del país receptor quedara en peor posición que antes y otro grupo en mejor posición. La negociación que precede a la concesión de asistencia por programa supone también que el país receptor modificará su anterior complejo de política, de manera tal que sacrificará en cierta medida el objetivo A (por ejemplo, un sector público más poderoso), al objetivo B (por ejemplo, ritmo de crecimiento).

Los economistas que se han ocupado de discutir el concepto de bienestar común han estado desde hace mucho divididos en dos grupos: los que niegan y los que aceptan que pueden hacerse declaraciones significativas acerca de incrementos y decrementos en el bienestar colectivo cuando, como resultado de un cambio económico, un grupo gana a expensas de otro. No hay necesidad de que entremos en esta discusión, como no sea para observar que su obstinada presencia testifica la diferencia fundamental entre las dos situaciones que acabamos de describir. Con la asistencia por proyectos, el gobierno receptor puede alcanzar todos sus objetivos previos a la asistencia (y algunos financiados por la asistencia) y ningún grupo del país verá necesariamente empeorada su situación. Con el tipo de asistencia condicional por programas que aquí se discute, los objetivos de la política pública se ven modificados y es probable que algún grupo interno se vea afectado. Aunque el total de recursos para el país se incrementa a través de la ayuda, el grupo afectado no podrá ser compensado directamente de su pérdida, al menos en el corto plazo, mediante las condiciones mismas del convenio de ayuda.

Debe mencionarse aquí una forma particularmente importante mediante la cual la asistencia por proyectos, en el mundo real suele convertirse en asistencia por programas. Cuando el

país donador financia, por ejemplo, cierta clase de planta generadora de energía eléctrica, es frecuente que tenga opiniones e intente hacerlas prevalecer en cuestiones tales como prácticas contables, políticas de tarifas, autonomía administrativa y quizá incluso forma de propiedad, pública o privada, de la planta. Por tanto la asistencia por proyectos puede también suponer ciertos tipos de cambio de políticas que pueden afectar algunos grupos o individuos. Sin embargo, incluso en este caso sigue habiendo una diferencia importante entre la asistencia por proyectos y la asistencia por programas. Esta última usualmente se otorga bajo la condición de cambios en las políticas económicas *básicas* del receptor, en tanto que los cambios de política por los que el país donador puede presionar en conexión con la asistencia por proyectos están relacionados con la construcción y operación del proyecto mismo y, por tanto, es probable que estén relacionados con asuntos distantes de las cuestiones básicas de política, alrededor de las cuales se producen los más importantes conflictos de interés.

Otras consideraciones sobre la asistencia por programas

Puede, desde luego, argüirse que cualquier sacrificio que supongan los cambios de política exigidos por las condiciones de la asistencia por programas se encuentra más que compensado por la asistencia misma. Aún más, podría argumentarse que el hecho de que la asistencia se acepte en tales términos es muestra suficiente de que en realidad no hay nada por qué preocuparse. Después de todo, el gobierno del país receptor podía haberse negado a recibir la asistencia (como hizo, en general, Birmania y, en ocasiones, Brasil y Colombia en relación con la asistencia concedida por el Fondo Monetario Internacional) si considerase que las condiciones resultan demasiado astringentes. Pero esta aplicación del concepto de la preferencia manifiesta pasa por alto varios puntos. En primer lugar, tratamos de mostrar la diferencia entre dos formas de ayuda condicionada y de dejar en claro que el costo de obtener esa ayuda es distinto en cada uno de los dos casos. En segundo lugar, es una sobresimplificación excesiva tratar al gobierno que interviene en una negociación para obtener asistencia por programas como a un consumidor que desea comprarse una canasta con manzanas. Dado que la asistencia tiene, en este caso, una contrapartida que consiste en alterar los objetivos nacionales establecidos y en afectar, a corto plazo, la situación de diferentes grupos sociales, la negociación será considerada perjudicial por los círculos que tienen en alta estima el objetivo que será sacrificado y por aquellos grupos cuyos intereses se verán afectados. En consecuencia, la negociación misma que da lugar a la asistencia por programas puede ser atacada —y seguramente lo será— por esos círculos y grupos, los que la calificarán de contraria a los intereses nacionales, tal como ellos los entienden. La asistencia por proyectos “pura” es por lo general inmune a esta clase de efecto lateral desestabilizador. Precisamente por esta razón, aquellos que la atacan recurren a menudo al alegato de que es “impura” y que supone ciertos costos excesivos y no revelados en términos de compromisos de política económica o de política. En otras palabras, para ser efectivo, un ataque contra la asistencia por proyectos intentará demostrar de que *en realidad* se trata de una forma de asistencia por programas.

Es aún más profunda y significativa la diferencia entre un país o el gobierno de un país que adopta ciertos cambios en sus políticas económicas básicas como *quid pro quo* de la asis-

tencia y un consumidor que destina determinada cantidad de numerario para comprar una libra de manzanas. La negociación de la asistencia por programas es efectiva sólo si el gobierno está genuinamente convencido del valor positivo de las políticas que ha de adoptar en forma conjunta con la asistencia —esto es, si ha habido un genuino entendimiento entre el donador y el receptor acerca de las medidas de política económica favorables al desarrollo. Esto equivale a que el consumidor no solamente tuviera que desprenderse de su dinero, sino que se le pidiera que positivamente “gozara” por este acto, en lugar de considerarlo como un costo. Aún más, el compromiso que por lo general asume el gobierno receptor no se limita a una sola acción de política, sino a una *política* que necesita ser puesta en práctica a través de una *serie de acciones* prácticamente infinita. Una comparación más correcta de la negociación de la asistencia por programas sería, por tanto, la que se establece con la decisión de una persona que adopta los hábitos monásticos: ésta no considera, por lo general, que sus votos de pobreza y castidad sean un pago por la promesa de vida eterna, sino como algo que es valioso por sí mismo y que, quizá, puede ser gozado en forma directa e independientemente de esa promesa.

Una cuestión queda ya clara: para que verdaderamente se adopten los compromisos que suelen contraerse en un proceso de negociación de asistencia por programas, el país receptor debe estar perfectamente convencido de lo adecuado de las políticas que se compromete a seguir al grado de que seguiría esas mismas políticas aun en ausencia de la asistencia. En consecuencia, por paradójico que pueda parecer, la asistencia por programas es plenamente efectiva sólo cuando no consigue nada —esto es, cuando no se extrae ningún *quid pro quo* (en el sentido de políticas que no se hubieran adoptado en ausencia de la asistencia) como precio de la ayuda. (No deja de ser irónico que, al menos cuando es efectiva, la asistencia por programas sea vulnerable al cargo que siempre se ha formulado contra la asistencia por proyectos —injustamente, a nuestro juicio— es decir, de que nunca puede estarse seguro de que el proyecto así financiado no se hubiera emprendido incluso en ausencia de asistencia.)

En esta situación, el país donador se echará a cuestras la tarea de *premiar* la virtud (o, mejor dicho, de lo que él considera virtud) cuando ésta se manifiesta por sí misma.

Se trata, en verdad, de una tarea modesta y manejable, pero también de una tarea que, por lo general, no resulta satisfactoria para los países donadores. Debido precisamente a que las bases institucionales y el apoyo de la opinión pública a los programas de asistencia externa son tan precarios en los países donadores, los proponentes y dispensadores de asistencia se han visto obligados a hacer declaraciones extraordinarias respecto de lo que es posible conseguir mediante la asistencia. La más persistente de estas declaraciones es la que señala que la ayuda actúa como un “catalizador”. Este término se usa para indicar que la asistencia determina la diferencia entre estancamiento (o, quizá, retroceso) y crecimiento económico vigoroso en el país receptor, o entre una actitud hostil y una actitud amistosa del país receptor hacia el país donador. El enfoque por programas ha añadido una nueva variante a estas declaraciones tradicionales y exageradas sobre las bondades de la asistencia, consistente en subrayar que, cuando se le administra adecuadamente, la asistencia determina la diferencia entre que el país receptor siga las políticas económicas “equivocadas” o adopte las “adecuadas”.

Por tanto, dentro de estas formas, a la ayuda no se le asigna el papel de premiar la virtud, sino el papel, infinitamente más difícil, de traer la virtud al mundo. Ahora bien, el hecho de que se sepa que la ayuda estará disponible si se siguen ciertas políticas, servirá en ocasiones para fortalecer, en el país receptor, a un grupo genuino e independientemente convencido de lo adecuado de esas políticas y, por tanto, no es inconcebible que la asistencia sirva, eventualmente, para ayudar a ese grupo a asumir el poder. Éste es el caso ideal en el que la asistencia por programas actúa primero como un catalizador y después consigue un entendimiento y un acuerdo sobre valores y objetivos tan completo entre el país donador y el receptor que, a partir de ese momento, ambos marcharán tomados de la mano hacia un futuro mejor.

Hemos caricaturizado deliberadamente, ya que estamos convencidos de que ese cuadro en el que la asistencia por programas es un catalizador de políticas virtuosas pertenece al terreno de la fantasía rapsódica. En el mejor de los casos, las situaciones en las que la asistencia ayuda al triunfo de la virtud constituyen la excepción, más que la regla. El caso normal es mucho más prosaico: el conocimiento de que se dispondrá de ayuda si se adoptan ciertas políticas sirve para convertir a éstas en más atractivas y menos costosas de lo que de otra suerte serían. En consecuencia, esas políticas serán adoptadas a menudo por los países ávidos de ayuda a pesar de las continuadas dudas que sobre ellas se manifiestan, de la resistencia de algunos sectores dentro del gobierno, de los ataques que la oposición formule contra el convenio de asistencia y de la insatisfacción general que cause todo el asunto.

Naturalmente, las dudas y reservas no se manifestarán en el momento de negociar la asistencia, pues esto provocaría el desencanto del país donador respecto del entendimiento conseguido. Pero poco después de que la virtud ha sido “comprada” mediante la ayuda en estas condiciones, las reservas y resistencias encontrarán alguna forma de expresión —por ejemplo, a través de una implantación a medias o del sabotaje de las políticas convenidas— y, como resultado, habrán de deteriorarse las relaciones entre el país donador y el receptor.

Problemas que supone la compra de virtud mediante la asistencia

Puede alegarse que una vez que un gobierno se ha comprometido, de manera inequívoca, a seguir ciertas políticas como condición para recibir asistencia, es muy probable que se convenza a sí mismo de que esas políticas responden verdaderamente a los intereses nacionales, aunque anteriormente considerase que no era así. Los psicólogos han desarrollado la teoría de la “disonancia cognoscitiva” para analizar el comportamiento individual en situaciones similares. Esa teoría muestra que si una persona incurre en “conductas discrepantes” —es decir, en actos que no son compatibles con lo que considera sus creencias y valores— intentará reducir la disonancia resultante alterando sus valores de manera tal que se restaure la armonía.

Sin embargo, esa teoría también destaca otro punto que es de crucial importancia para nuestra argumentación: si el comportamiento discrepante es inducido como una alternativa entre premio y castigo, el cambio que se opere en los valores, como consecuencia, será mucho menor que si el comportamiento discrepante ocurre de forma accidental, involuntaria o experi-

mental. Si el comportamiento es premiado (como ocurre en nuestro caso por la concesión de asistencia), la disonancia apenas aparece, porque, al brindar explicaciones a sí mismo sobre su conducta, el sujeto tendrá una explicación y una excusa a la mano para justificar su acción contraria a sus principios, opiniones o preferencias. (Por la misma razón, las declaraciones de apoyo a una causa a la que previamente se había atacado, es poco probable que alteren las anteriores opiniones del sujeto, cuando tales declaraciones son extraídas por medio de la tortura.) En consecuencia, el acto mismo de premiar los cambios de política con la concesión de asistencia mina la determinación con la que se llevan adelante tales cambios y hace más probable la desviación y el sabotaje.

Estas consideraciones explican la razón de que ciertos tipos de compromisos de política, por parte de los países que reciben asistencia, sean más manejables —y, por tanto, más populares entre los países donadores— que otros. Los más manejables y populares compromisos son precisamente aquellos que resultan fácilmente apreciables, verificables, cuantificables y, en el mejor de los casos, irreversibles. Puede pensarse, por ejemplo, en la revisión del arancel aduanero, en la imposición de restricciones al crédito destinadas a detener la inflación o, quizá más comúnmente, en una devaluación. En este último caso, parece haber muy pocas posibilidades de desviación o reconsideración. Sin embargo, aunque la devaluación no puede ser puesta en reversa, los efectos que de ella se esperaban bien pueden verse frustrados por las subsecuentes políticas monetaria, fiscal y de salarios-precios. En consecuencia, aun en el caso de una devaluación, un gobierno que abriga el sentimiento de que ha sido obligado a seguir una política inadecuada, puede a menudo revelarse contra los dictados del donador por el simple medio de negarse a seguir ciertas políticas complementarias después de la devaluación.

En el caso de otras políticas económicas y sociales, que a veces han ocupado el centro de las negociaciones de asistencia, la continuada resistencia psicológica de los receptores de la ayuda ante tales políticas, después de que se ha establecido un acuerdo formal, puede manifestarse más directa y fácilmente. Si las negociaciones estuvieron relacionadas con la ampliación del sector privado de la economía o con el establecimiento de las bases para la reforma agraria, el compromiso que un gobierno adopte en estas áreas puede ser inoperativo a través del enredo burocrático o de la falta de energía administrativa, respectivamente. El viejo adagio colonial español “se acata pero no se cumple” se aplica nuevamente en este caso y de manera muy adecuada: un país que permite que sus políticas económicas básicas sean determinadas por este tipo de negociación internacional se encuentra, asimismo, de hecho en una situación semicolonial y es probable que adopte los viejos métodos de resistencia indirecta apropiados a tal situación.

El hecho de que ciertos compromisos tengan menos incidencia en su aplicación y, por lo tanto, sean menos propensos al sabotaje que otros, ha conducido, naturalmente, a los negociadores de los programas de asistencia a preferir este tipo de compromisos. Es de este modo como puede explicarse la creciente tendencia a hacer que los programas de ayuda dependan de la adopción de medidas monetarias y cambiarias específicas y de un comportamiento “adecuado” de ciertos indicadores fiscales y monetarios, con lo que se presta cada vez menos atención al crecimiento económico y la justicia social, aunque éstos son supuestamente los principales objetivos de la asistencia.

Los costos ocultos de la asistencia por programas

La resistencia del país receptor a algunos de los compromisos de política que asume en el proceso de negociación de la asistencia no constituye el problema completo. La insatisfacción general derivada de haberse visto forzado a hacer algo no deseado puede encontrar salidas distintas que la desviación respecto de los compromisos asumidos.

En un modelo sencillo de relaciones internacionales podemos suponer que, en su búsqueda de independencia, autorrespeto y defensa contra las acusaciones de ser un satélite, el gobierno de B, un país pobre, está determinado a mantener una cierta *distancia promedio* respecto del país A, una gran potencia y posible donador de ayuda. El país B mide esa distancia de acuerdo con dos dimensiones: el grado en el que adopta políticas económicas sugeridas por A y el grado en que asume posiciones iguales a las de A en los asuntos más importantes de la política internacional. En estas condiciones el éxito que la gran potencia consiga induciendo a B a “hacer bien las cosas” en el campo de la política económica, dará como resultado una fuerte urgencia por parte de B de compensar ese acercamiento hacia A moviéndose en la dirección opuesta en política internacional, pues sólo de este modo puede mantenerse la distancia promedio deseada. El hecho de que este modelo no es en realidad poco realista, a pesar de su simplicidad, puede demostrarse recordando algunos episodios del pasado reciente: el intento del gobierno de Quadros en Brasil de moverse en dirección de una posición fuertemente neutral en las relaciones internacionales después de haber adoptado las políticas económicas largamente recomendadas por Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional; en cierta medida, el acercamiento de Paquistán a China y, más recientemente, varias posiciones “sorprendentes” de la política internacional del actual gobierno de la India adoptadas inmediatamente después de haberse portado tan “razonable” en sus decisiones sobre política económica interna.

De esta manera, una negociación “exitosa” de asistencia por programas, en el curso de la cual el país receptor conviene en adoptar una serie de políticas económicas sugeridas por el donador, bien puede tener algunos costos ocultos pero considerables: en primer lugar, un costo directo para el donador en términos de la pérdida de ciertos apoyos diplomáticos y de política internacional que él consideraba doblemente asegurados gracias a la asistencia concedida; en segundo lugar, una fuerte pérdida de apoyo popular al programa de asistencia en el país donador, como resultado de lo que se considerará como ingratitud, hostilidad y “oposición irrazonable” por parte del país receptor. De esta forma indirecta, el intento de elevar al máximo la productividad de la ayuda con auxilio de “medios incrementados”, supone el riesgo de cortar la corriente de ayuda en la fuente misma en que se origina.

Otras fricciones creadas por el enfoque por programas

Nuestra argumentación puede ser fortalecida por las importantes diferencias entre la asistencia por proyectos y la asistencia por programas que se relacionan con la diplomacia del proceso de negociación de la ayuda. Considérese primero el alegato del donador de asegurarse de que sus consejos sean tomados en serio sobre la base de que está aportando una suma sustancial de recursos. Este argumento es fuerte en el caso de

proyectos, en los que a menudo la contribución del donador se eleva a la mitad o más del costo total del proyecto. En cambio, es mucho más débil en el caso de la asistencia por programas, ya que aquí la contribución del donador se mide contra el producto nacional bruto del país receptor o, en el mejor de los casos, contra su inversión total o sus importaciones. En tales comparaciones, es siempre probable que el esfuerzo de ayuda parezca desproporcionadamente pequeño en relación con los importantes cambios de política económica que se asocian con él.

En segundo lugar, puede examinarse el alegato implícito del donador en el sentido de que su propio juicio es mejor que el del receptor. En el caso de proyectos financiados por el donador, por lo general es muy fuerte la justificación y verosimilitud del alegato. Es probable que el país donador sepa más respecto de la construcción de carreteras y plantas de energía eléctrica que el receptor, por el simple hecho de que es más avanzado económicamente y cuenta con conocimientos especializados en las áreas en las que está dispuesto a financiar proyectos. Pero cuando se pasa a las políticas económicas adecuadas para fortalecer el crecimiento en condiciones de estabilidad de precios y de distribución aceptable del ingreso, el alegato de la superioridad del país donador está más sujeto a dudas. Frecuentemente el país donador mismo se encuentra muy lejos de haber resuelto completamente esos mismos problemas. Aun en el caso de que los haya manejado más aceptablemente que el país receptor, es muy de dudarse la aplicabilidad de su experiencia a las totalmente diferentes circunstancias económicas, sociales, históricas y políticas que privan en el otro país. Por tanto, el alegato de contar con mejores conocimientos es bastante verosímil e inocuo en el caso de la asistencia por proyectos, pero en el caso de la asistencia por programas no sólo no es verosímil sino que, en verdad, es profundamente irritante.

Nuestro último argumento se refiere más directamente aún a la diplomacia de la negociación de la asistencia. Por la naturaleza misma de las relaciones de asistencia entre países es común que negocien funcionarios de nivel relativamente bajo del país donador con funcionarios de alto nivel de los países receptores. Esta irritante diferencia de niveles es mucho menos pronunciada en el caso de la asistencia por proyectos que en el de la asistencia por programas. En el caso de la discusión del trazado y especificaciones de una carretera, un ingeniero de una misión de asistencia o del Banco Mundial probablemente tenga que discutir con el Director de la Oficina de Carreteras del país que va a recibir la ayuda. Pero las cuestiones que se discuten en el caso de la asistencia por programas se relacionan, como hemos visto, con políticas y cuestiones económicas básicas. Dada la centralización de la adopción de decisiones y la pequeñez de la *élite* en el país receptor de ayuda, en el caso típico, estos asuntos por lo general sólo pueden ser decididos a los más altos niveles de la estructura política, por el presidente y por su Ministro de Hacienda. Y, ¿quiénes serán sus contrapartidas al otro lado de la mesa de negociaciones? En el mejor de los casos, el Director de la misión de asistencia local y, por lo general, varios miembros del personal de la misión. De este modo, la asistencia por programas manifiesta de nuevo una típica situación colonial, en la que los dirigentes del país receptor tienen que tratar como iguales y a menudo tienen que aceptar órdenes de personas que, en su propio país, están muy lejos de los puestos de decisión. No hay ninguna necesidad de subrayar el resentimiento que suelen crear estas situaciones.

Recapitulación y algunas recomendaciones

Las anteriores son algunas de las desventajas del enfoque por programas de la asistencia al exterior. Para recapitular: el enfoque por programas acentuará algunos elementos de discordia dentro del país receptor y creará otros nuevos, de suerte que reducirá el apoyo del gobierno al programa de asistencia; conducirá a intentos de desviación y falta de cumplimiento de los compromisos asumidos; supondrá un costo oculto para el donador y disminuirá el apoyo de la opinión pública del país donador a los programas de asistencia, al tiempo que inducirá al receptor a afirmar su independencia alejándose de las posiciones del donador en áreas no cubiertas por el convenio de asistencia; y, las negociaciones para establecer la asistencia por programas resultarán altamente irritantes para el receptor, debido tanto a que no reconocerá el alegato del donador respecto a su superior conocimiento de las cuestiones que por lo general se discuten al negociar la asistencia por programas, como la muy amplia diferencia en los respectivos niveles o rangos de aquellos a quienes se confía la negociación real entre el donador y el receptor.

Después de esta arremetida contra la asistencia por programas, ¿hay algo que pueda decirse a su favor? Ciertamente. La principal virtud de la asistencia por programas ha sido la de permitir, en los primeros años de la actual década, un aumento considerable en el volumen de asistencia concedido a buen número de países. A este respecto surgen dos preguntas, a las que nos referiremos en seguida:

En primer lugar, ¿es posible alterar las prácticas de la asistencia por programas de manera que puedan evitarse algunos de sus efectos laterales más molestos?

En segundo lugar, y de manera más ambiciosa, ¿es posible superar tanto las limitaciones de la asistencia por proyectos como las dificultades de la asistencia por programas y establecer un enfoque totalmente nuevo? Esta segunda cuestión se trata en la segunda parte de este artículo.

La respuesta a la primera pregunta no es particularmente difícil. El análisis mismo del enfoque por programas que aquí se ha hecho brinda ideas respecto de un remedio parcial, porque si se estuviera plenamente consciente de los efectos políticos laterales de la concesión de asistencia bajo el enfoque por programas se sería más circunspecto en su uso.

De las páginas anteriores emergen también algunas recomendaciones específicas. Dado que, en nuestra opinión, el enfoque por programas se elimina a sí mismo cuando persigue la grandiosa finalidad de dar lugar a un comportamiento virtuoso, debe evitarse el condicionamiento explícito o implícito de la asistencia a los cambios en las políticas del país receptor. Esto no significa que el donador no pueda dar a conocer sus opiniones y preferencias, pero sí supone que deben hacerse arreglos elaborados para divorciar el intercambio de opiniones sobre políticas económicas adecuadas del proceso real de concesión de asistencia. Como resultado, las virtudes formativas de tales discusiones se verán fortalecidas, más que debilitadas. Finalmente, el donador debe resistir la tentación de medir el "funcionamiento" del receptor en intervalos frecuentes y mediante estrechos indicadores cuantitativos, ya que, por su misma naturaleza, tal funcionamiento sólo puede ser apreciado adecuadamente en un período relativamente largo y mediante una combinación de información cuantitativa y juicio cualitativo.