

ASISTENCIA EXTERNA:

una crítica y una proposición

ALBERT O. HIRSCHMAN Y
RICHARD M. BIRD

(Segunda y última parte)

UN MECANISMO ALTERNATIVO PARA LA AYUDA AL EXTERIOR

No obstante estas posibilidades de mejorar las prácticas usuales, los presentes procedimientos para otorgar la ayuda al exterior son suficientemente defectuosos para justificar la búsqueda de técnicas nuevas, por muy utópicas que puedan parecer a primera vista. A nuestro juicio los requerimientos básicos de una técnica satisfactoria de ayuda son tres: 1) debe permitir la transferencia de un volumen sustancial de fondos a los países pobres; 2) no debe estar ligada sistemáticamente a que se consiga un acuerdo sobre las decisiones básicas de política económica en los países receptores; y 3) debe también ejercer presión para asegurar el uso eficiente de los recursos proporcionados.

Ahora debemos discutir un mecanismo que dé una razonable seguridad de que se habrán de satisfacer estas condiciones y que, además, tenga dos importantes ventajas adicionales. Primero, colocaría en mayor grado al desarrollo internacional sobre la base de pueblo a pueblo y con ello mismo reavivaría el interés público en él. Segundo, institucionalizaría más abierta y firmemente de lo que hasta hoy ha sido, la redistribución del ingreso mundial de los países ricos en favor de los pobres.

Como cualquier otro nuevo mecanismo, el que se va a exponer aquí está lleno de incertidumbres y dificultades. Por fortuna se presta a ser puesto en práctica gradualmente y, en consecuencia, puede, al principio complementar, más que remplazar, los actuales flujos de recursos. Una vez perfeccionado en un país como resultado de la experiencia, el mecanismo alternativo propuesto para transferir la asistencia puede sustituir en gran parte los actuales programas bilaterales y extenderse a otros países donadores.

La esencia del plan es involucrar al causante individual de los países donadores en el programa de ayuda al exterior. En lugar de pagar impuestos para un grupo de gastos gubernamentales que incluyen la ayuda al exterior juntamente con todos los programas internos, los causantes podrían destinar a voluntad una porción limitada de sus obligaciones fiscales a contribuciones para uno o varios fondos de desarrollo mundial. Estos fondos podrían no ser administrados

por ningún gobierno y canalizar la asistencia financiera hacia varios inversionistas públicos y privados de los países en desarrollo.

Por su "contribución a la ayuda al exterior" los causantes recibirían un crédito fiscal equivalente del Internal Revenue Service. Este crédito fiscal requerirá legislación pero no sobre una base anual. En último término el gobierno sería, por supuesto, el donador para los países en desarrollo en cuanto que su ingreso fiscal podría reducirse en igual monto que el señalado por el causante para la ayuda externa; pero los fondos que de ahí deriven no pertenecerán al gobierno y su asignación y uso —y en algún grado su monto— ya no podrá ser determinado por aquél.

Antes de examinar los detalles del mecanismo parece necesaria una breve justificación del manejo de los gastos nacionales para la ayuda externa, en forma tan diferente de la manipulación de los gastos para otros propósitos. La decisión nacional de extender la asistencia financiera a los países en desarrollo, debe necesariamente tomarse a través de los procedimientos constitucionales de cada uno de los países donadores, y su puesta en práctica requiere la acción de las autoridades fiscales nacionales. Al mismo tiempo la decisión sobre la ayuda externa debe interpretarse en el sentido de que el país donador y sus ciudadanos toman la obligación de contribuir al desarrollo mundial. Pero esta finalidad de la decisión sobre la ayuda al exterior se pone en gran peligro de correr riesgos y desnaturalizarse, si los fondos así obtenidos son administrados por los gobiernos de los países donadores. Nuestra discusión de la asistencia por programas, es indicativa en este respecto. Cuando la ayuda al exterior, que supone la transferencia del ingreso de los países ricos a los pobres, es administrada por los gobiernos nacionales, se convierte, con demasiada facilidad, en un instrumento mediante el cual los ricos imponen su voluntad a los pobres. La posibilidad y aun la probabilidad de este cambio infortunado es un riesgo peculiar de los gastos de la ayuda externa, y para evitarlo se requieren medidas de seguridad sólidas e institucionalizadas. Aquí estriba la justificación básica de la ruptura de los cánones tradicionales de la política fiscal que está implícita en nuestra propuesta de un crédito fiscal. (El establecimiento de agencias multilaterales tales como el Banco Mundial, ha sido una respuesta a la necesidad de eliminar del campo de la ayuda externa a los gobiernos nacionales, pero esta respuesta no ha llenado del todo esa necesidad por la doble razón de la limitación de los fondos que

NOTA: La primera parte de este ensayo apareció en *Comercio Exterior* correspondiente a septiembre de 1968 (pp. 811-816). Véase la nota inicial en esa primera parte.

manejan esas instituciones y porque dependen completa y *directamente* de las contribuciones gubernamentales.)

La discusión que sigue esboza, primero, el mecanismo básico del crédito fiscal y, después, trata el difícil problema de asignar eficientemente los fondos así obtenidos.¹ Finalmente se estudian algunas posibles objeciones al mecanismo y se le contrasta con propuestas anteriores en materia de incentivos fiscales. En este momento, la propuesta es necesariamente muy tentativa. Sin embargo, hemos intentado ser concretos y específicos, primeramente para explorar la factibilidad de la idea y para estimular una discusión ulterior.

EL CRÉDITO FISCAL

Visto con mayor detalle, el mecanismo del crédito fiscal puede operar aproximadamente como sigue: Los causantes individuales pueden declarar un crédito fiscal completo por sus contribuciones a la ayuda externa, hasta por el 5% de su impuesto federal sobre la renta o sobre la suma de 10 000 dólares, tomando de éstas la menor. Por ejemplo, un causante hipotético promedio, que tenga ingreso bruto ajustado de 16 000 dólares y una obligación fiscal de 2 030 dólares puede obtener, dentro de este programa, un crédito fiscal de 102 dólares. La petición del crédito puede documentarse mediante recibo expedido por el banco depositario u otra documentación satisfactoria. Los límites del 5% y 10 000 dólares, aunque arbitrarios, tienen por objeto eliminar la posibilidad de que se presente una indebida influencia por parte de los individuos ricos, sobre la operación de los Fondos de Desarrollo que se propone adelante y para mantener el costo potencial del programa a cargo del Tesoro dentro de dimensiones razonables. Las compañías no son candidatos para obtener estos créditos por razones similares: el peligro o la sospecha de un "imperialismo privado" son particularmente agudos en su caso.

Por los datos de la *Statistics of Income*, puede estimarse, *grosso modo*, que el monto *máximo* que en esta forma se puede obtener para fines de desarrollo, en 1965 pudo ser de 2 300 millones de dólares, comparable con la ayuda económica real que otorgó Estados Unidos —en el año fiscal de 1966— que fue de 2 500 millones de dólares. Dado que ahora los ingresos son más altos y la ayuda más baja, la capacidad potencial del mecanismo del crédito fiscal podría estar, en el presente, por encima de los niveles corrientes de ayuda. La importante cuestión del rendimiento real probable de este incentivo se volverá a examinar más adelante.

RÉDITO AL INVERSIONISTA

Independientemente de la satisfacción psíquica de ayudar a que los pobres del mundo se hagan menos pobres, los beneficios que un individuo puede obtener de tomar parte en este programa estarán estrictamente limitados. Por cada 100 dólares depositados (u otra cifra redonda) el causante recibirá un "Bono de Desarrollo". Para evitar complicaciones, este documento deberá ser un bono no negociable. Sin embargo,

debe tenerse presente la posibilidad de que tales bonos ganen un pequeño interés, del orden del 2.5% anual durante 40 años, hasta que el valor nominal del "préstamo" esté totalmente pagado. Que este rédito se pague realmente o no, dependerá de la naturaleza del uso que, en promedio, se dé a los fondos, según se discute más adelante. Todo rédito de este tipo quedará sujeto, presumiblemente, a un impuesto, como es normal para el ingreso del causante. Otra posibilidad puede ser el establecimiento de un sistema de sorteos con un premio, por ejemplo un viaje turístico al país o países en desarrollo que elija el ganador.

Por muy inciertos y pequeños que puedan ser esos incentivos servirán para hacer que la opción del crédito fiscal sea una alternativa preferible al simple pago de impuestos. Su propósito primario es mantener el interés y la participación de los causantes en el progreso de los pueblos menos desarrollados del mundo, sin la imposición de un servicio gravoso y los problemas de la transferencia a los países receptores.

CANALIZACIÓN DE LOS FONDOS

Se pueden considerar varios modos, según los cuales los fondos provenientes del mecanismo del crédito fiscal pueden fluir hacia los países menos desarrollados desde Estados Unidos o desde cualquier otro país desarrollado que pueda adoptar esta idea. En un extremo todos los fondos que procedan del crédito fiscal pueden ser remitidos por los bancos depositarios a un único fondo de desarrollo mundial, el cual podrá entonces asignarlos a diferentes actividades en diferentes países. Esta alternativa no nos es atractiva de ningún modo, puesto que los administradores del fondo único podrían con seguridad sentirse tentados de influir en las políticas económicas básicas de los países receptores y comprometerse en prácticas de influencia que ya antes hemos criticado.

Otra posibilidad sería que cada inversionista individual pueda buscar alguna actividad específica en algún país menos desarrollado, en el cual quiera colocar su dinero. Aunque la opción de hacerlo puede muy bien mantenerse abierta (dados los límites del crédito fiscal, las posibilidades de abuso son escasas), sería claramente imposible para la mayoría de los potencialmente afectados por el crédito fiscal poder actuar de este modo. Ni sería necesariamente deseable, aun si pudieran hacerlo, pues aquellas actividades en las que los individuos podrían preferir colocar su dinero como inversionistas, a menudo son muy diferentes de las que quisieran financiar para promover el desarrollo mundial. Se requiere hacer algunas concesiones necesarias para evitar, por una parte, la burocracia monolítica y, por otra, el individualismo egocéntrico.

Una posibilidad es canalizar parte de los fondos (lo que puede ser reconsiderado a intervalos periódicos) a secciones especiales de las actuales organizaciones multilaterales, por ejemplo, el Banco Mundial y sus afiliados; el Banco Interamericano de Desarrollo, y otros bancos regionales que están en proceso de formación. Esta solución podría tener la ventaja de evitar la creación de una nueva burocracia, pero hay algún problema sobre la canalización de la totalidad de los recursos disponibles hacia esas agencias internacionales que están muy lejos de ser infalibles.

En parte por esta razón, y en parte para explorar las posibilidades de alguna ayuda al exterior todavía más descentralizada, discutiremos aquí una alternativa: crear cierto número (digamos 10) de organizaciones privadas independientes, llamadas Fondos de Desarrollo, como agentes para distribuir

¹ El mecanismo de crédito fiscal y varios otros de los puntos que se señalan en este ensayo fueron sugeridos por la notable efectividad de un programa brasileño de desarrollo regional un tanto similar. Véase Albert O. Hirschman, "Industrial development in the Brazilian Northeast and the tax credit scheme of Article 34-18", que será publicado en el *Journal of Development Studies* (octubre de 1968). Se dispone de una versión en portugués en la *Revista Brasileira de Economia*, vol. XXI (diciembre de 1967), pp. 3-32.

los fondos reunidos mediante el crédito fiscal. Cada fondo deberá estar gobernado por un pequeño grupo profesional y administrativo. El reclutamiento se haría sobre una base internacional, de entre el gran cuerpo que los individuos tanto en el sector público como en el privado, lo mismo en los países pobres como en los ricos, tienen ahora una experiencia relevante en los problemas de la inversión y del desarrollo.

La finalidad principal de esos fondos sería sencillamente la de transferir los recursos disponibles, lo más rápida y eficazmente que fuese posible, a los países menos desarrollados. (En el caso de que los fondos no pudieran invertir las sumas provenientes del crédito fiscal en un término de, digamos, tres años, el dinero podría devolverse al Tesoro. Esta regla de los tres años se aplica en el Programa Brasileño para el Desarrollo del Noreste.) Las reglas que adelante se esbozan pueden representar alguna guía en esta tarea, pero la principal piedra de toque para el éxito tendría que ser, de acuerdo con la naturaleza de la operación, algo tan vago y general como la aprobación del Consejo de Directores del Fondo. Cada uno de los fondos podría tener un Consejo diferente, formado por seis a ocho miembros, o un Consejo Consultivo General, formado de dieciséis a veinte miembros, para todos los fondos. En cualesquiera de los casos, al menos la mitad de los miembros del Consejo (o Consejos), deben ser ciudadanos de los países menos desarrollados. Ningún país debe tener mayoría en ninguno de los Consejos. Los miembros del Consejo servirían en su calidad de ciudadanos privados y no como representantes de algún país u organización. Estas estipulaciones tienen el objeto de enfatizar el carácter internacional y no gubernamental de los fondos y permitir la eliminación de la competencia mundial, tan ampliamente como sea posible, en la orientación y guía de sus operaciones. Cómo sea posible constituir inicialmente estos Consejos y manejo de los fondos, y cómo pueden perpetuarse después, es cuestión de un estudio posterior.

ALGUNAS REGLAS DE OPERACIÓN

La principal restricción impuesta a la política de inversión de los fondos, es que cualquier proyecto en el que inviertan debe ser financiado parcialmente por alguien más. El inversionista (o inversionistas) complementario requerido podría ser un empresario privado local; un banco de desarrollo local, el gobierno o una empresa del sector público y, posiblemente, también otra agencia internacional de préstamos, o cualquier combinación de estos organismos.

El requisito de que alguien, además del fondo, coloque algo de su propio dinero en el proyecto en cuestión (probablemente un porcentaje específico del costo total), es crucial para asegurarse del uso eficiente de los recursos y para evitar que el país receptor considere que el costo del capital sería igual a cero. El porcentaje de aquel requisito de participación puede variar según el país de que se trate: bien puede fijarse al nivel mínimo para los países más pobres. (En el establecimiento de estas reglas generales, aunque flexibles, pueden demostrar su utilidad algunos de los criterios económicos derivados de la actual experiencia en materia de ayuda al exterior.)

Merece énfasis el hecho de que, desde el punto de vista institucional, los fondos habrán de ser neutrales. El grado de su implicación en la vida económica de un país no debe ser afectado por la forma que ese país escoja para trazar la frontera entre los sectores público y privado. Los únicos partici-

pantes inaceptables serían las empresas privadas extranjeras y las agencias bilaterales de préstamos, aunque podría haber excepciones aun para esta regla, particularmente cuando es evidente que la propiedad y el control quedan en manos locales.

¿Deben restringirse los fondos a la financiación de una limitada lista de ciertas actividades "productivas" o "esenciales"? Por cierto número de razones no lo creemos así. Toca a los países receptores determinar si desean o no adoptar una actitud liberal o restrictiva a este respecto. Todo país soberano querrá, sin duda, tener la facultad de restringir el acceso de sus nacionales a los fondos de desarrollo en la forma que crea conveniente y se debe dejar a esas instituciones que usen su buen juicio, dentro de esos límites, sin otra dirección adicional.

La financiación proporcionada por los fondos debe ser flexible —préstamos para capital accionario, a mediano o largo plazo, o una combinación de ellos. Para los proyectos no redituables del sector público, los términos deben ser muy benignos: por ejemplo, a unos cincuenta años, con un período de gracia de diez y una tasa de interés del 2%. Para los proyectos que normalmente generan una utilidad, ya se trate del sector público o del privado, los términos deben ser correlativamente más estrictos, tanto para alentarlos a conseguir utilidades en la práctica real, como para poder proveer financiamiento a otras actividades en el futuro.

RITMO DE LAS RECUPERACIONES

Dependiendo de la naturaleza de la inversión, se puede estipular que el pago de los intereses, del capital y de los dividendos se haga en moneda convertible o en moneda local. Como en la actualidad la mayoría de los países en desarrollo están sobrecargados de deudas o demasiado pobres para echarse sobre los hombros grandes cantidades adicionales de deudas exteriores, la corriente de recuperaciones netas procedente de las inversiones hechas por los fondos, debe estar estrictamente limitada. Sería deseable que una pequeña cantidad de divisas, producto de los proyectos que hayan tenido éxito, se destinara a cubrir los gastos administrativos de los fondos y, como antes hicimos notar, para permitirles pagar a los "inversionistas" individuales originales, un pequeño interés sobre su capital. Cualquier compensación que se haga a los inversionistas dependerá del rendimiento promedio de los fondos, puesto que el dinero de un causante podría no ser distinguible del de otro. El retorno de dólares procedente de inversiones anteriores, normalmente no excederá a lo que se necesita para esos propósitos, pero si es así, proporcionará eventualmente una reserva y un suplemento útil de los recursos ordinarios de los fondos.

Dado que primariamente se concibe a los fondos como canales y no como medios para lograr el control o la propiedad de empresa en los países menos desarrollados, aun el pago de dividendos, intereses y amortización en moneda local, requiere una cuidadosa consideración. Una sugerencia digna de consideración es que se permita al inversionista individual original designar a su organización caritativa o no lucrativa favorita, del país en desarrollo, como destinataria de ese dinero. Esto, sin embargo, podría implicar una engorrosa identificación de ciertos montos de recursos con nombres individuales. Una proposición alternativa que sigue los mismos lineamientos, es que cada país receptor designara o agrupara una o varias organizaciones no lucrativas que, con la aprobación del correspondiente Fondo de Desarrollo, reciba

todas las compensaciones, el producto de las ventas de las acciones o las utilidades y que destine tales recursos a actividades valiosas. Esta peculiaridad podría aliviar, en algún grado, la tendencia hacia la inversión en actividades redituables en el sector privado que, posiblemente, podría considerarse como inherente al mecanismo, sin que importe hasta qué punto los fondos de desarrollo puedan estar dirigidos a llevar al máximo el desarrollo económico antes que poner el acento en las utilidades. Las inversiones del fondo en capital accionario requieren una consideración especial. Una vez más para evitar que los fondos se involucren permanentemente en los asuntos de los países receptores, toda inversión de esta clase puede hacerse en acciones sin derecho a voto (como es práctica actual de la Corporación Financiera Internacional) y se podría solicitar de los fondos entregar esa inversión en capital accionario después de un período de, digamos, 10 años a las organizaciones no lucrativas a las que acabamos de referirnos.

COMPETENCIA Y COORDINACIÓN

El propósito de crear diez o doce fondos en lugar de uno es alentar la diversificación y la competencia. En consecuencia podría ser mejor no asignar ciertos países o grupos de países, o ciertos tipos de inversiones, a un fondo con preferencia a otro. Naturalmente se puede esperar que a su tiempo los diversos fondos adquieren sus áreas particulares de competencia, tanto regional como funcionalmente, pero no parece haber ninguna razón para especificar de antemano cuáles deben ser esas áreas. Empero unas pocas reglas generales a este respecto pueden ser útiles para evitar la concentración o la negligencia indebidas. Por ejemplo, puede especificarse que ningún fondo pueda colocar más del 50% de su inversión total en un solo país o tipo de actividad. En general más de un fondo podría invertir en el mismo país o en la misma actividad. Tal superposición, desde nuestro punto de vista, puede ser algo deseable, tanto para incrementar la capacidad de negociación de los países pobres como para estimular las aproximaciones múltiples a la solución del problema de desarrollo.

Inicialmente el dinero reunido bajo el mecanismo del crédito fiscal, puede dividirse por partes iguales entre los varios fondos de desarrollo pero se puede suavizar gradualmente esta distribución automática a medida que los fondos empiecen a operar y a construir un registro y una fisonomía definida sobre cuya base cada uno de los fondos atraiga a los causantes.

En vista de la limitada lucratividad monetaria, la competencia que se suscite para conquistar las contribuciones de los causantes puede ocurrir sobre la base de la operación general de cada uno de los fondos. Tal competencia puede actuar como un acicate para la eficiencia y podría alentar a proseguir la búsqueda de mejores estrategias del desarrollo. Por la razón de que los causantes pueden tener que decidir a qué fondo o fondos van a favorecer, la competencia podría servir también para aumentar y mantener el interés de los causantes en los procesos de desarrollo.

Puede esperarse que, como resultado de la competencia entre los países menos desarrollados, cada uno de ellos habrá de asegurarse una participación "justa" en los recursos totales disponibles. Esta competencia entre los receptores es otro elemento de eficiencia contenido en el mecanismo. Cualquiera que sea la distribución consiguiente de los fondos de ayuda, es enteramente improbable que sea tan irracional,

desde el punto de vista del desarrollo económico, como lo ha sido en la práctica durante los últimos veinte años, en los que hemos tenido una coordinación central sobre la distribución de la ayuda bilateral otorgada por Estados Unidos, y en los que Corea, Formosa, Jordania y Grecia han sido, sobre la base *per capita* nuestros favoritos definitivos. Con todo, debe estar previsto un mecanismo corrector en el caso de que un país o un grupo de países, digamos, India y Paquistán, hayan sido indebidamente menospreciados. En tal caso, puede ser deseable que un Consejo Consultivo Central sugiera o indique que el inversionista-causante, debe favorecer los fondos especializados en Asia del sur o, alternativamente, que cada fondo debe aumentar su aportación a India y Paquistán. (Por razón de esta eventualidad la selección inicial de los causantes acerca del Fondo al cual va su dinero no puede ser absoluta, aunque siga siendo un mecanismo útil para alentar la participación y el reconocimiento de una operación con éxito.)

Otro problema sobre el que se puede necesitar la guía central, se relaciona con el punto acerca del momento en que un país empieza a recibir ayuda llegue a manejarse tan bien, como para dejar de tener acceso a los recursos financieros especiales dispensados por los fondos. Los directores de cada uno de los Fondos individuales, interesados en llevar a cabo un buen trabajo, pueden desear que tales países se mantengan indefinidamente entre sus clientes. De esta suerte, puede haber algunas funciones limitadas que habrán de manejarse por un consejo consultivo central.

PARALELOS Y PROBLEMAS

Nuestro plan puede entenderse mejor mediante la comparación con otros tipos de movimientos internacionales de capital y de disposiciones sobre crédito fiscal. Es claro que hemos creado un ente híbrido entre los movimientos del capital público y del privado. En algún grado la propuesta puede considerarse como un intento para revivir la inversión privada en cartera —con la importante diferencia de que la fuente de los recursos de inversión es el dinero de los impuestos públicos en lugar de los ahorros privados. ¿Significa esto, entonces, un salto atrás a la "utilidad privada a expensas de la pública", que caracterizó a los bonos de ferrocarriles indúes garantizados, del siglo XIX? No, en realidad, dado que hemos circunscrito cuidadosamente la utilidad potencial que los inversionistas privados derivan de sus ahorros en los impuestos. De esta manera, evitaremos, en general, la principal desventaja económica de las inversiones en cartera: la insistencia de los inversionistas en una tasa de ganancia alta y estable; y la resultante incapacidad periódica de los países prestatarios para pagar sus deudas. En nuestro plan el inversionista quedará complacido por recibir un rédito, aun cuando sea mínimo, supuesto que el costo de oportunidad de su inversión es igual a cero.

Las actividades de los fondos de desarrollo tendrán algo en común con las del Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional, y el Banco Interamericano de Desarrollo pero, probablemente, podrán ajustarse más estrictamente a las líneas de organizaciones privadas tales como la ADELA (Grupo de Desarrollo de la Comunidad Atlántica para América Latina) y las corporaciones financieras sujetas a la ley Edge, como la Chase International Investment Corporation. Lo que sugerimos es una mayor expansión en esta clase de actividad, basada en la opción del crédito fiscal, y orientada a la vez hacia el sector privado y el público, de los países en

desarrollo. Una diferencia importante con todas aquellas instituciones es no sólo la fuente de los recursos, sino nuestra idea de que los Fondos de Desarrollo funcionen como canales de un solo sentido. No habrá retorno de utilidades procedentes de intereses, dividendos, reembolsos, ingresos derivados de la venta de acciones, en monto superior a las sumas que se necesitan para la administración y para la limitada (e incierta) utilidad para los inversionistas. De esta manera todas las inversiones hechas por los fondos podrán más tarde llegar a ser del control y de propiedad locales.

El plan puede ser criticado con fundamento en que, a diferencia de la inversión directa, no proporciona juntamente con los recursos de inversión, habilidades administrativas y técnicas. El hecho es, sin embargo, que tales habilidades ya las hay, ampliamente disponibles, a través de la asistencia técnica internacional, los contratos de administración, los programas de coproducción y otros arreglos institucionales similares. El recurso a tales instrumentos puede estimularse más tarde y las calificaciones de la empresa y de la administración privada podrían utilizarse largamente si el programa fuese adoptado.

El crédito fiscal propuesto va mucho más allá de cualquiera de los incentivos fiscales para invertir en los países menos desarrollados que actualmente existen en Estados Unidos. En la actual legislación fiscal norteamericana se han anunciado cierto número de disposiciones como incentivos de esta clase. Las disposiciones fiscales vigentes colocan a la inversión directa de las firmas norteamericanas en los países menos desarrollados, sobre una base ligeramente más favorable en comparación con su inversión directa en países más desarrollados. Sin embargo, como regla, la inversión interna está todavía más favorecida por razón del 7% de crédito sobre la inversión. (Las principales excepciones a esta regla son los inversionistas que pueden sacar ventaja de la baja tasa impositiva aplicable a las corporaciones situadas en el Hemisferio occidental, o el privilegio de diferir el impuesto a través de subsidiarias al abrigo del impuesto.) Las propuestas para extender el crédito a la inversión hecha en países en desarrollo, simplemente puede poner a tal inversión en igualdad con la inversión interna en Estados Unidos. Esto difícilmente es una política positiva de incentivos, especialmente ahora, cuando aparentemente y de acuerdo con la aproximación propuesta, el crédito habrá de extenderse país por país, sobre una base de manipulación de impuestos, en vez de hacerlo por ley, como sucede con la inversión interna.

El incentivo fiscal más generoso que ha sido sería, aunque infructuosamente discutido, un 30% de crédito sobre la inversión podría constituir, en un último término, un real favoritismo. Pero ¿favoritismo hacia qué? Hacia la inversión *directa* por firmas *norteamericanas*; o sea, precisamente, el tipo de inversión exterior que lleva consigo, a menudo, todo un grupo de problemas y de motivos de fricción tan formidables, al menos como los que acompañan al programa de ayuda.

Nuestra propuesta evita esas dificultades, y para los receptores de esas franquicias fiscales, la necesidad de estar a la caza de las oportunidades favorables de inversión. Por esas razones el crédito fiscal propuesto a los individuos es totalmente diferente de todo lo que ahora incluye la ley fiscal o de todo lo que se haya considerado.

Naturalmente que, como todos los incentivos fiscales, nuestra propuesta significa un favoritismo especial para ciertas actividades, pero nos atrevemos a pensar que es tan im-

parcial y tan valioso como el fomento de la caridad privada; probablemente más que muchas fundaciones exentas de impuestos y ciertamente más importante que el porcentaje de agotamiento de la industria petrolera.

La rigidez creciente de la política presupuestal, implícita en toda medida fiscal de este tipo, puede reducirse, si se desea, haciendo que el porcentaje de crédito en cualquier año sea variable entre unos límites superior e inferior, apropiados, por ejemplo un 3 y 8%. Una justificación básica importante para el especial tratamiento fiscal de la ayuda externa, implícita en nuestro programa, ya se ha dado en el principio de esta sección.

Otra objeción tradicional a los incentivos fiscales, más difícil de contestar, es que usualmente no son efectivos. No tenemos una base segura para estimar el flujo probable de fondos resultantes de esta propuesta, o de su costo para el Tesoro. Por las razones anteriormente sugeridas es probable que sea mayor que bajo las otras propuestas de incentivos fiscales que hemos mencionado, lo cual simplemente significa que puede ser más efectivo en el logro de los fines que se le suponen. La mayoría de quienes se molestan en tomar esta opción serán probablemente gentes relativamente ricas; pero esto apenas es objeción, pues significa que la fundamentación del programa puede ser más progresiva en su incidencia que lo que es la del programa usual de ayuda. Si suponemos que los límites anteriormente sugeridos (5% del impuesto sobre la renta o 10 000 dólares) se habrán de adoptar y que todos los que tienen un ingreso bruto ajustado de más de 10 000 dólares toman la ventaja del crédito fiscal, el fondo potencial general por esta fuente podría haber sido del orden de 15 000 millones de dólares en 1965, pero ésta es sólo la más burda de las suposiciones. Se puede esperar que el monto inicial disponible sea relativamente pequeño y que crecerá con el tiempo y el éxito.

CONCLUSIÓN

A pesar de todos los puntos que requieren meditación posterior, tal vez merezca reiterarse que el plan propuesto evita los problemas de la interferencia con los "aspectos básicos" de la política económica y la consiguiente aguda interferencia con las políticas económicas internas de los países receptores que tanto desvirtúan los actuales programas públicos de ayuda al exterior. Evita también la mayor parte de las objeciones tradicionales para robustecer la confianza en la inversión extranjera, primeramente, porque no hay aumento en el "control" extranjero, ni por las corporaciones norteamericanas, ni por el Gobierno de Estados Unidos, ni siquiera por los propios Fondos de Desarrollo previstos. El plan puede parecer particularmente generoso para los países en desarrollo, pero por las razones dadas en la primera parte de este trabajo, estamos convencidos de que tal generosidad sirve a los mejores intereses de los propios países que otorgan ayuda.

Un efecto colateral muy deseable, puede revelarse inmediatamente como resultado de una adopción tentativa. Considerando el pequeño e incierto interés que el causante puede esperar, tendríamos, por primera vez, una indicación concreta de cuántas gentes en Estados Unidos, se preocupan de la ayuda al exterior y están explícitamente dispuestos a canalizar algo de sus dólares fiscales en ello. Nuestra suposición inicial es que más ayuda es una cosa buena. Esta proposición podría capacitarnos, si no para otra cosa, para saber al menos cuánta gente está de acuerdo con nosotros.