

La Alianza para el Progreso

Por Horacio FLORES DE LA PEÑA

I. EL PROBLEMA

La experiencia de tres años y la situación, cada vez más grave, de Latinoamérica, nos obligan a estudiar las razones del fracaso de la Alianza para el Progreso, porque no debe naufragar con ella la idea de que el desarrollo de las zonas pobres del mundo es una responsabilidad internacional.¹

Para muchos técnicos, el no adoptar una actitud apologética al juzgar los actos económicos de los Estados Unidos entraña la existencia de ideas preconcebidas e invalida el análisis respectivo, pues según ellos el estudio de los problemas económicos debe ser estrictamente objetivo; cosa que, por lo demás, no pasa de ser, a juzgar por su propia actitud, sino un juicio estrictamente subjetivo.

Debo admitir que semejante actitud no me parece recomendable en el ámbito de las ciencias sociales: al esterilizar la experiencia, se condena el trabajo intelectual a la mediocridad. La neutralidad en la observación lleva a una concepción perezosa de la investigación económica, ya que la reduce a una acumulación inútil de hechos.

Predecir el futuro de la Alianza para el Progreso no era difícil y sus resultados no han sorprendido a nadie. El mal fue de origen, ya que se cometió un error de apreciación que resultó fatal. Se pensó que la experiencia del Plan Marshall podría aplicarse a Latinoamérica, aunque las condiciones históricas y políticas eran distintas. El error consistió en creer que las leyes generales del desarrollo económico son siempre las mismas, sin reparar en que cada etapa histórica tiene sus propias leyes. Frecuentemente, los economistas contribuyen a esta confusión, al pasar por alto que los organismos económicos difieren los unos de los otros en la medida que sean distintas las condiciones de su desarrollo. Esta aberración se agrava cuando se considera que la forma capitalista de desarrollo es definitiva y no una mera etapa transitoria del desarrollo histórico.

Por ello, los objetivos de la Alianza resultaron fuera del marco de lo posible, dada la estructura social y económica de la mayoría de los países latinoamericanos; y es que una sociedad no puede descartar, por medio de un contrato, las fases naturales de su desenvolvimiento; es obvio que podrá acortarlas, pero esto no puede lograrse sin pagar el precio de las transformaciones estructurales que, no por pacíficas, resultan menos dolorosas para los intereses dominantes.

Para alcanzar las metas de la Alianza, en sí benéficas aunque pobres, el gobierno norteamericano se comprometió a proporcionar, en diez años, cualquier parte de 20 mil millones de dólares que no proporcionarían el capital privado norteamericano, los organismos internacionales o los países europeos. El compromiso de los países latinoamericanos sería crear las condiciones adecuadas para el crecimiento de sus países y llevar a cabo, en el menor tiempo posible, los cambios estructurales que la Carta de Punta del Este plantea como una condición *sine qua non* del desarrollo económico.

Durante 36 meses se han hecho multitud de estudios e intentos de modificar la Alianza, entre los primeros destacan los de los ex presidentes Lleras Camargo de Colombia y Kubitschek de Brasil y, entre los segundos, el acuerdo del Consejo Interamericano Económico y Social de Sao Paulo, por medio del cual se crea un cuerpo de consejeros encargado de "latinizar" la Alianza. La ambigüedad e intrascendencia de las funciones y de los funcionarios no permiten abrigar esperanzas o modificar la actitud pesimista frente a este programa.

En este trabajo analizamos las causas que han impedido el buen funcionamiento de la Alianza para el Progreso y las razones por las que ni los Estados Unidos ni Latinoamérica pudieron cumplir sus compromisos.

II. LOS COMPROMISOS DE LATINOAMÉRICA

Una alta tasa de crecimiento en Latinoamérica sólo puede alcanzarse si se efectúan cambios drásticos en la estructura económica; entre los cambios destacan el reparto agrario y la reforma fiscal. La primera es necesaria para que la producción de alimentos se mueva *pari passu* con el crecimiento del ingreso y no surjan presiones inflacionarias. La reforma fiscal es indispensable para reducir las presiones inflacionarias; pero, sobre todo, para que el consumo de los capitalistas no se con-

vierta en el factor determinante del nivel de la inversión bruta y de su estructura.

1. *Los cambios estructurales.* Estos cambios, afectarán la superestructura de algunos países latinoamericanos, al transformar las sociedades tradicionales en comunidades modernas, donde el poder económico, social y político caen bajo el control de hombres cuyos actos están gobernados por el deseo de acumulación y no por el de conservar privilegios feudales. Los cambios en la estructura socioeconómica despiertan en la comunidad el deseo de crecer porque, al aumentar la presión sobre la capacidad productiva, aumentan los incentivos para vencer las limitaciones del medio físico por medio de la tecnología. Cuando el desarrollo alcanza un nivel en que la tasa de aumento del ingreso supera la tasa de crecimiento de la oferta de mano de obra, el desarrollo se vuelve más automático, porque está basado en una mejor distribución del ingreso, ya que los salarios reales participan en forma creciente del incremento del ingreso. El aumento de la participación del salario dentro del costo primo² actúa, a su vez, como un acelerador de las innovaciones tecnológicas. Por ello, cuando hay este tipo de desarrollo, la acumulación de capital es compatible con el aumento del ingreso popular; no sucede así en las economías subdesarrolladas, donde la acumulación primitiva de capital sólo se logra con la depauperización progresiva del proletariado.

El desarrollo, como todo fenómeno histórico, se caracteriza porque la superestructura social, política y cultural, se mueve con retraso respecto al crecimiento de las fuerzas materiales de producción, actuando las instituciones como freno al proceso de crecimiento. La lucha de clases se produce por la necesidad de restablecer la armonía entre las fuerzas económicas y las instituciones político-sociales.

En Latinoamérica, las clases dominantes tratan de mantener las relaciones de propiedad existentes, mientras a las fuerzas productivas se obstaculiza su desarrollo. Con el apoyo de las clases populares, el capitalismo eventualmente ganará el control político. En esta forma, se logrará establecer un nuevo cuadro de relaciones de propiedad que será más favorable al desenvolvimiento económico. Es pues la lucha de clases, aunque entre dos sectores del capitalismo, lo que determina que un país crezca o se estanque. Las clases dirigentes de la sociedad tradicional: el latifundista, el clero, el agiotista y el militar, como común denominador, tendrán que ceder el lugar al capitalista moderno, al industrial, al capital financiero y, en parte, a los grupos proletarios si éstos se mantienen en la vanguardia. Esto explica la resistencia cerrada de los grupos tradicionales al progreso, porque su conciencia de clase les avisa que con el advenimiento del desarrollo perderán su lugar de preeminencia económica, política y social.

En estas condiciones, ¿cómo es posible esperar que los latifundistas y plantacionistas que están en el poder en muchos países de Latinoamérica lleven a cabo una reforma agraria que, para ser efectiva, tiene que ser confiscatoria? No van a ser ellos quienes se confisquen sus propiedades. Y si no se rompe la estructura de la propiedad agrícola, es imposible que la agricultura progrese, porque el latifundismo por su carácter extensivo explota al hombre y no a la tierra o al capital.

Afirmamos que la reforma agraria para ser efectiva tiene que ser confiscatoria, basados en la experiencia histórica; esto se hizo en Francia a raíz de la Revolución, lo mismo en Rusia antes de 1917, en los propios Estados Unidos; en cambio donde se sujeta al pago de la tierra, la reforma agraria no avanza con rapidez, fomenta la especulación con la tierra y se convierte en un factor muy poderoso de concentración del ingreso y de inestabilidad económica y política.

En cuanto a la reforma fiscal, cabe hacerse la misma pregunta. ¿Cómo van los grupos dirigentes a establecer un sistema fiscal que grave más sus capitales? El caso de México es típico, después de una reforma fiscal que probablemente en publicidad ya costó más de lo que rindió, se grava más al trabajo que al capital, se quita el impuesto de herencias y legados y los únicos ingresos que no son acumulativos son los dividendos e intereses: ¿es ésta la forma más eficaz de redistribuir el ingreso? Desde luego, pero no a favor de los grupos populares. En cuanto a las reformas de tipo social y político, no está en el interés de clase de las oligarquías dominantes llevarlas a cabo.

2. *La nueva sociedad.* Por lo anterior cabe preguntarse cómo salir de este círculo vicioso. En Europa, el triunfo del ca-

pitalismo sobre la sociedad feudal se logró por los grupos populares, al coincidir sus intereses con los de las fuerzas económicas progresistas. El proletariado, con el apoyo del capital industrial, rompió el cascarón de una superestructura que ya no respondía a las necesidades de la estructura económica.

El crecimiento en Latinoamérica sólo puede ocurrir en aquellos países donde los sectores populares, debidamente organizados y con el apoyo del capital industrial nacional, puedan ejercer presión política y eliminar a los círculos dirigentes reaccionarios. Una vez en el poder los grupos progresistas, se podrá llevar a cabo los cambios estructurales, pues en ello va el propio interés de los grupos. Si el capital industrial y los sectores populares no se ven obstaculizados por factores externos, se podrá asegurar el tránsito relativamente pacífico de una sociedad semifeudal a una capitalista; la alternativa es el caos económico o la implantación prematura y violenta del socialismo.

Ahora bien, la sociedad capitalista que surja en Latinoamérica no tendrá la misma estructura que en los países anglosajones, porque la historia no se repite. En nuestros países, por la necesidad de acelerar el crecimiento, el Estado tendrá que asumir la función de empresario y de capitalista, creándose, de hecho, una economía mixta en la cual conviven fuertes sectores del sistema de empresa privada con un Estado fuerte, que no entiende su misión como la de simple guardián de los intereses de los grupos dominantes.

Pero lograr lo anterior no es una tarea fácil; tenemos en contra, de un lado, a los países desarrollados, cuyos intereses muy frecuentemente se identifican con los grupos más conservadores de la comunidad; y de otro, la falta de cuadros políticos maduros, preparados y con un alto sentido de moralidad. En la actualidad, cada acto de la vida diaria parece confirmar el dicho popular de que nuestros países crecen de noche, cuando los políticos duermen.

La Revolución Mexicana es la mejor demostración de que los intereses de los sectores populares no son excluyentes con los intereses del capitalismo nacional progresista. La experiencia demuestra que más se crece entre más se favorecen los intereses de los sectores populares. La satisfacción de sus necesidades asegura de inmediato el marco de estabilidad política que es necesario para el crecimiento y un mercado interno en constante expansión que también es condición *sine qua non* del desarrollo.

En la medida en que los países latinoamericanos comportan el mito de la libertad de empresa y del predominio de la inversión privada en la determinación del ritmo y estructura del crecimiento, el desarrollo se frenará, porque este tipo de expansión produce desperdicio de recursos y concentración de ingresos. Lo primero hará que los recursos internos sean permanentemente insuficientes para mantener una tasa acelerada de desarrollo y lo segundo, al reducir el volumen de la demanda efectiva, disminuirá el incentivo a invertir. El desarrollo, dentro de un marco de libertad económica, es lento y caro, porque el mecanismo de costos y precios como distribuidores de factores productivos no puede sustituir a la planeación, sino en condiciones de desarrollo capitalista primitivo.

La necesidad de defender a la nueva sociedad surge del hecho de que, si el Estado no participa en la formación de las empresas que el sector privado no quiere o no puede hacer, se deja un campo estratégico abierto a la inversión extranjera, que al realizarlas se convierte en propietaria de empresas básicas desde las cuales se ejerce un control callado, pero muy efectivo, sobre la política económica; nadie negará que esto sucede en Venezuela, con su petróleo, en Colombia, con el café y los plátanos, en Chile, con el cobre, en Perú, con la minería y el petróleo, en México, con la industria alimenticia, etcétera. Y, en última instancia, el desarrollo debe servir para afianzar la independencia económica, no para minarla.



"empresas básicas desde las cuales se ejerce un control callado, pero muy efectivo sobre la política económica"

3. *Desarrollo y estabilidad.* Gracias a la influencia desproporcionada del Fondo Monetario Internacional en la determinación de la política económica de Latinoamérica, la estabilidad económica todavía desplaza al desarrollo como el objetivo real de la política económica. Y, en su afán por alcanzar la estabilidad, nuestros países han caído en un estancamiento que los ha llevado al borde, no sólo de la bancarrota económica, sino de la inestabilidad política misma.

El hecho de que hayan triunfado los puntos de vista de la estabilidad sobre los de crecimiento no es sino una manifestación más de la ausencia de cuadros técnicos y políticos preparados. El diletantismo en economía alcanza proporciones catastróficas. Por ello, se aceptan los puntos de vista norteamericanos sin mayor discusión, haciendo objetivos de la política económica (y motivo de orgullo) el mantenimiento de situaciones como presupuesto equilibrado, estabilidad de precios, libertad cambiaria, etcétera; en fin, los diez mandamientos de la economía liberal, que no se dan en Estados Unidos ni en ningún país; pero que nuestros funcionarios, en su infinita ignorancia, consideran como los termómetros de una buena administración, por su tendencia a trasladar al ámbito de la economía nacional conceptos de economía doméstica, que, por ser más simples, sí dominan.

Así, una condición para crecer consiste en cuidarse de no aplicar extralógicamente los conceptos del análisis económico. La ciencia económica, en nuestros países siempre ha sido extranjera. Responde a situaciones no comparables a las nuestras. Sus mayores avances se han logrado en el terreno del crecimiento equilibrado y de los ciclos económicos, en el análisis estático o en la estática comparada.

Es deseable crecer dentro de un marco de relativa estabilidad, ya que las presiones inflacionarias producen concentración de ingreso y éste constituye el desequilibrio fundamental del desarrollo, ya que al restringir el nivel de la demanda hace imposible el crecimiento de la inversión de la ocupación y del ingreso.

Desgraciadamente, para quienes gustan de remedios fáciles, la estabilidad, a largo plazo, sólo se logra con el crecimiento mismo.

En efecto, en Latinoamérica la presión sobre el nivel de precios tiene su origen en:

- a) La rigidez de la producción, especialmente la de alimentos;
- b) La ausencia de prioridades efectivas en el gasto público, y
- c) La inexistencia de una política fiscal que reduzca el margen del consumo suntuario y lo convierta en ahorro, bien sea público o privado.



"continuar sometidos al colonialismo técnico"

El desequilibrio externo, a su vez, es un problema de propensiones a importar, que son mayores en los países subdesarrollados y menores en los países ricos. Y como las importaciones son una función del incremento de los ingresos monetarios, el desequilibrio tiende a ser mayor entre más grande sea la proporción de gastos no productivos en la comunidad, y entre mayor es la tasa de crecimiento; en consecuencia, todo país que crece tiende a exportar más de lo que tiene para cubrir su demanda creciente de importaciones, creándose así el problema de la baja constante del precio externo de las materias primas.

Ahora bien, la estabilidad política estará condicionada por la rapidez del desarrollo económico, ya que el aumento de la educación y de las comunicaciones pone al grueso de la población en contacto con formas de vida que no tiene y que ambiciona, que las considera reales porque las ve en un pequeño núcleo de la población, creándose un fenómeno explosivo de miseria comparada con formas de vida suntuosas, resultado de la concentración del ingreso y de la lentitud del crecimiento. Esta situación es sumamente explosiva y es un conducto perfecto no para cambios revolucionarios sino, más frecuentemente, para la violencia permanente, como la que existe en muchos lugares de Latinoamérica.

Éste sería el resultado neto de continuar sometidos al colonialismo técnico de quienes no conocen nuestra realidad y cuya preparación teórica es bastante dudosa; porque una teoría sólo será válida si la confirman los hechos de la experiencia. El fracaso del enfoque monetarista del desequilibrio es de una fuerza innegable, ya que la coherencia lógica de las teorías de la estabilidad quedó en entredicho, al confundir las consecuencias con las causas de los problemas, y conduciendo a una lucha estéril porque no podía tener éxito, como no lo ha tenido nunca. Indudablemente que hay muchas dificultades en el camino del desarrollo económico. A nuestro juicio son los gobiernos los únicos órganos capaces de resolverlos. Arriba criticamos de incapacidad a grandes núcleos del sector público y ahora acudimos a él como un *Deus ex machina*. No hay sino una contradicción aparente, ya que nunca postulamos, como contrapartida, la sagacidad e inteligencia del sector privado. Los problemas del desarrollo requieren para resolverse de un perfecto entendimiento y esto sólo lo puede hacer el sector público, ya que no hay coincidencia entre la mayor venta personal y el bienestar de la comunidad, sino más bien un franco antagonismo; por ello decía Keynes que las virtudes personales resultan perjudiciales a la colectividad.

No hay otra alternativa que luchar por gobiernos y gobernantes cada vez más capaces, más preparados, con una mejor información sobre la verdadera naturaleza de los problemas del desarrollo. El presente puede no ser muy halagüeño, pero el desarrollo es un problema demasiado serio para dejarlo en manos del alberío individual y de las ganancias personales como determinantes de la actividad de la economía.

III. LOS COMPROMISOS DE LOS ESTADOS UNIDOS

Por lo que respecta a los Estados Unidos, al comprometerse a proveer fondos para el desarrollo económico, sólo están cumpliendo la parte menos importante de sus obligaciones; sobre todo si tomamos en cuenta que esta ayuda será hasta por un máximo de 2 mil millones de dólares anuales y que los pagos actuales que hace Latinoamérica por concepto de amortización e intereses de deudas anteriores y los pagos por dividendos e intereses de las inversiones directas norteamericanas exceden con mucho esta cifra, y esto sin tomar en cuenta la disminución en los precios de las materias primas de exportación, cantidad superior a mil millones de dólares sobre los precios de hace un decenio.

A nuestro juicio, para que la Alianza para el Progreso pudiera cumplir con los objetivos que se le han fijado, los Estados Unidos tendrían que modificar su política cuando menos en los siguientes aspectos:

- a) Aumentar los fondos destinados a la ALPRO en forma tal que le permitan prestar a Latinoamérica por lo menos 2 mil millones de dólares netos, descontado el saldo desfavorable de amortización y servicio de la deuda y los dividendos de las inversiones extranjeras, lo que requeriría un fondo no menor de 50 mil millones de dólares.
- b) Efectuar cambios radicales en sus relaciones con Latinoamérica, los más importantes de los cuales son:

1. El enfoque del proceso de desarrollo económico;
2. El problema del desequilibrio externo;
3. La política de Comercio Exterior; y
4. Los criterios para la ayuda a Latinoamérica.



"el latifundismo por su carácter extensivo explota al hombre y no a la tierra o al capital"

A continuación se examinan estos problemas.

1. *El enfoque del proceso de desarrollo.* El cambio más difícil de introducir en la política económica de los Estados Unidos consiste en convencer a sus economistas y financieros para que vean el proceso de crecimiento a pesar del velo de sus prejuicios económicos. El enfoque norteamericano del problema del crecimiento es bastante nebuloso, e intencionado como se verá a continuación:

Para ellos la acumulación del capital es el factor determinante del desarrollo y depende del ahorro *previo* que provee los fondos requeridos por la inversión. En consecuencia, la acumulación de capital es una función del ahorro y éste, del nivel del ingreso y la propensión marginal a consumir; como en los países pobres el ingreso es bajo, en consecuencia, la acumulación de capital es pequeña debido al reducido nivel de ahorro; es decir, como somos pobres no invertimos y como no invertimos somos pobres; en esta forma se establece el círculo vicioso del subdesarrollo y la pobreza se convierte en causa de la pobreza misma.

Una vez que se acepta esta interpretación de la mecánica del crecimiento, queda abierto el camino para lo que podría llamarse una teoría imperialista del desarrollo económico, ya que si el factor determinante del crecimiento es el ahorro y éste es escaso en los países pobres, la salida al problema consistirá en traerlo de donde es abundante, ya sea mediante préstamos o inversiones directas.

Este enfoque del problema del crecimiento, tiene una gran aceptación en los círculos académicos de los Estados Unidos y en las organizaciones internacionales de crédito; ya que proporciona al país prestamista un control poderoso sobre la política económica de quien recibe la ayuda financiera, puesto que se parte del supuesto de que la inversión dependerá de la "confianza" que el país inspire; si ésta se deteriora, el nivel de la inversión extranjera disminuye arrastrando consigo a la inversión privada nacional, reduciéndose así la tasa de crecimiento. En consecuencia, la inversión y el desarrollo dependerán de este criterio metafísico que es el "estado de confianza", cuya interpretación queda en manos de quien presta, consecuentemente; toda acción que garantice sus intereses inspira confianza y todo lo que les estorba se convierte en factor de desconfianza. Esta actitud en hombres de negocios es lógica, entre economistas sólo demuestra con qué frecuencia se corrompe la ciencia económica para satisfacer objetivos políticos.

El desarrollo no es un problema de buenos hábitos, relación de ahorro a ingreso y estado de confianza de los capitalistas; porque si así fuera, el liberalismo, en nuestro caso el del porfiriato, hubiera garantizado el desarrollo, y esto no sucedió.

En realidad, el aumento constante de la productividad permite que no se presente, sino temporalmente, la alternativa de más inversión y menos consumo popular. Ahorro y consumo no son alternativas en el uso del ingreso, sino a muy corto plazo y en una economía estacionaria, ya que el proceso de acumulación, para sostenerse, necesita el aumento del consumo. Lo mismo sucede con el ahorro y la inversión, ya que los dos dependen del nivel de las utilidades, que son una función del nivel de actividad económica que, a su vez, depende de la demanda efectiva.

El problema serio no es la escasez de ahorro, sino la concentración del ingreso, que es la contradicción básica del desarrollo capitalista; porque en los países subdesarrollados el exceso de mano de obra, por un lado, y la debilidad de las uniones obreras, por el otro, hacen que el salario monetario no se mueva *pari passu* con la productividad del trabajo y los precios. En ausencia de protección gubernamental abierta a los grupos populares, el sector capital obtendrá todas las ventajas, y los salarios no participarán en el ingreso adicional creado por el adelanto tecnológico; ya que disminuirá la relación de costo primo³ a costo total, por lo que la tasa de crecimiento de la demanda efectiva será inferior a la tasa de acumulación de capital, presentándose una espiral contraccionista que afectará a los sectores más avanzados de la economía.

Ahora bien, el problema de la distribución del ingreso no es otra cosa que política de salarios y precios de garantía para el sector rural, complementados con la política fiscal y que deben moverse en equilibrio con la elasticidad de la oferta de artículos necesarios; pero este equilibrio no puede alcanzarse automáticamente en una economía de mercado libre, especialmente en las etapas iniciales del desarrollo, porque todo incremento de la inversión producirá presiones inflacionarias, en forma inevitable, por la diferencia en tiempo entre el impacto monetario y el impacto productivo de la inversión. A la larga, sin embargo, las presiones inflacionarias y las depresiones sectoriales sólo disminuyen aumentando la inversión, es decir aumentando el gasto, no contrayéndolo.

2. *El desequilibrio externo.* Es bien cierto que Latinoamérica necesita cambios radicales en su política económica, pero no lo es menos que lo mismo puede decirse de los Estados Unidos, especialmente en relación con el problema eterno de la balanza de pagos y de los precios de las materias primas de nuestros países.

Nuestro desequilibrio siempre es estructural, pues está determinado por el diferente crecimiento del ingreso monetario en los países desarrollados y subdesarrollados.

La dependencia de los Estados Unidos y su incapacidad para hacerle frente al problema de su lento crecimiento, produce grandes fluctuaciones, tanto en el volumen como en el precio de nuestras exportaciones. Argentina y Uruguay, con su dependencia de la Gran Bretaña, están aún peor que nosotros; porque dentro de la Comunidad Británica hay economías que cada vez tendrán una mejor situación competitiva.

Las fluctuaciones de la balanza de pagos reducen la tasa de crecimiento. En este caso, la disminución del desarrollo no se debe a una escasez absoluta en la oferta interna de recursos productivos, sino a las menores disposiciones de bienes de capital y determinadas materias primas. La importancia de un mayor acceso a los mercados de bienes de capital radica en que, por un lado, acelera la acumulación de capital y, por el otro, en que depende de su oferta el nivel de ocupación interna en las actividades secundarias, en las cuales la capitalización determina, directamente, el nivel del empleo. A esto habrá que agregar su influencia sobre el adelanto tecnológico, la cual resulta obvia.

A corto plazo en los países subdesarrollados la inversión extranjera permite que las importaciones de bienes de capital

se acerquen al nivel requerido por la tasa máxima de crecimiento. En esta forma cubren su incapacidad para aumentar sus importaciones. Si los préstamos e inversiones son de suficiente magnitud y cubren una gran área, como sucedió con el Plan Marshall, el crecimiento y diversificación de las economías será suficiente para crear entre ellos el volumen de comercio requerido para mantenerlos en constante expansión; sin embargo, debe quedar bien claro que la aceleración de su crecimiento dependerá de la disminución de su dependencia del país que le proporcionó los fondos, ya que éste tiene una economía de excedentes que se manifiesta en sus préstamos. Ésta no es una actitud política, es una experiencia económica que surge de la diferencia entre las tasas de crecimiento de una economía madura y un país en pleno proceso de expansión.

Además, entre más efectivo sea el programa de expansión, más pronto tiende a romperse la relación de dependencia entre el país que proporciona los fondos y el que los recibe. Esto no quiere decir que el país maduro no se beneficie con el desarrollo del país pobre, pero esto dependerá de su capacidad para acelerar su propio crecimiento y para eliminar los obstáculos institucionales al comercio, porque un país que permanentemente quiere vender más de lo que compra eventualmente termina por exportar su desempleo a las áreas afectadas.

Se dice que un país exportador neto, en última instancia exporta su desempleo, porque sus exportaciones absorben recursos que, de otra manera, hubieran permanecido ociosos, creándose ocupaciones marginales que no podrían subsistir en una sana competencia internacional de precios y calidades. En esta forma el país rico resuelve, parcialmente, su problema de empleo a costo de la ocupación en los países afectados.

Desde un punto de vista financiero esta política es un contrasentido, ya que para mantener los niveles de importación de los países de Latinoamérica los Estados Unidos tienen que hacerle préstamos cada vez mayores. A la corta, esto puede remediar el equilibrio externo; a la larga lo agrava, a menos que se usen los fondos para romper la relación de dependencia de toda el área. Esto señala la necesidad de un enfoque distinto sobre el problema del equilibrio externo que, a la corta, puede perjudicar a los Estados Unidos, pero que a la larga le proporcionará un mercado para sus productos, de que hoy carece, y que puede ser la solución a su problema de estancamiento secular y la única posibilidad de que, eventualmente, reduzca su presupuesto militar. Éste es un aspecto de la Alianza para el Progreso que justifica su defensa, por su contribución indirecta pero muy importante a la causa de la paz.

3. *La política comercial de los Estados Unidos.* Para lograr éxito y los fines de la Alianza para el Progreso, Estados Unidos tiene que hacer tres cambios fundamentales a su política comercial:

1º Debe establecer una política de "puertos abiertos" a las materias primas y productos elaborados y semielaborados de Latinoamérica, para corresponder al tratamiento que nuestros países dan a la importación de bienes de capital que, generalmente, entran sin recargos aduanales y con una serie de estímulos fiscales, que si bien tienen como objeto impulsar la industrialización en cada país, no es menos cierto que, indirectamente, benefician las exportaciones de los países ricos.

2º Deben otorgar, además, los beneficios de la cláusula de nación más favorecida a los productos elaborados y semielaborados, sin esperar reciprocidad, sino al contrario, permitiendo que las economías latinoamericanas por un número de años defiendan a su industria incipiente de la competencia de los países desarrollados.

3º Deben eliminar el dumping como instrumento de política comercial y, sobre todo, de política interna, puesto que esta forma de conseguir votos tiene un efecto magnificado sobre las economías latinoamericanas.

Si se utiliza la Alianza como un medio para encontrarle mercado a aquellos artículos cuya producción es más necesaria para mantener los niveles norteamericanos de empleo, y no para que Latinoamérica compre los productos que necesita, la Alianza se convierte en un sustituto de los gastos bélicos. Esto resulta muy grave, porque entonces los Estados Unidos habrán hecho "una buena obra" y, cuando no se alcancen los objetivos señalados, podrán inculpar a Latinoamérica por su falta de éxito.

4. *Los criterios para la ayuda a Latinoamérica.* Es necesario que los Estados Unidos acepten que la ayuda que se otorgue debe tener, fundamentalmente, un criterio económico. Si se persiste en utilizar los fondos para financiar programas de

desarrollo social, las posibilidades de éxito de la Alianza se reducen drásticamente, porque los países que reciben esta ayuda no se benefician con ella en forma permanente. Estos gastos no aumentan el desarrollo económico y dejan a los países con enormes obligaciones financieras para pagar gastos corrientes.

En esta forma, un país que se ha "beneficiado" con la Alianza para el Progreso por el aumento de sus gastos corrientes, puede encontrarse sin fondos disponibles para inversión productiva, disminuyendo así la tasa de acumulación de capital y produciéndose fuertes presiones inflacionarias.

Cualquier país que tenga un plan económico medianamente aceptable no debe admitir que los préstamos sean específicos. Hasta ahora la preferencia se ha dado a los que sean autoliquidables, desde un punto de vista financiero.

Esta última condición no tiene significado económico alguno, porque el proyecto será "autoliquidable" o no, según sea la capacidad del país para pagar sus compromisos en moneda extranjera, lo que depende de su tasa de crecimiento y no de los resultados financieros de un proyecto dado. Claro que éste no es el caso cuando opera una colonia con la metrópoli.

Frecuentemente se encuentra que el sistema de financiamientos específicos no toma en cuenta los compromisos adicionales de divisas que se crean con la realización de un proyecto, lo que reduce la productividad directa e inmediata.

Lo que necesitamos es el financiamiento del saldo desfavorable de la balanza de pagos que surja de elevar la tasa de crecimiento anual de, digamos, 4.5% a 7.5%. Es decir, el déficit en divisas que resulte de la ejecución de un plan de desarrollo orientado a duplicar los niveles de vida en 20 años. En consecuencia, Latinoamérica no necesita que los Estados Unidos la ayuden en el financiamiento de proyectos específicos de tipo social, porque éstos se deben hacer con nuestros recursos y, si éstos no alcanzan, entonces se deben posponer.

Por lo tanto lo que debe hacerse para poder utilizar bien la ayuda externa es formular el plan en el que se calculen los efectos totales de la inversión sobre la balanza de pagos elevando o reduciendo la tasa de crecimiento en función del financiamiento global que pueda obtenerse.

La planeación económica deberá suponer que la política de inversiones sustituye a la política monetaria y crediticia en su función de mantener el equilibrio; implica una política fiscal que abandona el concepto de presupuesto equilibrado como único objetivo e implica que las presiones inflacionarias surgen del destino del gasto y no de la forma de su financiamiento y, por último, que más fácilmente se devalúa la moneda de un país que no crece que la de una economía dinámica, independientemente del nivel de sus reservas de divisas.

Desde este punto de vista, el financiamiento externo debe hacerse en función de los méritos del plan. Éste debe discutirse, ver si la tasa de crecimiento seleccionada es factible, ya que la mayoría de los países tenderán a planear el crecimiento a la tasa máxima posible, aunque conviene aclarar que México, en esto, ha sido diferente, porque es el único país, que yo sepa, que hace un plan para alcanzar una tasa de crecimiento menor que la alcanzada sin planeación.

En todo caso, debe insistirse en que la asistencia externa sea global, en función de un plan de desarrollo; aunque para justificar y aplacar la conciencia de las organizaciones financieras, posteriormente se les presenten suficientes proyectos específicos para completar la cifra que sea. Ésta es una exigencia económica sensata y una condición *sine qua non* de autonomía e independencia.

¿Cómo llevar a cabo todas estas transformaciones en las relaciones entre los Estados Unidos y Latinoamérica? Se requiere de una gran flexibilidad y conocimiento de la realidad, así como de la naturaleza del problema del desarrollo. Sería injusto pedir semejante responsabilidad a un solo país. Además, es muy probable que la cifra de financiamiento exceda las posibilidades políticas, aunque no a las económicas, de los Estados Unidos; por ello cada vez resulta más evidente que el éxito de una idea tan noble como la de la Alianza dependerá de que su peso se comparta con otros países, especialmente los de la Nueva Europa. El futuro sería más prometedor si en este proyecto figuraran Inglaterra, Alemania, Italia, pero sobre todo Francia, no como un socio silencioso de los Estados Unidos, sino compartiendo toda la responsabilidad de esta tarea internacional, de la que tanto depende la estabilidad política mundial.

¹ Véase *El Trimestre Económico*, julio-septiembre de 1962.

² Igual a costo de materias primas y mano de obra.

³ Materias primas más mano de obra.