

LA ALIANZA PARA EL PROGRESO Y LA ECONOMÍA MEXICANA

H. Flores de la Peña

(México)

La mayoría de los expertos financieros internacionales aceptan con demasiada prisa, a nuestro juicio, que la Alianza para el Progreso representa un rompimiento radical de la política exterior norteamericana hacia Latinoamérica, con el propósito de utilizar formas más acordes con nuestro tiempo, con sus intereses y con los nuestros.

Pensar que la Alianza para el Progreso es un producto exclusivo del altruismo internacional o de un sincero deseo de corregir pasados abusos, es injustificable, ya que la historia y la política demuestran que el marco en que se mueve la política exterior de un país, no está delimitado por estas condiciones ideales.

Las motivaciones de la política interior de los países fuertes son el resultado de una combinación de factores donde algunas veces existe el altruismo, pero los determinantes básicos son intereses políticos y económicos.

Estos intereses, ya sean mediatos o inmediatos, en el mejor de los casos coinciden con los intereses nacionales, pero muy frecuentemente son tan sólo representativos del interés individual o de pequeños grupos de la comunidad. Esto es especialmente cierto en el caso de la política exterior norteamericana.

Dentro de ese marco en que se mueve la política externa de nuestro poderoso vecino, es lógico que se plantee el funcionamiento de la Alianza para el Progreso, bajo la base de exigir ciertas transformaciones políticas y económicas que cambien a las economías tradicionales feudales de Latinoamérica en sociedades modernas, donde el progreso sea posible.

Aceptamos como indiscutible que mientras los sectores económicos que detentan el poder político logren el mantenimiento de las características feudales, el desarrollo será imposible, porque el progreso se obtiene mediante la acumulación de capital productivo, que sólo se crea cuando existe una demanda efectiva de magnitud creciente que mantenga alto el incentivo a invertir. Ésta es la contradicción básica del crecimiento dentro de una economía capitalista, porque el nivel de consumo no sólo es una meta del crecimiento, sino su condición previa indispensable; por lo tanto, la concentración del ingreso que caracteriza las economías feudales es excluyente con la expansión económica, en la misma forma en que es excluyente un alto nivel de ahorros y un alto nivel de inversión.

En términos generales el enfoque norteamericano no está exento de razón, ya que en la historia del desarrollo económico no existe el caso

de un solo país que, teniendo una estructura social retrasada de tipo feudal, haya alcanzado altos niveles de desarrollo e ingreso. En este tipo de economías la concentración del ingreso por su efecto en la demanda efectiva, hace imposible la industrialización. Por tanto, es correcto que un desarrollo económico sólo podrá tener éxito si lleva aparejada la justicia social.

Por ello es conveniente analizar, en forma objetiva, los efectos que la Alianza para el Progreso puede tener en el desarrollo de la economía mexicana y, ya que al plantearla se han establecido las condiciones que deben llenarse en los países subdesarrollados para que tenga éxito, resulta por demás útil, ver los problemas de la economía norteamericana, que ponen en peligro la realización cabal de las finalidades de la Alianza para el Progreso.

La tendencia permanente al desequilibrio externo es un factor que ha estado presente en el desarrollo de la economía mexicana y que ha frenado la tasa de crecimiento. Este desequilibrio es estructural porque lo determina el hecho de que las importaciones de un país son una función del crecimiento del ingreso monetario, que en los países subdesarrollados siempre crece más aprisa que en los países maduros; por eso México tiende a importar entre el 10 y el 12 % de su producto nacional bruto monetario y los Estados Unidos alrededor de 3 %. Así, mientras las exportaciones norteamericanas crecen a una tasa de 7 % anual las de Latinoamérica apenas alcanzan 2.5 % y las de México 4.3 %.¹

Los desequilibrios de la balanza de pagos tienden a reducir la tasa de crecimiento. Esta reducción no es un resultado directo de la oferta interna de recursos productivos, sino fundamentalmente de la disponibilidad de bienes de capital y materias primas de importación. La importancia del acceso al mercado de bienes de capital no sólo radica en que de ello depende la capitalización y el aumento de la técnica productiva sino, fundamentalmente, de que de su oferta depende el nivel de ocupación interna. Es decir, la capitalización determina el nivel de ocupación.

Es obvio que los préstamos del exterior permiten aumentar la capacidad de compra de los países subdesarrollados hasta el nivel requerido por su tasa máxima posible de desarrollo. Es decir, los préstamos, auxilios, etc. compensan la incapacidad de las economías desarrolladas para elevar su capacidad de importación al nivel de la tasa óptima de crecimiento del producto nacional bruto de las economías subdesarrolladas, que son mucho más dinámicas.

Si los préstamos y ayudas son de gran magnitud y cubren un área considerable, como sucedió en Europa con el Plan Marshall, el crecimiento y diversificación de las economías beneficiadas puede ser lo suficientemente grande, para que surjan, entre ellas, los volúmenes de comercio necesarios para mantener sus economías en constante expansión; pero debe quedar

¹ Durante el periodo 1950-1960.

bien claro que su crecimiento es tanto más acelerado en la medida en que sea menor su dependencia de la economía que proveyó los fondos. Ésta no es una actitud política, es una consecuencia económica que surge de la discrepancia entre las tasas de crecimiento de los países en proceso de expansión y la de las economías maduras.

Cuanto más efectivo sea el programa de expansión, más pronto tenderá a romperse la relación de dependencia entre el país desarrollado y el grupo de países beneficiados con la afluencia de fondos del exterior. Sólo en la medida en que el país desarrollado eleve su tasa de crecimiento y disminuya los obstáculos institucionales al comercio internacional, podrá el país desarrollado beneficiarse de los mayores niveles de actividad económica alcanzados por los países subdesarrollados.

Porque un país que pretende permanentemente vender más de lo que compra, a la larga está exportando desocupación hacia las áreas perjudicadas por este balance desfavorable del comercio internacional. Dentro de este marco de relaciones comerciales, la corriente de ayuda externa a los países subdesarrollados tendría que ser continua y creciente hasta que alcancen su madurez económica y se puedan convertir en centros exportadores de desempleo.

Se afirma que un país exportador neto, en última instancia envía su desempleo al exterior, porque el nivel de sus exportaciones absorbe recursos que de otra manera quedarían ociosos y porque se promueven ocupaciones marginales que, dentro de una sana competencia internacional de costos y precios, no tendrían por qué sobrevivir, ya que la división internacional del trabajo elimina este tipo de producción. Por ello se afirma que el país exportador neto soluciona su problema de ocupación a costa del nivel de empleo de los países afectados.

Desde el punto de vista financiero esto equivale a vivir de espejismos económicos porque, eventualmente, los países importadores netos tendrían que perder su capacidad de pago, que sólo puede reconstituirse con préstamos del exterior o con inversiones extranjeras. Estas últimas son un remedio a corto plazo pero, a la larga, no contribuyen sino agravan el problema del desequilibrio externo. Los préstamos nunca son de gran magnitud como para llenar el vacío entre exportaciones e importaciones y van siempre orientados a fomentar la producción de artículos exportables, para lograr mayor integración entre la economía desarrollada y la subdesarrollada. Es decir, dentro de un marco absoluto de libertad de empresa, el país subdesarrollado cada vez se especializaría más en la producción de materias primas y el desarrollado en el de manufacturas.

En consecuencia, hay dos factores fundamentales que afectan la política del país desarrollado y que son una condición *sine qua non*, para que un proyecto como el de la Alianza para el Progreso tenga alguna posibilidad de éxito, a saber:

a) *Política comercial*. Tiene que modificarse para que los países desarrollados no traten permanentemente de vender más de lo que compran y, en consecuencia, para que se detenga la tendencia secular a disminuir de los precios de exportación de las materias primas, que surge de la discrepancia entre lo que los países desarrollados compran y lo que los países pobres tratan de vender.

Una nueva política comercial deberá abrir las puertas a las ventas en los Estados Unidos de productos latinoamericanos y eliminar el *dumping* permanente que practica en la producción y comercio de materias primas que se pueden producir mejor y más baratas en los países subdesarrollados; tal es el caso del algodón, el plomo, zinc, frutas, etcétera.

Este paso, para los Estados Unidos, puede resultar más doloroso y, por lo tanto, más difícil que prestar los 20 mil millones de dólares, por la cantidad de grupos económicos que saldrían perjudicados con él. Sin embargo, hay la opinión de que el presidente Kennedy usará de todo su prestigio y fuerza política para sacar adelante las modificaciones necesarias para que la política de comercio exterior no ponga en peligro los objetivos de la Alianza para el Progreso y para que los Estados Unidos recuperen su posición competitiva en los mercados mundiales.

b) *Los excedentes exportables*. Si los Estados Unidos utilizan la Alianza para el Progreso, para darle salida a los productos que más les importa vender para mantener sus niveles de ocupación, en vez de favorecer las exportaciones de los artículos que más necesitan los países latinoamericanos para salir del subdesarrollo, la Alianza para el Progreso se convertirá en un sustituto de los gastos de guerra, con el agravante de que los Estados Unidos habrán hecho una "buena obra" y que al fracasar, como tiene que fracasar, permitirá culpar a la ineptitud de los países subdesarrollados por su falta de éxito.

Si los Estados Unidos no utilizan la Alianza para el Progreso para resolver sus problemas, sino para ayudarnos a resolver los nuestros, lo que en el futuro les permitirá satisfacer sus problemas en forma más estable, entonces deberán aceptar que los países latinoamericanos pongan dos condiciones en su operación:

1. *La ayuda debe tener fundamentalmente un criterio económico*. Si persiste el énfasis en que se utilicen los fondos para llevar a cabo programas de progreso social, las posibilidades de éxito de la Alianza para el Progreso casi desaparecen porque los países que la reciban no se benefician con ella en forma permanente. Dinero para construir escuelas, hospitales, carreteras, etc., no aumenta el desarrollo económico y deja a los países con enormes obligaciones financieras para pagar: maestros, médicos, enfermeras, medicinas, mantenimiento, etcétera.

En esta forma, después de "beneficiarse" con la Alianza para el Progreso, el país en cuestión no tendrá fondos disponibles para inversión

productiva, sino sólo para gastos corrientes disminuyendo así la capitalización interna.

El resultado económico no puede ser más desastroso, porque se caería en una fuerte presión inflacionaria por aumento del consumo, no por aumento de la inversión. En esta forma se tendrían todas las desventajas que implica un proceso inflacionario. En cambio, cuando la inflación se deriva de aumentos en la inversión productiva, hay la posibilidad de atenuar y aun de anular absolutamente sus efectos nocivos, por el hecho de que esta forma de inflación trae aparejados niveles mayores de producción en un futuro más o menos inmediato, dependiendo esto, obviamente, de la efectividad de la jerarquización de las inversiones.

2. *No deben ser préstamos específicos.* Hasta el presente, éste ha sido el criterio seguido para financiar proyectos de desarrollo buscando, además, que el proyecto en sí sea *autoliquidable*.

Esta última característica impuesta a los países pobres por los organismos internacionales de crédito, no tiene significado económico alguno, porque el proyecto será "autoliquidable" o no, según sea la capacidad del país para pagar sus compromisos internacionales, lo que depende de su tasa de crecimiento y no de los resultados financieros de un proyecto dado.

El financiamiento de proyectos específicos autoliquidables, no toma en cuenta los compromisos adicionales que se crean con la realización de un proyecto. Es decir, un préstamo para riego crea necesidades indirectas de importación tales como fertilizantes, tractores, etc., que jamás se consideran en los financiamientos directos, lo que hace que su productividad directa e inmediata muchas veces sea reducida.

En consecuencia, lo que nuestros países necesitan no es que nos ayuden en proyectos específicos que los Estados Unidos seleccionen y menos de tipo social, éstos los debemos pagar con nuestros propios recursos; lo que necesitamos es financiamiento para el saldo negativo de balanza de pagos que surja de elevar la tasa de crecimiento de 4.5 al 7.5 %. Es decir, un financiamiento global para cubrir el déficit de balanza de pagos que resulte de la ejecución de un plan de desarrollo orientado a duplicar niveles de vida en veinte años.

Por lo tanto, lo primero que debería hacerse es el plan de desarrollo, calculando los efectos directos e indirectos de las nuevas inversiones sobre la balanza de pagos, elevando o reduciendo la tasa de crecimiento anual, en función del financiamiento global que pudiera conseguirse. En esta forma, la planeación será hecha por México, quien asume la responsabilidad de su ejecución.

El problema en este caso radica en la efectividad de la programación de las inversiones. Deben buscarse aquellas que en forma inmediata aumenten la producción, para que las presiones inflacionarias iniciales desaparezcan o se compensen en el menor tiempo posible.

En consecuencia, la planeación económica supone que la política de inversiones sustituye en parte a la monetaria y crediticia en su responsabilidad por la estabilidad interna y externa. Implica una política fiscal, que abandona el concepto de presupuesto equilibrado como su motivo rector; supone también la aceptación de que las presiones inflacionarias surgen del destino del gasto y no de su forma de financiamiento y, por último, que más fácilmente se devalúa la moneda de un país que no crece, que el de una economía dinámica, independientemente del nivel de sus reservas de divisas.

Desde este punto de vista, conviene que el financiamiento se haga con base en los méritos del plan. Que se discuta si está o no bien concebido, si es factible y, entonces, que se busque el financiamiento del saldo de balanza de pagos.

Esto, independientemente de que para justificar el otorgamiento de un préstamo, después se escojan los proyectos específicos que más les gusten a los organismos que concedan el crédito, para no violar la tradición establecida en su operación por los organismos internacionales de crédito.

Si los Estados Unidos no son lo suficientemente flexibles para llenar los requisitos anteriores y entender que la mecánica del desarrollo económico no se ajusta a los moldes tradicionales del crecimiento de los países desarrollados, desde luego que habrá Alianza, lo que cabe preguntarse es ¿para el progreso de quién?