

Las relaciones económicas

LUIS M. SZEKELY
El Colegio de México

ESTA NOTA se dedica a examinar tres aspectos económicos del informe Rockefeller. El primero es el "diagnóstico" que sirvió de fundamento a las prescripciones incluidas en el documento con el objetivo de mejorar la cooperación interamericana para el desarrollo. El segundo aspecto se refiere a la posición que toma el informe frente al fracaso del principal método de cooperación externa para el desarrollo que se intentó introducir durante el decenio pasado, el llamado préstamo por programas. Por último, se presentarán unas reflexiones en torno a la política de cooperación que en materia de comercio interamericano propone el informe.

Respecto al diagnóstico, definitivamente hay uno implícito aunque no se destaque claramente entre la batería de 13 objetivos con sus correspondientes 51 acciones recomendadas, que vendrían a configurar la nueva política norteamericana de cooperación para el desarrollo económico latinoamericano. Más aún, lo que este observador puede discernir es un diagnóstico cuidadosamente preparado previamente a que la Misión siquiera se hubiese concebido. Ello tiene una doble implicación.

Por una parte, elimina una razón muy significativa para pensar en la Misión como un viaje de visitador Virreynal, planeado con espíritu despectivo; de ahí su brevedad que así se interpretaría si el objetivo oficial de indagar las prioridades de América Latina en materia de cooperación para el desarrollo fuese a tomarse en serio, en lugar de como una cortina de humo diplomático. Si esto último fuere el caso, obviamente nuestro interés principal estaría en averiguar y evaluar lo que oculta la cortina.

Por otra parte, si se conviene en que este propósito oficial de indagación se podía cumplir sin que la Misión hiciese su propio diagnóstico, entonces habrá que juzgarla como una encomienda técnicamente viable. Suponiendo que se supiese con certidumbre cuál fue el diagnóstico usado efectivamente, podrá estarse de acuerdo con la elección del diagnóstico particular que sirvió de base para los trabajos de la Misión y entonces un comentario del informe tendría que evaluar si dicha labor fue técnicamente aceptable; si las prescripciones del informe han sido deducidas del diagnóstico, con ayuda de un análisis económico apropiado y un buen sentido pragmático, o podría rechazarse el informe, demostrando que el diagnóstico es irrealista o incorrecto, en cuyo caso sería ocioso proceder, además, a criticar las prescripciones que de él se derivan.

El informe Rockefeller, quizás con buenas razones, carece de un diagnóstico explícito tanto acerca de los problemas del desarrollo lati-

noamericano como de las relaciones económicas de la región con Estados Unidos. En la presente nota se trata del diagnóstico que el autor cree está implícito en las recomendaciones, por lo que dicha cuestión de examinar la congruencia entre aquél y éstas resultaría trivial. Más bien se trata de argumentar que ciertas recomendaciones presentes en el informe sugieren fuertemente que se tenía en mente un cierto diagnóstico; que la selección de este diagnóstico equivale a ignorar el diálogo que ha estado en progreso entre América Latina y Estados Unidos y que, como consecuencia, la Misión Rockefeller ha contribuido información desorientadora al nuevo diálogo con el gobierno del presidente Nixon.

Conviene concentrarse aquí en dos o tres recomendaciones del informe relativas a la cooperación financiera y a la comercial. Esto conlleva el riesgo de ignorar otras muy importantes que se presentan en relación con estos mismos aspectos. Las recomendaciones que inciden en la cooperación económica en general son muchas más y discurren sobre una amplia gama de otros temas, incluyendo algunos tan importantes como la urbanización, el desarrollo agrícola y la conservación de los recursos naturales. Lo mismo vale para las recomendaciones del informe relativas a organización. Sólo se comentará aquí lo relacionado con los problemas de financiamiento y comercio seleccionados. En el pequeño número de recomendaciones aquí examinadas, sin embargo, se encuentra lo que uno podría designar como la posición Rockefeller frente a los planteamientos clave de estrategia para el futuro de las relaciones interamericanas.

En relación con estas recomendaciones clave el enfoque de Rockefeller ha sido uniforme. Propone que se haga lo que los voceros más representativos de América Latina han venido señalando una y otra vez como lo necesario. En esto el gobernador demuestra talento diplomático. Desafortunadamente, se trata de asuntos sobre los que ha habido largo y enconado debate; se han intentado, unas tras otras, incontables modificaciones de enfoque para hacer frente a problemas graves que se han presentado; se han descartado muchas ideas que en su momento parecieron buenas pero resultaron impracticables, y, a pesar de todo esto, el informe presenta los asuntos de marras como si el mundo estuviese enteramente inocente de todas estas experiencias. No se toma en cuenta el estado de las artes en materia de cooperación financiera y comercial, por lo que las magnánimas recomendaciones del Gobernador tienen visos de naufragar en el mar de la indiferencia burocrática. Ahora bien, como es sabido, el Gobernador tiene asimismo talento político. No es de creerse que este triste destino de algunas de sus recomendaciones más importantes le vaya a tomar desprevenido.

Cualquier sondeo que se haga en la historia reciente de las relaciones económicas interamericanas tropezará de inmediato con el tema del préstamo por programas. Por lo que se refiere a cooperación financiera éste no es, por cierto, el único tema de gran envergadura ni quizás ha

sido el más visible durante los últimos meses. No sólo se ha dejado que se vayan agotando gradualmente las fuentes de ese tipo de préstamo, sino que en los debates sobre estos temas han adquirido prominencia ciertos aspectos negativos de la asistencia financiera para el desarrollo latinoamericano, tales como los onerosos términos de servicios financieros. Como es sabido, éstos convierten a partes grandes de dichos flujos de capital cada vez más en instrumentos comerciales de promoción de las exportaciones de Estados Unidos y cada vez menos en instrumentos de desarrollo. Los países en desarrollo en verdad están consiguiendo "*trade, not aid*"... Sin embargo, el préstamo por programas pertenece —para usar una expresión de Robert Kennedy— al orden de cosas de lo que no es y uno pregunta por qué no. Como fue concebido por los economistas, habría sido el más poderoso de los instrumentos de cooperación financiera para el desarrollo que se intentó introducir para poner en práctica la Alianza para el Progreso. En las razones de su fracaso se puede encontrar en buena medida el diagnóstico genuino de las relaciones interamericanas en cuanto a cooperación económica.

Para explicar esto conviene hacer un breve recordatorio técnico. Se puede hablar de dos tipos de flujos de capital oficial externo: el compensatorio o monetario y el de largo plazo. El primero es el tipo de capital que proporciona normalmente el Fondo Monetario Internacional, con el propósito de apoyar desajustes transitorios de una economía que se reflejan en estrechez pasajera de las disponibilidades de divisas para hacer frente a los pagos externos del país en general. Tales emergencias pueden obedecer, por ejemplo, a una caída imprevista en las exportaciones o a un desarreglo no fundamental en las finanzas públicas. El tipo de capital llamado de largo plazo, por su parte, incluye préstamos para proyectos y préstamos para programas. (Recientemente se ha intentado establecer una categoría intermedia: los préstamos para sectores).

El préstamo para proyectos tiene por objeto, normalmente, proporcionar divisas suficientes para cubrir las necesidades de importación que surgen directamente de un proyecto específico de inversión, por ejemplo, las compras de maquinaria importada que se requiere para construir una presa. El préstamo por programas, por otra parte, proporciona capital para apoyar la balanza de pagos en general. En esto se parece el préstamo compensatorio, con la diferencia de que este último presupone que todo desequilibrio que haga necesario apoyar la liquidez internacional de un país debe eliminarse a la brevedad posible. El préstamo compensatorio atiende normalmente a los países que tienen problemas imprevistos y pasajeros o bien desajustes debidos a errores de apreciación en la gerencia de las finanzas nacionales. Estos últimos pueden reflejar inadecuada selección de instrumentos para controlar dichas finanzas o fallas razonablemente imprevisibles en la efectividad de los instrumentos. Por otra parte, el préstamo por programas se basa en que ciertos desequilibrios de duración relativamente larga son

inevitables para avanzar en el proceso de desarrollo, por lo que un préstamo dado al país para hacerles frente es equivalente a una inversión en el desarrollo de su economía.

Ejemplo de estos desequilibrios: el déficit presupuestario exagerado en que incurriría el gobierno al reducirse las recaudaciones como efecto inmediato de una reforma tributaria diseñada para inducir un aumento en la tasa de ahorro privado. El crecimiento extra conseguido mediante los ahorros adicionales serviría para reducir a la larga el déficit a proporciones que sean manejables sin asistencia externa para programas.

Otro ejemplo: la agudización del déficit de cuenta corriente de la balanza comercial, debida a una liberalización de la política de importaciones diseñadas para estimular una mayor eficiencia en aquellas actividades internas que compiten con tales importaciones. Ese mejoramiento en la eficiencia permitiría a la larga que los productos del país compitiesen con mayor éxito en los mercados internacionales, con lo que acabaría por aumentar la tasa de crecimiento que la economía es capaz de sostener con divisas propias. Disminuiría asimismo la cantidad de divisas complementarias prestadas que a una tasa dada de crecimiento tendría que captarse del exterior.

Un ejemplo más, que se refleja en el presupuesto del gobierno: se crea un fuerte déficit en éste, por tener que subsidiar el pago (al productor) de precios de sostén relativamente altos para los productos agropecuarios de consumo popular, a fin de corregir distorsiones de precios que había creado la política de la época inflacionaria. El subsidio permite atraer una parte mayor de los recursos de inversión a las actividades agropecuarias, con lo que a la larga se establece una proporción más eficiente entre la capacidad instalada en el sector agropecuario y en las demás actividades. Al expandirse estas últimas, entonces, será menor el estrangulamiento de la economía en cuanto a disponibilidad de alimentos producidos en el país, pudiéndose así reducir la importación de los mismos.

Todos estos casos tienen algo esencial en común. El préstamo por programas serviría para llenar, mediante asistencia externa, una brecha de recursos que al principio sería inevitable. A la larga se reunirían las condiciones para que el país pudiese generar una tasa de crecimiento dada con una brecha cada vez más pequeña. Pero en el presente la brecha sería grande. Esta magnitud inicial se exagera aún más si es que la economía ha de contar con un período de fuerte crecimiento en el que pueda hacer ajustes estructurales como los mencionados. En una economía que crece rápido es más viable que se reasignen los recursos de unos usos a otros, sin que los intereses afectados ocasionen grandes traumas políticos. Así, cuando la capacidad productiva de una actividad se encuentra hipertrofiada como efecto de la aplicación de estímulos excesivos en el pasado, la eliminación de éstos puede traducirse en una oleada de quiebras, si la economía está creciendo lentamente, mientras que, si crece rápido, cabe distribuir los estímulos de modo que toda la

inversión neta acuda a los sectores atrasados: en las actividades hipertrofiadas, entonces, la capacidad instalada se mantendría constante hasta que el resto de la economía se emparejase eliminando así la hipertrofia. En otros casos dicha capacidad puede dejarse decaer hasta el fin de la vida útil de los activos; ello podría hacerse, por ejemplo, al quitar la protección arancelaria a determinados productos que compiten ineficientemente con los de importación.

Reajustes como éstos que se han descrito son o serían, para América Latina, tan dolorosos como los que ha experimentado la Comunidad Económica Europea al relocalizar sus recursos en función del Mercado Común. Se requiere de asistencia tan cuantiosa y cuidadosa en un caso como en el otro, siendo los requisitos financieros superiores a los que podrían afrontar los países latinoamericanos sin asistencia externa.

Ahora bien, América Latina descansa en mecanismos de mercado no muy imperfectos para cuanto se refiere a la descentralización y "control de eficiencia" (al nivel de la empresa) de la asignación de los recursos entre las distintas actividades económicas. Pero su desarrollo requiere desde hace mucho —aparte de una dotación adecuada de infraestructura— la corrección de las severas distorsiones existentes en los precios relativos de algunos productos, las cuales resultan en que hay incentivos desmesurados para dedicar recursos naturales, capital y mano de obra escasos a actividades de baja rentabilidad social, a la vez que otros precios, actuando como poderosos disuasivos, operan con gran efectividad alejando recursos de las actividades prioritarias. Es decir, como lo ha señalado con elegancia un distinguido profesor norteamericano,⁹ se trata de corregir las desventajas del sistema de precios de mercado como instrumento de cálculo económico (acerca de qué conviene producir y en qué cantidades; con base en qué combinaciones de recursos productivos, y para qué tipos de consumidores) reteniendo, sin embargo, sus ventajas como instrumento de descentralización y control.

Si bien la necesidad de reformas en los sistemas de precios latinoamericanos se comprendía ya claramente en el decenio de los cincuenta, durante el de los sesenta fue relativamente modesto el avance que se hizo al respecto. Esto se debió, por una parte, a la magnitud insuficiente de los recursos disponibles bajo la forma de préstamos por programas. Por la otra, la reforma de los sistemas de precios requiere ¡todavía hoy! hondas transformaciones en las estructuras tributarias, cambiarias y arancelarias y aun administrativas de nuestros países, transformaciones que presentan complejidades técnicas formidables y que mal pueden encararse mediante la improvisación. La falta de preparación en este sentido —por otra parte explicable como uno más de los síntomas del subdesarrollo— fue un condicionante de gran influencia en la dirección que acabó por tomar la Alianza para el Progreso y, en

⁹ Hollis B. CHENERY, en "Programas y políticas de Desarrollo Económico", *Boletín Económico de América Latina, Naciones Unidas, CEPAL*. Santiago de Chile, septiembre de 1957.

particular, del fracaso de su técnica más prometedora, el préstamo para programas de desarrollo. Así, la Alianza le dio gran aliento a los programas de inversiones públicas, que se financiaron en gran medida mediante préstamos por proyectos, mientras que los préstamos por programas fueron inadecuados en cuantía y administrados en forma tal que se perjudicaron seriamente las posibilidades de hacer políticamente viables las reformas de las estructuras de precios en Latinoamérica.

Como es lógico suponer, los programas de reforma de los sistemas de precios eran tareas altamente sensitivas desde el punto de vista político. No sólo se trataba de intervenir en situaciones plagadas de intereses creados. Lo que es peor, los métodos disponibles para efectuar tan delicada intervención eran trágicamente primitivos, requiriendo de un proceso enconado de prueba y error para llegar a funcionar. En estas condiciones, la cooperación externa para el desarrollo hubiera tenido que favorecer el avenimiento entre las partes haciendo uso de exquisita delicadeza. Mientras más delicada la reforma en consideración, más remota debió ser la presencia de Estados Unidos en su diseño y puesta en práctica. Ello hubiera requerido tratar a los países latinoamericanos como socios y no como pupilos. De hecho, la supervisión del desembolso de préstamos por programas estuvo a cargo de las misiones diplomáticas de Estados Unidos, mediante reuniones trimestrales con grupos de funcionarios del gobierno prestatario en las que éstos hacían examen de conciencia sobre la conducción de la política de desarrollo, incluyendo lo relativo a los últimos temas, que suelen ser materia de soberanía nacional.¹⁰

Aunque el informe Rockefeller no se refiere a estos problemas en forma clara, sí registra la presencia de una cierta inconformidad en América Latina frente a la actitud paternalista de Estados Unidos.¹¹ Sus recomendaciones respecto al préstamo por programas parecen, sin embargo, poco congruentes con esta apreciación por parte del autor. En efecto, apoya la idea de que se siga usando ese instrumento¹² y que:

Al proporcionar tanta asistencia para programas como para proyectos, Estados Unidos debe tomar pleno conocimiento de las recomendaciones de la Comisión para el Desarrollo del Hemisferio Occidental de la Organización de Estados Americanos, que se han propuesto, dando toda su importancia al Artículo 6, Sección 251 H de la Ley de Ayuda Extranjera de 1966.

Pero esta última disposición (conocida como la Enmienda Full-

¹⁰ Ejemplos del contenido de estos ejercicios de supervisión se encuentran en sendos estudios sobre Chile y Colombia publicados por el Congreso de Estados Unidos en 1968, en los cuales se da fe del fracaso del préstamo para programas.

Sobre el caso de Brasil, véase el estudio de Carlos F. Díaz-Alejandro, *Some Aspects of the Brazilian Experience with Foreign Aid*, Yale University, Economic Growth Center. Discussion Paper N° 77, Oct. 1969, pp. 33-vi (mimeo).

¹¹ Capítulo uno, sección A.

¹² Capítulo cuatro, sección C-2.

bright) ha probado ser impracticable en virtud de la falta de recursos suficientes por parte del CIAP, la cual no parece que se aliviaría con sólo cambiarle el nombre al de Comisión para el Desarrollo. Esta falta contrasta con la agilidad y dotación de recursos de ADI, la cual se convertiría ahora en una Agencia de la Oficina Ejecutiva, dependiente del Presidente de Estados Unidos, apoyada entre otras entidades por un Instituto de Asuntos del Hemisferio Occidental. Aunque "la gran cantidad de personal que la ADI mantiene en varios países sería reducida a un mínimo",¹³ el trabajo de la ADI permite ya que un grupo muy reducido de personas en cada embajada ponga a la oficina de Washington en una posición vastamente superior a la del CIAP, en lo referente al vital flujo de información.

Resulta claro que el informe Rockefeller toma la posición de dejar que la multilateralidad en la administración de la asistencia externa siga siendo un concepto meramente académico.

Como los años de la Alianza demuestran, en ausencia de un mecanismo multilateral plenamente efectivo no se puede esperar que la asistencia externa permita que prosperen reformas de los sistemas de precios a la vez que se preservan las instituciones democráticas. Así que la recomendación de Rockefeller hace a un lado una de las pocas, pero en manera alguna despreciables conclusiones del diálogo que con tantas dificultades habían comenzado América Latina y Estados Unidos en el decenio que recién termina: la conclusión de que hace falta sanear las oportunidades de inversión privada (¡incluso de origen interno!) mediante reformas de los sistemas de precios. En vez de ello, el informe nos sirve la noticia de que América Latina necesita mucha inversión privada y que este último término quiere decir inversión privada norteamericana. Como puede verse, la prescripción es congruente con un diagnóstico cuidadosamente preparado mucho antes de que se concibiera la Misión. No se trata del diagnóstico elaborado por los órganos modestamente multilaterales de la Alianza, pero es suficientemente sazonado para juzgar a la Misión como una encomienda técnicamente viable. Lástima, en su discurso de prensa sobre el futuro de la política de su gobierno hacia América Latina, publicado en *The New York Times* el 1º de noviembre de 1969, el presidente Nixon fue aún más lejos. No sólo omitió toda mención a los préstamos por programa, sino que afirmó que la inversión privada será la mayor fuente de recursos de capital externo para América Latina. Cualquier observador superficial entiende que no es de esperarse (para no hablar de desearse, que es asunto aparte) un aumento dramático de esta entrada de recursos.

Si la posición Rockefeller frente a la necesidad de reformas económicas es indiferente, más todavía lo es hacia el estado de cosas en materia de cooperación comercial. En este aspecto pasa por alto los programas de liberalización de barreras a la importación que, aun en ausencia de préstamos por programas adecuados han emprendido Argen-

¹³ Capítulo tres, sección A-3.

tina, Brasil, Chile y Colombia; los países en que más difícil parecía lograrlo. En un contexto en que la falta de "auto ayuda" y el "desempeño" se ha esgrimido como excusa para explicar el tibio apoyo de Estados Unidos a la América Latina, esta omisión es lamentable. El argumento podía haberse usado para señalarle al gobierno que no se puede pronunciar a favor de más autoayuda en este aspecto si por otra parte Estados Unidos, mediante medidas restrictivas adicionales, continúa vedándoles el acceso a sus mercados a los productos latinoamericanos. A este respecto es de notar que el informe no se hace eco de las peticiones, formuladas en varios foros por los países latinoamericanos, de que se eleve al nivel de compromiso el principio de no innovar o *stand-still*, que vedaría a Estados Unidos el imponer restricciones *adicionales* a las que estorban el acceso a los productos latinoamericanos. En vez de ello, se recomienda tibiamente un trato especial para las naciones del hemisferio en caso de tener que introducirse nuevas restricciones.¹⁴

En cuanto al tema de las preferencias,¹⁵ que es clave para la cooperación interamericana, el informe abre una puerta y cierra otra. Por una parte, hace un noble intento por romper el *impasse* en que se encuentra el debate, en el cual los latinoamericanos rehúsan llegar a un entendimiento con Estados Unidos que excluya a los demás países en desarrollo, a la vez que los africanos estorban la solución del problema por aferrarse a las preferencias especiales que les otorgan los países europeos de que antes dependían. Esto último es a cambio de "preferencias inversas" que le dan los africanos a los europeos. Como Estados Unidos considera discriminatorias esas preferencias inversas, se opone a conceder a su vez preferencias generales a los países en desarrollo. Rockefeller rompería el *impasse* formulando las preferencias como aplicables "a naciones que no estén recibiendo tratamiento especial de otros países industriales". Como decisión unilateral de Estados Unidos, ésta será probablemente aceptable para América Latina sin que con ello vulnere sus compromisos de solidaridad con el resto del Tercer Mundo.

Por otra parte, el informe cierra una puerta en materia de preferencias al solicitar que éstas sean recíprocas, contradiciendo la posición del Tercer Mundo, que las pide unilaterales. Una vez más, en relación con esto el informe concede aparentemente mucha flexibilidad a sus propuestas. En el capítulo cuatro, sección D, propone una Conferencia Hemisférica para acordar sobre una nueva división del trabajo en las Américas. Desafortunadamente, la recomendación incorporaría una representación tan abigarrada en esta Conferencia (incluyendo líderes parlamentarios y sindicales) que no es de esperarse tenga consecuencias ejecutivas en el futuro visible. Contrasta con esto la atención muy secundaria que se le da a la CECLA¹⁶ como "un vehículo efectivo de ex-

¹⁴ Capítulo cuarto, sección C-1.

¹⁵ *Loc. cit.*

¹⁶ Capítulo tres, sección D-5.

presión independiente para las otras naciones americanas". Eso lo es, sin duda, y en un campo tal como la cooperación comercial ha demostrado capacidad para representar a la América Latina en la UNCTAD, laborando con la mayor agilidad y actuando como su propia secretaría técnica.

Tanto en lo que se refiere a la cooperación comercial como a la multilateralización de la asistencia financiera, la CECLA parecería ser el órgano que América Latina ha desarrollado a fin de superar las desventajas de una presencia por parte de Estados Unidos, así como las de una enmarañada burocracia. Si en verdad desea Estados Unidos inaugurar una época de "sociedad, en vez de relación paternal" haría bien en mirar hacia esta simiente como un órgano de negociaciones, no sólo de expresión. Esta investidura depende, por supuesto, de la iniciativa latinoamericana, pero podría ser muy favorable para las futuras relaciones entre Estados Unidos y la región, ya que de darse este cambio, nada de raro tendría que eventualmente se desarrollara dentro del seno mismo de la CECLA, un mecanismo regulador de la asignación de asistencia, incluyendo la financiera para programas.

Pero esto ya no cabría en el diagnóstico de Rockefeller. Para éste, eliminar el paternalismo es dejar que el tema del financiamiento por programas se pierda en el olvido.