

# INVERSIÓN EXTRANJERA, AYUDA Y DEPENDENCIA EN AMÉRICA LATINA

MARÍA DEL ROSARIO GREEN \*

## I. INTRODUCCIÓN

EL PROPÓSITO de este trabajo es el de presentar el panorama económico global de América Latina en términos de inversión extranjera, ayuda externa y dependencia, a partir de una situación dada de estancamiento más o menos generalizado.<sup>1</sup> Es necesario advertir que al hablar de América Latina en general, se ha corrido el riesgo de la imprecisión, pues es evidente que no todos los países presentan exactamente el mismo grado de estancamiento y dependencia, que no existe una correlación en ningún sentido entre estos dos fenómenos y que aunque la región como un todo presenta un caso de coexistencia de ambos aspectos, ésta es circunstancial y de ninguna manera inevitable.<sup>2</sup> Sin embargo, la falta de precisión a la que hicimos referencia, eliminable sólo a través del estudio de países y casos concretos, es compensada en este trabajo por la comprensión que el nivel de abstracción que adoptaremos permite de las relaciones internacionales de los países de América Latina, dentro de un marco real de dependencia económica, y sobre todo de sus vinculaciones con Estados Unidos, a fin de definir lo que para los

\* Profesora de Problemas Internacionales de América Latina en El Colegio de México. Es Director Adjunto de esta revista y ha publicado algunos artículos sobre cuestiones latinoamericanas. El presente ensayo fue presentado por su autora en la Conferencia de la *Students' Association for Latin American Studies*, de la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA), celebrada en Lake Arrowhead (California), del 5 al 7 de marzo de 1971.

<sup>1</sup> Para los propósitos de este trabajo dentro del concepto de América Latina no se incluye a Cuba en vista de que no mantiene en la actualidad ningún lazo con Estados Unidos.

<sup>2</sup> La razón por la cual decimos que no existe una correlación en ningún sentido entre estancamiento y dependencia es que el estancamiento es función de la cantidad de recursos que se inyecten al sistema, mientras que la dependencia es un resultado de la expansión mundial del capitalismo. Existe, decíamos, la posibilidad de que ambos fenómenos se den conjuntamente, pero también pueden existir aisladamente. Así México, por ejemplo, que es uno de los países de más alto crecimiento en América Latina (7.5 % en 1970), presenta al mismo tiempo una elevada participación extranjera en los sectores más dinámicos de su economía, mientras que Estados Unidos, por otra parte, registra tasas de crecimiento tan reducidas que prácticamente puede hablarse de estancamiento de la economía norteamericana (en 1970 el crecimiento fue prácticamente cero), y sin embargo mantiene un elevado grado de autonomía, marcando la pauta de las relaciones en un mundo de interdependencia como es el de hoy.

latinoamericanos significa la "relación especial" a la que aluden los norteamericanos al referirse a sus tratos con la región.<sup>3</sup>

Una vez establecida la actual situación de estancamiento de la economía latinoamericana en su conjunto, como un telón de fondo o un punto de partida, el presente trabajo se limitará al estudio de las estrechas vinculaciones que existen entre la inversión extranjera, la ayuda exterior y la dependencia en América Latina. Se intentará demostrar los mecanismos por medio de los cuales tanto la inversión extranjera directa como el financiamiento público externo han tendido a desplazar el centro de las decisiones de política económica del interior al exterior, que es lo que brevemente se entiende por dependencia, y que las "soluciones institucionalizadas", como los esquemas de integración económica, aunque teóricamente apropiadas, en la práctica han probado ser ineficaces para sacar a América Latina de su estancamiento y en cambio han coadyuvado a la acentuación del carácter dependiente de la región.

La razón de la dependencia económica de América Latina no puede encontrarse exclusivamente en factores de orden histórico, como la tradición colonial de la región, o de orden externo, como la necesidad de los países avanzados de exportar capitales para evitar el receso de sus economías. Es necesario también llamar a cuentas a los fenómenos de orden interno, porque éstos juegan una parte esencial en la perpetuación de la dependencia y son los que habrán de cambiarse en primer término si lo que se busca es la transformación de la relación de dependencia y no la mera aplicación de paliativos a sus manifestaciones más inminentes.

En este estudio se hace hincapié en la necesidad de que los gobiernos latinoamericanos promuevan verdaderos cambios estructurales que incrementen el ahorro interno y externo, y mejoren la eficacia de su uso en términos de inversiones productivas, sobre todo dentro del sector público, en lugar de que sigan acudiendo a la ayuda proveniente del exterior y continúen difiriendo la asunción de una postura radical, indispensable en estos momentos. En la medida en que las élites en el poder en América Latina continúen mostrando su imposibilidad o desinterés para actuar en el interior y sigan perdiendo su capacidad de negociación frente al exterior, vía penetración y apropiación de dominio por parte de las grandes corporaciones internacionales, el carácter dependiente de América Latina se irá acentuando, con el consecuente agravamiento de las tensiones sociales y la posibilidad de un desenlace violento, revolucionario.

<sup>3</sup> El término "especial relación", tan en voga en Estados Unidos para referirse a sus vinculaciones con los países latinoamericanos, constituye uno de los conceptos básicos en el Informe Rockefeller y aun cuando se encuentra definido muy vagamente, o quizás por ello precisamente, es empleado con frecuencia por la Administración de Nixon.

## II. ESTANCAMIENTO

La actual situación económica de América Latina ha sido ampliamente discutida en términos de estancamiento, por los expertos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Tal estancamiento económico se caracteriza por un aumento del producto bruto insuficiente para, vista la alta tasa de crecimiento demográfico, permitir un incremento sensible de los niveles *per capita* del producto interno y del ingreso nacional. En los últimos años la situación se ha deteriorado a tal punto que, si de 1950 a 1960 la tasa de crecimiento del producto por habitante fue del 2 % anual, de 1960 a 1967 ésta alcanzó escasamente un nivel de 1.7 % anual.<sup>4</sup>

Algunos de los factores que explican el estancamiento latinoamericano se desprenden básicamente del hecho de que América Latina constituye una sociedad relativamente cerrada, fundada en el control oligopólico del poder, la economía y la educación, que determina una economía primaria de exportación, a través de una mano de obra abundante y viviendo a nivel de subsistencia. Las proyecciones de tal economía se manifiestan en una bajísima productividad por unidad de trabajo y un sometimiento a un proceso secular de deterioro en sus términos de comercio. El impulso para sustituir, con la industrialización, las importaciones, iniciado en la década de los treinta y acentuado a partir de la segunda Guerra Mundial, no logró conducir a la economía latinoamericana a un proceso autosostenido de crecimiento y diversificación, debido al agotamiento de la etapa de sustitución para la cual las economías latinoamericanas estaban más o menos preparadas, así como a las limitaciones de sus respectivos mercados nacionales. El resultado fue que al finalizar la década de los cincuenta se inició en la región el presente estancamiento.<sup>5</sup>

Frente a este panorama poco alentador para las economías de la región, los gobiernos latinoamericanos muchas veces actuaron como simples subsidiarios de la empresa privada, revelándose incapaces para extraer y movilizar los grandes recursos financieros requeridos para proseguir con las etapas más avanzadas del proceso de sustitución de importaciones, así como para comprometerse enérgicamente en un movimiento integracionista que abatiría las fronteras de los mercados nacionales y haría posible la producción en gran escala. Presiones de todo tipo llevaron a estos gobiernos a comprometerse en programas de estabilidad financiera a fin de crear un clima atractivo para la inversión extranjera, con lo que permanecieron vinculados a patentes y tecnología extranjeras, al mismo tiempo que, aprovechando una coyuntura internacional, resultado de la guerra fría, exigieron y hasta cierto

<sup>4</sup> CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1968*. Nueva York, Naciones Unidas, E/CN.12/825, 1969, p. 11.

<sup>5</sup> Helio Jaguaribe, "Dependencia y autonomía en América Latina", Jaguaribe H. et al., *La dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo XXI, 1969, pp. 9-10.

punto lograron, mayores niveles de ayuda externa para el desarrollo económico y social del área.

De esta forma, por razones de índole tanto política como financiera y tecnológica, los gobiernos latinoamericanos se sujetaron cada vez más a una política de inversiones y de producción que escapaba a su mando, con lo que el estancamiento de la región se vio agravado por la acentuación del carácter dependiente de su economía respecto del exterior.

### III. DEPENDENCIA

La dependencia constituye una forma de dominación que se manifiesta a través de una serie de características en el modo de actuación y en la orientación de los grupos que en el sistema económico aparecen como productores o como consumidores. Esta situación supone, en los casos extremos, que las decisiones que afectan a la producción o al consumo de una economía periférica dada, se tomen en función de la dinámica y de los intereses de las economías centrales.<sup>6</sup>

Varias son las características que se han adjudicado a las naciones latinoamericanas en lo que hace a sus relaciones de dependencia con los países imperialistas;<sup>7</sup> entre los cuales el papel principal es el desempeñado por Estados Unidos, por constituir el centro en torno al cual se da el carácter periférico de la región. Estas características son, principalmente: el exportar materias primas,<sup>8</sup> el concentrar sus exportaciones en pocos productos o pocos mercados,<sup>9</sup> el carecer de capacidad

<sup>6</sup> Fernando H. Cansoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI Editores, S. A., 1969, p. 24.

<sup>7</sup> Oscar Braun, *Desarrollo del capital monopolista en Argentina*. Buenos Aires, Editorial Tiempo Contemporáneo 1970, pp. 14-15.

<sup>8</sup> Hasta 1966 los productos primarios representaban el 87 % de las exportaciones totales de la región, proporción que alcanzaría el 95 % si se consideraran los metales no ferrosos semielaborados que se incluyen en la categoría "otras manufacturas". CEPAL, *op. cit.*, p. 63.

<sup>9</sup> Casi todos los países de América Latina son monoprodutores o productores de básicamente dos o tres productos de exportación. Aun los países grandes y medianos ofrecen esta estructura. Así por ejemplo, el 50 % de las exportaciones argentinas están constituidas por trigo y carne, el 43 % en Brasil y el 64 % en Colombia es café, el 73 % en Chile es cobre y en Venezuela el 93 % de las exportaciones es petróleo. México es el único país de la región que ha logrado una estructura de exportaciones bastante diversificada, en la cual el algodón constituye el principal producto con una concentración de menos de 13 %. En los pequeños países del área, la condición monoprodutora de sus economías es igualmente alarmante. Así por ejemplo, el 54 % de las exportaciones de Bolivia es estaño, el 61 % en Ecuador, el 54 % en Panamá, el 50 % en Honduras y el 22 % en Costa Rica es bananos. El 55 % en Haití y el 35 % en Guatemala es café, mientras que el 78 % es petróleo en Trinidad y Tobago. Paul Roberts (ed), *Statistical Abstract of Latin America, 1967*, Los Ángeles, University of California, 1968, p. 204. Por lo que respecta a los mercados a los que se dirigen las exportaciones de América Latina, en 1966 el 75 % de las mismas se destinaba a las regiones industrializadas (sin incluir a los países socialistas de Europa oriental), y de ellas la mitad era absorbida por el mercado norteamericano, cantidad que equivale al 33 % del total. CEPAL, *loc. cit.*

propia para la elaboración de tecnología moderna,<sup>10</sup> el tener bajo control extranjero una parte sustancial de las más importantes y modernas empresas industriales y el depender de préstamos externos para equilibrar sus cuentas externas y financiar su desarrollo económico y social. En este estudio se hará hincapié, tal y como se señaló en la introducción, únicamente en los dos últimos aspectos: inversión extranjera y ayuda externa.

### 1. *Inversión extranjera*

Es un hecho que dentro de la ideología político-económica de las grandes potencias que operan en el contexto de un sistema de libre empresa, las ventajas de las inversiones extranjeras directas aparecen claras y precisas: aportan el capital necesario, proporcionan tecnología, conocimientos prácticos, fuentes de empleo, organización y administración de alto nivel, entrenamiento, oportunidades para los fabricantes nacionales, ingresos fiscales y divisas. Sin embargo, en la medida en que provocan decisiones tributarias y cambiarias muchas veces discriminatorias o arbitrarias, y se empeñan en obtener "garantías" contra los riesgos que han asumido al establecerse en medio de comunidades que les son ajenas; en la medida en que no hacen verdaderos esfuerzos por diseminar las técnicas modernas; y en la medida en que comprometen al Estado del que provienen a proteger sus intereses particulares y se convierten en una amenaza para la soberanía del Estado al que se dirigen, acentúan el carácter dependiente de la región, presentando una situación tal en la que las decisiones son tomadas desde el exterior, sin que el país en cuestión tenga una influencia significativa sobre ellas, independientemente de cuan importantes éstas puedan ser para sus propios intereses.<sup>11</sup>

Ahora bien, tradicionalmente han existido en América Latina, y aún subsisten en la actualidad, enclaves extranjeros que tienden a apropiarse de las actividades conectadas con el desarrollo de los recursos minerales, las exportaciones y los servicios públicos. Desde los tiempos de su establecimiento, la introducción de las técnicas más avanzadas les fue confiada, pero en realidad poco o casi nada hicieron para diseminarlas. Por el contrario, casi siempre que surgió una empresa de carácter nacional dispuesta a embarcarse en actividades similares a las exploradas por los enclaves extranjeros, el esfuerzo doméstico fue absorbido por estos enclaves o eliminado por fuertes presiones económicas por parte de los mismos.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Esto hace que el 73 % de las importaciones latinoamericanas esté constituido por productos industriales de complicada tecnología, el 85 % de los cuales proviene de Estados Unidos, principalmente, y de los países de Europa occidental. *Idem*.

<sup>11</sup> Rosario Green, *La cooperación económica financiera internacional de la post-guerra en América Latina. El caso de México*. México, UNAM, tesis profesional, 1966, pp. 19-22.

<sup>12</sup> Raúl Prebisch, "The system and the social structure of Latin America", I. L. Horwitz et al. (eds.), *Latin American radicalism*, Nueva York, Vintage Books, 1969, p. 40.

En años recientes, el énfasis de las inversiones extranjeras en América Latina se ha desplazado de las actividades "tradicionales" como la minería, el petróleo, el transporte, la industria eléctrica y la agricultura tropical, hacia los "nuevos sectores" de la industria manufacturera y los servicios comerciales y financieros. Este cambio resulta comprensible a la luz del panorama económico de la región en estos momentos. Debido a que las importaciones latinoamericanas estaban constituidas principalmente por manufacturas, todo esfuerzo orientado a reducir el coeficiente de importaciones tendría que adoptar la forma de industrialización, es decir, crecimiento más que proporcional del sector manufacturero. Las políticas tendientes a este objetivo adoptaron muchas formas, y una de ellas fue la de atraer mediante favores especiales los capitales extranjeros hacia el sector mencionado. Se logró así la convergencia de dos órdenes de factores: el deseo de los países de la región de reducir el coeficiente de importación a través de la industrialización, y el propósito de grupos internacionales de preservar la posición que poseían tradicionalmente en los mercados de esos países.<sup>13</sup> De esta forma, dado que la nueva industrialización se hizo principalmente bajo el control extranjero e íntimamente ligada con las importaciones, cada unidad de producción pasó a tener una doble inserción en el proceso: en el conjunto nacional en que se localiza y en el conjunto económico, cuya cabeza es la matriz situada en el extranjero.

Una visión gráfica de este cambio de énfasis se desprende del análisis de la distribución sectorial de la inversión directa norteamericana, sin duda alguna mayoritaria en América Latina. Mientras que en 1966 el valor de la inversión directa norteamericana en los sectores tradicionales se estimaba en 3 800 millones de dólares, el de la colocada en la industria manufacturera y los servicios, exceptuando el transporte y la industria eléctrica, aumentó a unos 6 000 millones de dólares, es decir, el doble de la inversión existente en los mismos sectores en 1956. De estos 6 000 millones, más de la mitad (3 077 millones de dólares) se concentró en la industria manufacturera.<sup>14</sup>

La impresión que se desprende del análisis de las cifras anteriores, en el sentido de que en los últimos años el principal enlace entre Estados Unidos y otros mercados es la producción exterior en lugar del comercio exterior, es reforzada al analizar la preponderancia que han asumido en la actividad manufacturera de la región las filiales de las grandes corporaciones norteamericanas. En 1967, el 80 % de la inversión extranjera directa de Estados Unidos estaba en manos de 187 corporaciones, de las cuales 182 contaban con 1 924 subsidiarias en América Latina. De estos 182 conglomerados transnacionales funcionando en la región, 171 (con 950 subsidiarias) estaban comprometidos en activi-

<sup>13</sup> Celso Furtado, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*. México, Siglo XXI, 1969, p. 205.

<sup>14</sup> Miguel S. Wionczek, *El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada extranjera de América Latina*. Jaguaribe H. et al., *op. cit.*, pp. 129, 148.

dades manufactureras. Las once corporaciones restantes canalizaron los esfuerzos de sus subsidiarias hacia las ramas del comercio (233), la industria extractiva (56), y otro tipo de actividades no especificadas (685).<sup>15</sup>

Se puede entonces concluir que para las grandes corporaciones norteamericanas, la actividad manufacturera latinoamericana presenta un atractivo especial, pues a ella destinan la mitad de los recursos invertidos en los países del área,<sup>16</sup> y la mitad de las subsidiarias operando en la región. A esto debe añadirse el hecho de que una gran parte del resto de esa inversión está dedicada al control de los recursos naturales latinoamericanos, con lo que la evolución de la futura estructura industrial de estos países queda también en manos extranjeras.<sup>17</sup>

Habiéndose establecido de esta forma la magnitud de los intereses privados norteamericanos en América Latina, y sobre todo por lo que hace al renglón de las manufacturas, se comprenderá la tendencia que éstos manifiestan a controlar toda decisión de política nacional que pueda perjudicarlos de alguna forma, independientemente de las ventajas que tales decisiones pudieran aportar al país. Pero eso no es todo, las administraciones norteamericanas en los últimos tiempos han mostrado un gran interés en crear las condiciones necesarias para la operación efectiva de garantías políticas e incentivos económicos que permitan a las empresas privadas norteamericanas "ayudar" al desarrollo económico de los países latinoamericanos. Esta idea de que las inversiones directas son una forma de ayuda de los países desarrollados a los subdesarrollados es muy discutible. Es un hecho ampliamente reconocido que una vez que un país desarrolla su capacidad de producción por encima de los demás, no sólo tiende a promover una expansión económica y rebasar sus fronteras, sino que necesita hacerlo para impedir el receso de su economía. Una de las formas más importantes y comunes de satisfacer ese requisito de expansión ha sido desde hace mucho tiempo la exportación de capitales siguiendo los patrones tradicionales (enclaves) o los modernos (subsidiarias). De esta forma, la inversión de capitales en el extranjero surge como una necesidad también para los países desarrollados y no sólo para los subdesarrollados.

Por otra parte, la necesidad de exportar capitales se aprecia con más claridad a la luz del concepto de que si el desarrollo de las regiones subdesarrolladas del mundo es financiado en forma adecuada, provocará un aumento de la demanda de bienes de capital (indispensables para la producción de manufacturas), estimulando el empleo y el ingreso

15 J. W. Vaupel y Joan P. Curham, *The making of multinational enterprise*. Cambridge, Harvard University, 1969.

16 En 1966 el grueso de esos recursos se concentraba, en orden de magnitud, en México, Brasil y Argentina, aunque en los países que iniciaron más recientemente su industrialización: Colombia, Venezuela y Perú, las filiales presentan elevadas tasas de crecimiento, lo que permite prever un control externo aún mayor a medida que avanzan en su industrialización. Celso Furtado, *op. cit.*, p. 207.

17 Harry Magdoff, *The age of imperialism. The economics of U. S. foreign policy*. Nueva York, Modern Reader Paperbacks, 1969, pp. 27-62.

nacional de los países que le producen, es decir, los industrializados.<sup>18</sup> Sin embargo, la definición de la inversión extranjera directa como una forma de ayuda para el desarrollo de los países en los que se instala, ha sido un caso tradicionalmente presentado y defendido por Estados Unidos en sus relaciones económicas con los países latinoamericanos. Frente a esta política, América Latina ha defendido una posición muy diferente que será discutida posteriormente, al tratar el caso de la ayuda externa.

Dada la política norteamericana hacia América Latina en relación con las inversiones extranjeras, se han firmado acuerdos de "garantía" con varios gobiernos latinoamericanos por medio de los cuales las compañías privadas norteamericanas que operan en sus territorios disfrutan de una posición privilegiada en comparación con compañías similares en Estados Unidos. Al mismo tiempo, medidas tales como la enmienda Hickenlooper crean "super-garantías" políticas para las compañías norteamericanas al sujetar a los gobiernos locales a una amenaza permanente. En este contexto, la inversión privada significa, explícita o implícitamente, la inversión de las grandes corporaciones puesto que las pequeñas empresas norteamericanas no poseen ni la capacidad ni los medios para operar en el exterior. Ahora bien, en la medida en que la gran corporación norteamericana opera en América Latina con un gran número de privilegios, fuera del control antimonopolístico de Estados Unidos, y con la protección política y militar norteamericana respaldándola, este tipo de corporación tiende necesariamente a convertirse en un superpoder en cualquier país latinoamericano. Puesto que una gran proporción de las decisiones básicas sobre la orientación de la inversión, la localización de la actividad económica, la orientación de la tecnología y el grado de integración de las economías nacionales descansa en las manos de estas grandes corporaciones, resulta evidente que los actuales estados nacionales habrán de desempeñar un papel cada vez más secundario, dependiente. En la medida en que el control ejercido por los gobiernos nacionales se ve cada vez más disminuido al permitir a las grandes corporaciones norteamericanas operar con mayor libertad, la tendencia a la concentración de la actividad económica se irá acentuando, agravándose con ello las actuales diferencias en los niveles de vida entre los grupos sociales y entre las áreas geográficas, siendo el resultado final un aumento real o potencial de las tensiones sociales. Puesto que las decisiones económicas estratégicas tienden cada vez más a escapar al control de los gobiernos latinoamericanos, estas tensiones tenderán a ser vistas, en el plano político local, desde su ángulo negativo exclusivamente, por lo que la acción del Estado tendrá que asumir un carácter esencialmente represivo.<sup>19</sup>

Resumiendo, la situación de dependencia resulta y causa al mismo

<sup>18</sup> Pablo González Casanova, *La ideología norteamericana sobre inversiones extranjeras*. México, UNAM, 1955, pp. 63-65.

<sup>19</sup> Celso Furtado, "U. S. hegemony and the future of Latin America". I. L. Horowitz *et al.* (eds.), *op. cit.*, pp. 70-73.

tiempo, la alineación de las élites y la marginalización de las masas. Mediante ciertas condiciones de carácter cultural, económico, político y social heredadas de la colonia, las élites se tornaron en dominantes en vez de dirigentes y el sistema, con su propensión al estancamiento, fue conducido a mantener su equilibrio a través de la represión coercitiva de las masas. Por otro lado, la acción conjunta del estancamiento y la represión hacen al equilibrio del sistema cada vez más dependiente de las condiciones externas. Exportador de productos agromineros (sujetos al deterioro de la relación de intercambio) e incapacitado para terminar su proceso de industrialización, el sistema tiende al desequilibrio de su balanza de pagos que sólo puede corregirse mediante financiamiento externo, lo que aumenta la dependencia y perpetúa el déficit exterior. El sistema también depende de aportes externos de tecnología y de capital debido a su bajo coeficiente de educación, innovación tecnológica y formación de capital, así como de su incapacidad para movilizar sus propios recursos. Finalmente, depende incluso de asistencia externa para lograr aumentar su capacidad de represión en la misma proporción en que se agrava la presión reivindicativa de las masas. (Un ejemplo puede encontrarse en el financiamiento norteamericano a los programas latinoamericanos de contrainsurgencia y entrenamiento policiaco.) La unión de la dependencia del exterior con la represión interna de las masas, hace del modelo latinoamericano políticamente un tipo especial de fascismo, que se distingue del europeo anterior a la segunda Guerra Mundial por el hecho de que su centro dinámico no es interno sino externo. Este nuevo tipo de fascismo es designado "colonialfascismo" por Jaguaribe, quien afirma además que la experiencia de los últimos años ha confirmado la propensión de los regímenes dependientes de América Latina a encaminarse hacia formas cada vez más nítidamente colonialfascistas.<sup>20</sup>

## 2. Ayuda externa

Es un hecho ampliamente reconocido y estudiado que en América Latina, como en las demás regiones subdesarrolladas del mundo, el surgimiento de profundas aspiraciones de mejora en los órdenes político, económico, social y cultural por un lado, y la insuficiencia de recursos financieros internos para satisfacerlas, así como sus tradicionales dificultades de balanza de pagos, resultantes de su calidad de exportadora de materias primas (que al correr de los años han ido perdiendo su valor de compra relativo) e importadora de productos manufacturados, por el otro, han llevado a sus países a buscar financiamiento externo público de carácter no compensatorio y compensatorio.<sup>21</sup>

Esta tendencia a recurrir al financiamiento externo, que puede decirse se inicia después de la segunda Guerra Mundial, se ha agudizado a tal grado en los últimos años, que en estos momentos el endeudamiento

<sup>20</sup> H. Jaguaribe, *op. cit.*, pp. 40-41.

<sup>21</sup> Rosario Green, *op. cit.*, p. 172.

público externo de América Latina asume proporciones realmente alarmantes, no solamente en términos absolutos, sino lo que es más peligroso, en relación al peso que su servicio impone sobre la disponibilidad actual y futura de los recursos provenientes de la exportación de bienes y servicios latinoamericanos al resto del mundo. De 1957 a 1966 la deuda pública externa latinoamericana a plazo mayor de un año (financiamiento no compensatorio) llegó a los 12 600 millones de dólares (incluyendo préstamos y créditos negociados pero no desembolsados), es decir, el triple del nivel alcanzado a finales de 1956. Lo peligroso de esta situación fue que el servicio de la deuda pública externa comenzó a exceder las nuevas entradas de créditos y préstamos al sector público. Es decir, que el volumen de los nuevos préstamos ya no bastaba para cubrir los compromisos financieros originados de la deuda pública externa contraída con anterioridad.<sup>22</sup>

Las repercusiones de semejante situación en términos de acentuación e incremento de la dependencia de América Latina respecto de los centros financieros del mundo, resultan en un mayor control extranjero de las políticas económicas nacionales a través de presiones financieras y mercantiles. El centro financiero de mayor gravitación para América Latina es Estados Unidos, no sólo porque a través de agencias tales como el EXIMBANK y la AID aporta más del 50 % de este financiamiento externo a los países latinoamericanos, sino porque aun en aquellos casos en que los fondos se han multilateralizado, como en el caso del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y sus filiales, el Banco Interamericano de Desarrollo, es precisamente el gobierno norteamericano, por ser su capital el mayoritario en esos organismos, el que mayor influencia tiene sobre la política de financiamiento a seguir, es decir, sobre las decisiones en cuanto a los tipos de proyectos a financiar, las tasas de interés, los plazos de amortización y la unidad de reembolso.<sup>23</sup>

Cuando se buscan las razones de las dificultades que enfrentan los países latinoamericanos con respecto al financiamiento externo, y de la forma como éste ha acentuado el carácter dependiente de la región, es necesario reconocer que éstas se fundan sólo parcialmente en el hecho de que América Latina, al igual que el resto de las regiones en desarrollo no contó en los últimos años con el volumen de recursos de origen externo que hubiera podido absorber, ni con las condiciones de ayuda que hubieran permitido cubrir su servicio sin dificultades de balanza de pagos. Todo parece indicar que el lento crecimiento de las economías latinoamericanas registrado en los últimos años se debe no sólo a las políticas financieras de los países de altos ingresos hacia América Latina sino también a las políticas económicas internas. En realidad los representantes de las élites en el poder no han introducido en sus economías los cambios estructurales que en los últimos años se han delineado como indispensables para lograr un aumento importante

<sup>22</sup> M. S. Wionczek, *op. cit.*, p. 117.

<sup>23</sup> Rosario Green, *op. cit.*, pp. 66-80.

en el volumen del ahorro interno y el grado de eficacia en la utilización de éste y del que proviene del exterior. De ahí que pueda decirse que el endeudamiento público externo en América Latina ha servido en buena parte como sustituto de las reformas internas indispensables para el progreso de sus países. Con esto la dependencia traspasa los límites de lo puramente financiero para convertirse en una más compleja y absoluta.<sup>24</sup>

Inicialmente, fuera del financiamiento otorgado a los países latinoamericanos por el Fondo Monetario Internacional para corregir los desequilibrios de sus balanzas de pagos y promover la estabilidad cambiaria,<sup>25</sup> y de una buena parte del aportado por el EXIMBANK (Banco de Exportación e Importación de Washington) para financiar el comercio de exportación de Estados Unidos en América Latina, con sus correspondientes repercusiones sobre el equilibrio de la balanza de pagos de esta última,<sup>26</sup> el resto del financiamiento público externo recibido por los países latinoamericanos era empleado básicamente en la construcción de la infraestructura económica básica de la región. De esta forma, prácticamente el 90 % de los créditos concedidos a América Latina por el Banco Mundial (BIRF) y su filial, la Asociación Internacional de Fomento (AIF), se destinaron tradicionalmente a financiar los servicios públicos básicos como son la energía eléctrica, los transportes y las comunicaciones (sectores igualmente favorecidos por las inversiones extranjeras directas, según se señaló anteriormente).

En virtud de este último tipo de financiamiento (tanto directo como indirecto), los gobiernos latinoamericanos fueron liberados en gran parte de su responsabilidad de canalizar los escasos recursos internos a la construcción del capital social básico (con las ya discutidas consideraciones negativas que esto implicó en términos de pérdida de capacidad para decidir sobre su localización y magnitud), a fin de poder concentrarlos en otros sectores como la promoción de las exportaciones, el apoyo a la producción industrial y el mejoramiento de las condiciones sociales de la población. La creación y la reestructuración de otros organismos de financiamiento público internacional se planeó en esos momentos con el fin de colaborar en la realización de esa tarea con los gobiernos latinoamericanos que continuaban esgrimiendo el argumento de escasez de recursos internos. Así, la Corporación Internacional de Fomento (CIF), una segunda filial del Banco Mundial establecida en 1965, ha destinado el 90 % de los créditos concedidos a los países latinoamericanos, a financiar el establecimiento, mejoramiento y expansión de las empresas privadas productivas conectadas con el desarrollo industrial de la región. La Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), una institución norteamericana cuyo origen puede trazarse en 1948 y

<sup>24</sup> M. S. Wionczek, *op. cit.*, pp. 119-120.

<sup>25</sup> U. S. Treasury, *International Monetary Fund and International Bank for Reconstruction and Development. Articles of Agreement*. Washington, D. C., 1944, pp. 1-2.

<sup>26</sup> Rosario Green, *op. cit.*, p. 45.

que ha sufrido grandes modificaciones en sus propósitos y funcionamiento, ha concedido también un importante volumen de financiamiento a la región para proyectos conectados con su desarrollo económico y social. Aunque las tasas de interés exigidas por este organismo son menores, y los plazos de amortización más largos que los del resto de las instituciones financieras a las que nos hemos venido refiriendo, que se rigen por condiciones netamente comerciales, tienen sin embargo el grave inconveniente de constituir una fuente de recursos o préstamos "atados", es decir, condicionados a ser gastados en un determinado país o países (principalmente en Estados Unidos), en la compra de bienes específicos, y transportados en navíos cuya bandera se especifica. Finalmente, el Banco Interamericano de Desarrollo, establecido después de casi un siglo de insistencia latinoamericana por una fuente de financiamiento *ad hoc* para la región, dedica una parte importante de sus recursos a financiar proyectos relacionados con el desarrollo económico y social de sus países miembros.<sup>27</sup>

Ahora bien, podría suponerse que los volúmenes de ayuda externa, de distinto tipo, aunados a los volúmenes de ahorro interno de los países latinoamericanos, serían suficientes para presentar un panorama de una América Latina floreciente, a pesar del problema señalado del peso excesivo de las cargas por concepto de servicio de esa deuda. Sin embargo todo parece indicar que éste no ha sido el caso, que los recursos externos no se han empleado para complementar los intereses y promover el desarrollo económico y social de la región, sino para, como comúnmente se dice, "tapar los agujeros". Es decir, para evitar tomar las medidas radicales necesarias como serían: Primero, reprimir el consumo suntuario de los grupos de altos ingresos que hace que gran parte de los recursos internos de los países sean gastados en importar o producir este tipo de bienes, en lugar de emplearlos en la producción de bienes de consumo básico, de los que, dada la desigual distribución del ingreso que priva en América Latina, gran parte de la población carece. Segundo, aumentar la tasa marginal de ahorro público, mediante una planeación más racional de los gastos corrientes de ese sector, y privado a fin de que este último sector se expanda y absorba los excedentes de la fuerza de trabajo, tradicionalmente absorbidos por el primero. Tercero, elaborar programas de desarrollo a largo plazo, que permitan reducir la relación capital producto en lugar de fomentar la inversión suntuaria y seguir insistiendo en políticas autárquicas de industrialización, cuando el proceso de sustitución de importaciones en escala nacional ha llegado en muchos casos a la etapa de rendimientos decrecientes.<sup>28</sup>

Mientras no se tomen las anteriores medidas, es decir, mientras no se usen de manera eficiente los recursos externos (tanto los provenientes del financiamiento público como los que se originan de las exportaciones) y no se aumente la eficacia de las inversiones públicas y privadas

<sup>27</sup> *Idem*, pp. 36-71.

<sup>28</sup> M. S. Wionczek, *op. cit.*, p. 121.

realizadas con recursos internos, los gobiernos latinoamericanos tendrán que seguir recurriendo al financiamiento público externo, para rellenar hoyos y cubrir los servicios de la creciente deuda. Esta posición los lleva a perder cada vez más su capacidad de negociación y discriminación y los sujeta a un endeudamiento oneroso y atado, con las consecuentes repercusiones que esto implica sobre el carácter dependiente de la región.

### 3. *Perpetuación de la dependencia*

De lo anterior se desprende que la situación de dependencia de los países latinoamericanos respecto de los centros imperiales y su perpetuación vía inversión extranjera y endeudamiento público (ayuda exterior), tiene razones tanto de índole interna como externa. Por un lado, las élites gobernantes de la región carecen de poder de negociación frente a los centros financieros del mundo, así como del verdadero interés por mejorar el uso del ahorro interno, por lo que el desarrollo económico latinoamericano tiende más bien a reflejar los intereses de los países del centro que los de las sociedades latinoamericanas. Por otra parte, la incapacidad de los gobiernos latinoamericanos de actuar en el sector interno ha entregado el poder a los potentes grupos del exterior, los que no sólo consideran provechoso defender el *statu quo* en las relaciones económicas internacionales, sino que además, hasta la fecha, han dado muy pocas pruebas de comprensión de la naturaleza de los obstáculos que frenan el desarrollo de la región. Una prueba de esta falta de comprensión es que mientras por un lado las perspectivas del sector exportador latinoamericano vuelven a acusar señales de debilitamiento y los países de la región van a necesitar cerca de 2 000 millones de dólares anuales para pagar el servicio del endeudamiento creciente, por el otro los países desarrollados están cortando las corrientes de ayuda económica internacional, haciendo más onerosas sus condiciones y aconsejando a los países subdesarrollados dejar de solicitar más ayuda externa y confiar más en la inversión extranjera.<sup>29</sup>

Esta falta de comprensión tan absoluta no es nueva en el panorama de las relaciones económicas internacionales, y un ejemplo ilustrativo de la misma se puede obtener del estudio histórico de las diferencias entre las posiciones de Estados Unidos y los países de América Latina precisamente a este respecto.

Hasta 1958, cuando el deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina llegó a su punto crítico y llevó al gobierno norteamericano a revisar su política hacia los países latinoamericanos, el primero había sostenido una visión más o menos consistente sobre la que consideraba la mejor estrategia de desarrollo de la segunda. A pesar de que Estados Unidos había venido proporcionando a la región asistencia técnica en campos tales como salubridad, agricultura y educación, y a pesar de que tanto el EXIMBANK como el Banco Mundial eran dos fuentes de financiamiento activas en América Latina, se espe-

<sup>29</sup> *Idem*, p. 124.

raba que el papel principal como promotor del desarrollo del área fuera desempeñado por la inversión privada directa, tanto doméstica como extranjera. De ahí que la tarea principal que debería ser desempeñada por los gobiernos latinoamericanos y las agencias de financiamiento internacional fuera la de mantener o restablecer la estabilidad monetaria, y crear la infraestructura necesaria y un clima favorable para estimular tanto la generación del capital doméstico como la entrada del capital extranjero. La frase "poner su casa en orden", tan frecuentemente empleada por el gobierno norteamericano al referirse a la actitud que debía ser observada por los países latinoamericanos, implicaba precisamente el tipo de medidas que deberían ponerse en práctica con ese fin.

El escaso interés desplegado por el gobierno norteamericano con respecto a las necesidades de financiamiento público del desarrollo latinoamericano, es el resultado de una serie de acontecimientos históricos cuyo contenido ideológico y de seguridad fue siempre muy importante para Estados Unidos. Después de la segunda Guerra Mundial, los esfuerzos financieros norteamericanos se concentraron en la reconstrucción europea y se manifestaron en el llamado "Plan Marshall para Europa" (1947-1948). Tiempo después la atención se centró en Asia y el Medio Oriente, regiones donde el objetivo que se perseguía era detener el avance del comunismo internacional.<sup>30</sup>

América Latina no había sufrido los devastadores efectos de la guerra, la mayoría de sus países se encontraban bajo gobiernos dictatoriales que esgrimían la bandera del anticomunismo con una convicción tal que disminuía grandemente los riesgos de una penetración ideológica de ese tipo, y además la región estaba recibiendo ya un volumen creciente de recursos financieros privados norteamericanos. Esta última consideración sobre todo fue la que operó como factor decisivo para que el financiamiento público norteamericano al desarrollo de la región no pasara de ser una aportación meramente marginal.

En abril de 1948, un vocero del gobierno de Estados Unidos, el general Marshall (quien un año antes había propuesto un enorme programa de financiamiento público norteamericano para la reconstrucción de Europa), hacía oficial esta posición al declarar durante la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos reunida en Bogotá:

Mi gobierno está preparado para aumentar la escala de la ayuda que ha venido proporcionando al desarrollo económico de las repúblicas americanas. Pero está más allá de la capacidad del gobierno de Estados Unidos financiar más de una pequeña porción del amplio desarrollo requerido. El capital que habrá de necesitarse en los próximos años deberá venir de fuentes privadas, tanto domésticas como extranjeras. La experiencia de Estados Unidos ha de-

<sup>30</sup> William Benton, *The voice of Latin America*, Nueva York, Harper and Row Publishers, Inc., 1961, p. 144.

mostrado que la mejor forma de alcanzar el progreso es a través del esfuerzo individual y el uso de recursos privados. Por lo tanto, deberá alentarse el incremento del capital de inversión tanto de fuentes internas como externas.<sup>31</sup>

Frente a esta actitud general de Estados Unidos, los países latinoamericanos consistentemente abogaron por un aumento en la corriente de préstamos y créditos provenientes de organismos internacionales y otras agencias de carácter oficial. En particular, los latinoamericanos luchaban por la creación de una institución regional de financiamiento, más adecuada y capacitada para tratar con los problemas específicos de desarrollo de los países del área. Aunque reconocían la importancia de la inversión privada extranjera y declaraban no sostener "consideraciones ideológicas" contra el capital privado, los países latinoamericanos expresaron sus sentimientos a este respecto en un informe presentado por la secretaría de la CEPAL durante la Conferencia Económica celebrada en Quintadinha, Brasil, en 1954.

El informe de la CEPAL sostenía primero que, en vista de la urgencia de las necesidades de desarrollo, América Latina no podía depender de que el capital privado entrara en las cantidades necesarias; segundo, que el capital extranjero, sobre todo cuando ocupa una posición monopolística, como en el caso de los servicios públicos, da cabida al surgimiento de "desconfianza"; y tercero; que los rendimientos del capital privado son mucho mayores que los servicios de la deuda pública y crean además dificultades de transferencia adicionales. Consecuentemente, en el informe se establecía que por estas razones la mayoría de los países latinoamericanos se declaraban "más en contra que a favor del capital privado extranjero" y preferían acudir al capital público e internacional para ayudar a financiar el desarrollo económico y social de la región.<sup>32</sup>

De la discusión anterior se desprende que durante muchos años, al tratar con el problema específico del financiamiento externo del desarrollo económico de América Latina, tanto Estados Unidos como los países latinoamericanos sostuvieron puntos de vista completamente distintos. El primero estaba mucho más interesado en promover la inversión privada, mientras que los últimos se declaraban a favor del financiamiento público. Sin embargo, una serie de acontecimientos de todo tipo parecieron conjugarse finalmente para hacer que ambas posiciones se aproximaran en una aparente línea de acción y pensamiento comunes.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> U. S. Congress, Committee on Foreign Relations, *United States and Latin American policies affecting their economic relations*. 86th. Congress Session, Washington, D. C., 1960, p. 8.

<sup>32</sup> ECLA, *International cooperation in a Latin American development policy*. Nueva York, 1954, p. 102.

<sup>33</sup> Rosario Green, *The Inter-American Development Bank and the economic integration of Latin American the LARTA case*. Nueva York, Columbia University, 1968, tesis, p. 39.

El final del *boom* del petróleo reveló que, fuera de esta industria, muy poco capital privado estaba entrando a los países de América Latina.<sup>34</sup> Por otra parte, la declinación de los precios de varios de los productos primarios de exportación más importantes debilitó a la economía latinoamericana y a su capacidad de autofinanciarse. Además, se hizo evidente también que ni el Banco Mundial ni el EXIMBANK estaban proporcionando suficientes recursos de capital, ni tampoco estaban financiando proyectos importantes de desarrollo social por no considerarlos redituables. Todas estas circunstancias, sumadas a ciertas presiones negativas: la presencia de estudiantes protestando contra Estados Unidos en América Latina, los resultados del viaje de Nixon a la región y las declaraciones del hermano del Presidente Eisenhower, es decir, todo lo que podría englobarse como un profundo sentimiento "anti-yanqui", al cual habría después de añadirse la amenaza que para la seguridad de Estados Unidos representó el triunfo de la Revolución Cubana, estimularon la adopción de una serie de medidas que dieron la impresión de que se defendía entonces una política económica norteamericana favorable para América Latina.

En 1959 se creó el Banco Interamericano de Desarrollo para contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, colectivo e individual, de los países latinoamericanos, complementando la inversión nacional y proporcionando asistencia técnica.<sup>35</sup> En 1960 se adoptó el Acta de Bogotá, que recogía algunas de las recomendaciones del informe de la CEPAL de 1954, así como algunos de los conceptos económicos elaborados por el presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, en 1958, en el contexto de su propuesta Operación Panamericana (OPA). Se decidió entonces crear un Fondo Interamericano de Desarrollo Social para financiar aquellos proyectos de significación social que habrían de complementar los programas de desarrollo económico, así como delinear una política de préstamos a largo plazo para financiar el crecimiento de la economía latinoamericana. La Alianza para el Progreso (ALPRO), adoptada bajo la Carta de Punta del Este, constituyó una expresión de esa nueva política y fue presentada como una nueva fase de la participación del capital extranjero en el desarrollo económico y social de América Latina, fase que habría de basarse en el principio de mayores volúmenes de crédito sujetos a condiciones más flexibles y dentro de un marco de planeación efectiva para el desarrollo.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> La guerra de Corea ocasionó un pronunciado incremento en la demanda de petróleo, pero para finales de 1952 éste había comenzado a disminuir mientras la oferta de petróleo crudo, las facilidades de transportación y la capacidad de las refinadoras se habían expandido enormemente tanto en el hemisferio occidental como en el oriental. Esta situación agravó aún más la caída de los precios y precipitó el final del *boom* del petróleo. Helmut J. Frank, *Crude oil prices in the Middle East*. Nueva York, F. A. Praeger Publishers, 1966, p. 60.

<sup>35</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Convenio Constitutivo*. Washington, D. C., 1963, pp. 1-2.

<sup>36</sup> Rosario Green, *The Inter-American...*, p. 40.

A diez años de distancia el fracaso de la ALPRO es evidente en términos de acciones reales: En primer lugar, no se han vertido los fondos originalmente prometidos: 2 000 millones de dólares anuales de los cuales 400 serían proporcionados por el EXIMBANK, 250 corresponderían al programa de desarrollo social previsto en el Acta de Bogotá, 150 proporcionados a través del Programa de Alimentos para la Paz, 75 provendrían del Fondo de Préstamos para Desarrollo del gobierno de Estados Unidos, 75 estarían en la forma de asistencia técnica, 750 constituirían empréstitos de los organismos internacionales —incluido el BID— y de diversas fuentes públicas y aun privadas, europeas y japonesas, mientras que los 300 millones restantes representarían capital privado norteamericano.<sup>37</sup> En segundo lugar, tampoco se han liberado las condiciones a las que los créditos se sujetan, sobre todo los llamados “atados”. En tercer lugar, no se ha logrado que la mayoría de los países latinoamericanos lleven a cabo las reformas económicas y sociales establecidas como un prerrequisito de la ayuda concedida bajo los términos de la Alianza. Finalmente, la afluencia de capital privado norteamericano a la región ha sobrepasado el 15 % anual originalmente previsto, lo que reafirma la observación anteriormente vertida en este trabajo, de una vuelta a las tradicionales expresiones de la política económica exterior norteamericana. Esta impresión se afianza más todavía si se consideran las declaraciones del sub-secretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Charles A. Meyer, en el sentido de que la política económica de Estados Unidos hacia América Latina habrá de tener como bases la continuación de todas las formas de ayuda que existen a la fecha, pero con importante disminución en la expectativa de lo que la ayuda pueda conseguir; el mantenimiento de niveles mínimos de ayuda bilateral y un mayor apoyo al sector privado en el proceso de desarrollo.<sup>38</sup>

El informe presentado por Nelson A. Rockefeller al Presidente Nixon en agosto de 1969, al regresar de su jira por América Latina, es una prueba más de este retorno al pasado. El énfasis se pone sobre “la iniciativa privada y la responsabilidad ciudadana” porque han probado constituir la base del florecimiento económico norteamericano, y “lo que es cierto para nosotros [Estados Unidos] es esencialmente cierto también para el hemisferio [América Latina]”. Vuelve a insistirse en la creación de un “clima favorable para las inversiones local y extranjera”, y en el importante papel de esta última como proveedora de “conocimientos técnicos esenciales y capital”. Dentro de este espíritu se recomienda específicamente que Estados Unidos proporcione “el máximo aliento a la inversión privada a través del hemisferio”, no aplicando “reglamentaciones impositivas a las inversiones privadas de Estados Unidos en el extranjero que contrarían los esfuerzos de las naciones en

<sup>37</sup> Víctor L. Urquidí, *Viabilidad económica de América Latina*. México, F. C. E., 1962, pp. 151-152.

<sup>38</sup> Rosario Green, “Estados Unidos y América Latina hoy”, *El Día*, México, 4 de julio de 1969, edición de aniversario.

desarrollo para alentar la inversión privada y promover las empresas extranjeras".<sup>39</sup>

Finalmente, al referirse a América Latina en su segundo mensaje anual sobre política exterior, pronunciado el 25 de febrero de 1971, el presidente Nixon, tras de señalar que los países que de cualquier forma hostilicen a Estados Unidos no recibirán ayuda de ningún tipo, afirmó:

...es nuestro deber y nuestra misión brindar los medios y el método a través de los cuales pueden hacerse por la vía pacífica, todos aquellos grandes cambios que son necesarios en el Continente Americano...

A continuación pidió a las naciones latinoamericanas tratar a los inversionistas de Estados Unidos con equidad, y de acuerdo con el derecho internacional, en lugar de ejercer presiones contra ellos, ya que son precisamente esas inversiones las que pueden desempeñar un papel constructivo para el desarrollo de los países.<sup>40</sup>

Parece que toda esta evidencia es suficiente para concluir que los países desarrollados, y particularmente Estados Unidos, que constituyen los centros financieros de los cuales los países latinoamericanos obtienen una parte importante de los recursos externos que, a pesar de las condiciones onerosas a las que se sujetan, necesitan para tapan los hoyos de sus economías y diferir la aplicación de medidas estructurales, están volviendo a las actitudes de los años cuarenta y cincuenta que parecían ya superadas y que obviamente no resuelven el problema, pues la inversión extranjera tampoco va a asumir el liderazgo en la promoción de las reformas internas. Por el contrario, la inversión extranjera tenderá a perpetuar el *statu quo* que le es favorable: la dependencia de América Latina con respecto al capital y a la tecnología que dicha inversión puede aportar y su sujeción a las decisiones de política económica nacional tomadas por los países donde se localizan las matrices de las corporaciones que se instalan en la región.

#### IV. LA INTEGRACIÓN: "SOLUCIÓN INSTITUCIONALIZADA"

Ha quedado establecida aquí la creciente dependencia que América Latina guarda con respecto al exterior y particularmente frente a Estados Unidos en términos de inversión extranjera y ayuda externa, y se ha apuntado también que la consecuencia de tal fenómeno ha sido la perpetuación del estancamiento económico de la región. Es el momento entonces de introducir los esquemas de integración económica latinoamericana como un intento de solución para salir de ese estancamiento en virtud de las consideraciones teóricas que lo respaldan.

Es sin duda justificable la formulación del principal objetivo de po-

<sup>39</sup> "El Informe Rockefeller", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Vol. X, Núm. 3, enero-marzo, 1970, pp. 296, 313, 321-322.

<sup>40</sup> *Novedades*, México, 26 de febrero de 1971.

lítica económica de los países subdesarrollados en términos de maximización de su crecimiento económico. Durante mucho tiempo se pensó que esto se lograría a través de la concentración de sus efectos productivos según los lineamientos de la ventaja comparativa internacional. Sin embargo, en la realidad, el proteccionismo internacionalmente practicado introdujo considerables distorsiones a este modelo teórico. El caso de la incapacidad de los países menos desarrollados para explotar plenamente sus ventajas en virtud del proteccionismo de los países más avanzados es una clara representación de este hecho. El resultado de esta situación para los primeros ha sido el estancamiento de sus exportaciones o su muy lento crecimiento, y una tasa igualmente lenta de crecimiento económico en general, con la consecuente aparición de recursos desempleados o subempleados. Esto significa que podrían y deberían iniciarse nuevas líneas de producción. Con esta base América Latina se embarcó en un programa de sustitución de importaciones, llevado a cabo detrás de barreras proteccionistas nacionales, buscando industrializar el área. Las particulares características del proceso sustitución de importaciones latinoamericano, al llegar al agotamiento de sus primeras etapas puso de manifiesto que dicha política de industrialización siendo necesaria, no era suficiente mientras se diera dentro de los estrechos límites del mercado nacional. Vistos desde esta perspectiva, los esquemas de integración en América Latina resultan altamente racionales pues disminuyen el costo del proceso de industrialización (en términos de oportunidades alternativas sacrificadas), como una respuesta a una mejor asignación de recursos productivos y al alto nivel de probabilidad de explotar tanto las economías de escala como las internas.<sup>41</sup>

Así pues, la teoría parecía estar del lado de los países latinoamericanos que se entregaron a construir la integración de la región como resolución aparente. Sin embargo, a veces por evidente falta de interés y otras por la existencia de problemas estructurales cuya solución requiere bastante más que una mera declaración de buena voluntad, los resultados han distado mucho de equipararse a las expectativas iniciales. América Latina no ha logrado salir del *impasse* en el que se encuentra. Tanto la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) se han estancado tras una iniciación aparentemente exitosa. El comercio interlatinoamericano, en el caso de la ALALC, volvió a recuperar los niveles de los primeros años de la década de los cincuenta, representando en 1967 el 11 %, del comercio internacional de la región, pero se ha mantenido estancado.<sup>42</sup> En el caso del MCCA, el fracaso es todavía más alarmante porque los progresos habían sido mayores, implicando un comercio intrazonal en 1967 del orden del 35 % del comercio mundial centroame-

<sup>41</sup> Rosario Green, "Justificación de la integración económica en áreas subdesarrolladas: ALALC", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Vol. IX, núm. 2, octubre-diciembre, 1968, p. 167.

<sup>42</sup> Inter-American Development Bank, *The Inter-American Development Bank and the integration of Latin America*. Washington, D. C., 1967, p. 11.

ricano,<sup>43</sup> y los devastadores efectos del reciente conflicto bélico entre dos de sus miembros, El Salvador y Honduras, han puesto en jaque su futuro.

Por otra parte, para la sustitución de bienes intermedios y de capital no basta la ampliación del mercado, son necesarios además recursos financieros y tecnológicos en cantidades tan grandes que, dada su estructura actual, la economía latinoamericana no está en posición de aportar internamente. Vista la presente tendencia a la escasez de financiamiento público externo en condiciones menos onerosas, no parece quedar otra alternativa para la integración latinoamericana que la inversión extranjera, posibilidad que, por otra parte, es vista con muy buenos ojos por los inversionistas extranjeros. Dado que la finalidad de construir un mercado más amplio, mediante la unión de varios mercados nacionales, es precisamente la creación de nuevas oportunidades de inversión y absorción del progreso tecnológico, es de suponerse el apoyo activo de los inversionistas extranjeros al proceso de integración. Frente a ese consenso del extranjero, América Latina esgrime actitudes ambivalentes. Por un lado, considera esta forma de transferencia de recursos externos como un instrumento útil de desarrollo económico, cuando es acompañado de considerables volúmenes de ayuda pública externa y de la supresión de los obstáculos impuestos por los países avanzados exportadores de capital a la expansión del comercio exportador latinoamericano. Por otro lado, la inversión privada extranjera ha sido considerada también como una amenaza potencial a la integración regional. Se argumenta que, dado que las fuerzas competitivas operan más libremente en un mercado ampliado, existe el temor entre las actuales industrias nacionales de que eventualmente habrán de sucumbir a la tecnología, la potencia financiera y la técnica de mercadeo superiores de la empresa extranjera. Se teme también que a través de la integración las empresas extranjeras encuentren la forma de saltar por encima de las restricciones nacionales sobre las importaciones y la inversión, socavando así y hasta destruyendo con el tiempo el grado de control de los países latinoamericanos sobre sus economías, acentuando así la dependencia económica de la región respecto al exterior.<sup>44</sup>

Parecería entonces que, por razones de índole tanto interna como externa a la región, los esquemas de integración económica, teóricamente ideados para sacar a los países latinoamericanos de su estancamiento y fortalecer el camino de su independencia, no han cumplido su tarea y amenazan con hacer aún mayor la dependencia exterior de América Latina al dejar que las grandes corporaciones internacionales tomen la delantera en la explotación de un mercado ampliado, marginando a las empresas nacionales, menores en magnitud y experiencia. Esta situación tenderá a perpetuarse mientras no se dé en los países latinoamericanos

43 Celso Furtado, *La economía latinoamericana...*, p. 231.

44 Miguel S. Wionczek, "La integración económica latinoamericana y la inversión privada extranjera". *Comercio exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., septiembre de 1970, pp. 748-749.

una clara definición de los objetivos de desarrollo nacional y se tomen las medidas adecuadas para realizarlos, sin temer afectar los intereses nacionales y extranjeros que obstaculizan el desarrollo económico y social de la región.

### V. ¿CAMBIO ESTRUCTURAL O REVOLUCIÓN?

Si la "solución institucionalizada" al estancamiento y a la dependencia vía integración ha fracasado, parece evidente que la verdadera solución no puede ser diferida por más tiempo. Es necesario pasar de las palabras y las buenas intenciones a la acción. Es necesario reconocer que ni la ayuda externa, ni la inversión privada, ni la integración económica por sí solas van a resolver ningún problema a menos que las élites en el poder se decidan a promover un profundo y verdadero cambio de las estructuras económicas y sociales de los países del área. En la medida en que esta decisión continúe posponiéndose, las probabilidades de su realización por la vía pacífica habrán de ir disminuyendo y al final sólo quedará un camino: el derrocamiento de las actuales élites en el poder y la revolución.

La necesidad de encontrar soluciones a la dependencia de América Latina en todas y cada una de sus manifestaciones: económica, política, militar y cultural, ha sido planteada, total y parcialmente, en un buen número de estudios recientes a cargo de destacados analistas de la situación latinoamericana.<sup>45</sup> En el fondo de todos ellos, existe una coincidencia en torno al carácter indispensable de afectar las estructuras básicas de las economías latinoamericanas, y las variaciones se dan más bien en cuanto al énfasis que se pone sobre las posibilidades de un cambio específico y uno revolucionario.

Helio Jaguaribe, un latinoamericanista brasileño, introduce sin embargo una tercera posibilidad que podría ser considerada realista por algunos y extremadamente pesimista por otros. Concretamente esta posibilidad consiste en pasar de un estado de hecho que él denomina "dependencia satelizante" a uno de derecho que llama "dependencia provincial". Sostiene que la dependencia satelizante engendra su propia destrucción al agravar la desproporción interna entre un sector moderno y un sector arcaico, en el estrechamiento creciente del primero, con lo que el estancamiento se perpetúa, marginando no sólo a las masas sino también a las clases medias las que al ver sus intereses tan directamente afectados adquirirán capacidad y propensión a movilizar revolucionariamente a las masas.<sup>46</sup> Así pues, o bien el sistema se modifica para adquirir viabilidad interna, como una posible salida al estancamiento y a la dependencia, modificando sus estructuras, o bien el sistema debe racionalizar su dependencia. Esta última opción es a lo que Jaguaribe llama dependencia provincial. Su base sería la construcción de un Im-

<sup>45</sup> A lo largo de este estudio hemos hecho constante referencia a los que nos parecen más importantes.

<sup>46</sup> Helio Jaguaribe, *op. cit.*, pp. 43-44.

perio similar al romano, sustituyendo a las antiguas élites inoperantes por autoridades preconulares que recluten valores locales entre los que incorporen a una clase media previamente "romanizada", es decir, aculturada en los mismos términos de los centros hegemónicos. Con tales medidas, la estabilidad del Imperio estaría asegurada.

La solución propuesta por Jaguaribe, lejos de acabar con la situación mediante la cual la economía latinoamericana se encuentra condicionada al desarrollo y la expansión de otra economía, sanciona o "legaliza" los vínculos a través de los que el país dominante dispone de un predominio tecnológico, comercial, de capital y socio-político sobre los países dependientes latinoamericanos, predominio que le permite imponerles condiciones de explotación y extraerles parte de los excedentes producidos internamente. De igual forma, la tácita aceptación del carácter dependiente de América Latina y su incorporación en una forma imperial como la propuesta por Jaguaribe, tampoco va a resolver los problemas internos de los países de la región. En realidad, parece ser que la única y verdadera solución para América Latina es su transformación en una economía autosostenible e independiente y los esfuerzos para lograrlo habrán de ser primero de orden inminentemente interno. Solamente cuando los países latinoamericanos se encuentren respaldados por una situación interna tal que les permita negociar a nivel internacional, sus vinculaciones con el mundo exterior serán de interdependencia, tal y como se dan entre los países industrializados de la actualidad. Queda entonces abierta la discusión del cambio estructural interno y su viabilidad pacífica y revolucionaria. El primer caso implica más bien una reorientación y el segundo un rompimiento y al mismo tiempo un enfrentamiento con el sistema internacional.

Por lo que toca a la primera posibilidad, a lo largo de este trabajo se ha insistido en algunas de las medidas que deberán tomarse a fin de reorientar la estructura económica de los países latinoamericanos. Ahora intentaremos sistematizarlas y encuadrarlas en el marco de los prerrequisitos básicos para el cambio pacífico. En primer lugar, y dado que un punto recurrente también en este ensayo se ha referido a la incapacidad o falta de interés de las élites actualmente en el poder, para resolver los problemas internos de los países latinoamericanos, será necesario concentrar los esfuerzos en la formación de grupos dirigentes nacionales profundamente preocupados, al nivel de las acciones y no de las expresiones retóricas, con la problemática económica de sus respectivos países; un grupo de dirigentes preparados, conocedores de los problemas y convencidos de la urgente necesidad de resolverlos. En la medida en que se utilicen y estimulen estos elementos, existentes en mayor o menor grado en todos los países de América Latina, en la reconstrucción de sus sociedades, será cada vez menos cierta la afirmación de que sólo los viejos políticos, por su experiencia, están capacitados para dirigir, o que es necesario importar técnicos y administradores de los países industrializados porque son los únicos poseedores del *know how*.

El segundo prerrequisito consiste en emplear la planificación eco-

nómica para elaborar las directrices de la política nacional. En realidad, la planificación ha sido usada por prácticamente todos los países latinoamericanos en el pasado, y continúa siendo usada en la actualidad, pero es necesario convertirla en un instrumento de política económica bastante más eficaz de lo que ha probado ser hasta ahora.

Como una consecuencia de la crisis de 1929, la vulnerabilidad del sector externo, reflejo de las fluctuaciones de los precios de los productos primarios en los mercados internacionales, llevó a numerosos gobiernos latinoamericanos a asumir crecientes responsabilidades en el plano económico. Este período de "desarrollo hacia adentro", que se prolonga hasta fines de la segunda Guerra Mundial, se caracteriza por basar el desarrollo en los mercados internos nacionales. Al cabo de un tiempo, tal reorientación de la política de desarrollo hizo evidente la necesidad de reconstruir y ampliar la infraestructura económica. Así se dan los primeros ensayos de planeación económica. Se trataba esencialmente de programas de obras y esquemas de financiamiento en los sectores del transporte y la energía eléctrica. Por otra parte, diversos estudios realizados entonces por la CEPAL demostraron la crisis del sector externo. Por un lado, debido a una serie de factores exógenos que tienen que ver con elasticidades de demanda y elaboración de sustitutos, la exportación de productos primarios ya no desempeñaba el papel de "máquina de crecimiento" para los países de la región. Por el otro, el hecho de que el coeficiente de importaciones estuviera alcanzando dimensiones alarmantes, ocasionaba serios peligros para las balanzas de pagos latinoamericanas. Se planteó entonces la necesidad de reducir y reorientar ese coeficiente de importación a través de un proceso ordenado de sustitución de importaciones. Para ello se adoptó un tipo de programación basada en un diagnóstico de las economías nacionales y en un conjunto de proyecciones macroeconómicas, apoyadas esencialmente en hipótesis sobre la evolución de la relación producto capital.

En 1961, los gobiernos latinoamericanos a través de la Carta de Punta del Este, que dio surgimiento a la ALPRO, reconocieron que la planeación económica era el instrumento básico de la política de desarrollo de la región, y se comprometieron a presentar ante el Consejo Económico y Social de la OEA sus planes de desarrollo, en cumplimiento de uno de los requisitos a los que la ayuda externa a través del programa de la Alianza para el Progreso se sujetó. Los planes elaborados a partir de entonces fueron teóricamente más completos, pues incluían, además del diagnóstico general, metas globales y sectoriales e indicaban las modificaciones estructurales necesarias para alcanzarlas, sin causar excesivos desequilibrios económicos y tensiones sociales. Sin embargo, en la práctica acabaron por ser, como en el caso del Plan de Acción Inmediata en México, operacionales sólo al nivel de las inversiones públicas.

Ahora bien, dada una élite dirigente interesada y capaz, y fijados los objetivos globales y sectoriales dentro del marco de una política de planeación eficaz, deben entonces reorientarse las actuales estructuras

económicas a fin de lograr tales objetivos, cuyo punto común de referencia es la industrialización de la región para fortalecer su crecimiento interno y su capacidad externa de negociación. Primeramente, insistimos, es necesario incrementar el ahorro interno para elevar la tasa de inversión. La notoria insuficiencia de los actuales sistemas fiscales latinoamericanos, como instrumentos de captación de recursos, hace indispensable su reforma para darles mayor flexibilidad, evitando así el recurrir en exceso al financiamiento externo, con las consecuencias que ya mencionamos, o el adoptar medidas inflacionarias de dudosa eficacia.

Un segundo punto consiste en mejorar la utilización del ahorro tanto interno —sobre todo por lo que toca al sector público— como externo. Es indispensable restringir el consumo y la inversión suntuarios, y encaminar esos recursos a la inversión productiva. De igual importancia es la disminución de los gastos corrientes del sector público y su canalización en forma más racional.<sup>47</sup>

Un tercer aspecto de la reconstrucción de las estructuras económicas latinoamericanas consiste en la necesidad de intensificar la asimilación de la tecnología moderna en todos los sectores productivos. Particular importancia habrá de darse al sector agropecuario, para lo cual será indispensable, casi siempre, introducir modificaciones profundas y rápidas en la estructura agraria, a fin de mejorar la tenencia y explotación de la tierra.

En cuarto lugar, deberán formularse políticas de empleo que modifiquen y finalmente terminen con el actual proceso de creciente marginalidad social. Esto no podrá darse sin un mínimo de autonomía tecnológica, posible sólo mediante la dedicación de un esfuerzo cada vez mayor en la investigación tecnológica. En estos momentos en que la revolución científica y tecnológica ha llevado al hombre a conquistar la luna, no se puede posponer más la efectiva incorporación de la investigación científica y tecnológica en los programas de gobierno de los países latinoamericanos.

Finalmente, y no sólo porque hemos incorporado la discusión de ese punto en este trabajo, sino porque estamos convencidos de la validez de las premisas teóricas que lo respaldan, es necesario revitalizar el esfuerzo integracionista latinoamericano e imprimirle el sentido que tuvo en su concepción. La construcción de estructuras nacionales viables desde el punto de vista del desarrollo, la instrumentalización de los gobiernos para comandar los procesos internos de desarrollo y formular sus propias políticas exteriores, y el logro de formas superiores de coope-

<sup>47</sup> México se singulariza como el país en el que los gastos del sector público, excluidas las empresas del Estado, crecieron más intensamente que el producto interno bruto, en el período comprendido entre 1960 y 1966. Celso Furtado, *La economía latinoamericana...*, p. 253. Una buena parte de la explicación de este fenómeno podría encontrarse en la creciente burocracia nacional, así como en inversiones que pueden considerarse suntuarias desde el punto de vista socio-económico.

ración en el nivel regional, son metas que no tienen por qué excluirse entre sí.

Antes de concluir este trabajo nos referiremos brevemente la alternativa revolucionaria que se plantea a la dependencia latinoamericana. Se señaló anteriormente que el actual estado de dependencia está engendrando su propia destrucción al marginalizar cada vez más a crecientes sectores de la población, dentro de un marco eminentemente represivo. Hemos visto que de acuerdo con una corriente de pensamiento y estrategia revolucionaria, distinta a la marxista, no es la marginalización de las masas lo que va a originar la revolución.<sup>48</sup> Entregadas a su propia marginalidad, las masas no disponen, aisladamente, de los cuadros administrativos y técnicos para emprender con éxito un movimiento revolucionario. Eventualmente, las masas amotinadas pueden llegar a controlar importantes áreas del país, pero no pueden desarrollar la organización y la capacidad estratégica para sobreponerse al aparato represivo de un sistema político moderno. Sin embargo, una vez que la marginalización sobrepasa a las masas y comienza a afectar a las clases medias, empiezan a gestarse las condiciones que provocarán la movilización revolucionaria de las masas por los sectores medios. Por una parte, la élite gobernante encontrará cada vez más difícil controlar la insurrección acudiendo a símbolos capaces de evocar respuestas de solidaridad nacional y autosacrificio, en virtud de la desnacionalización que la dependencia conlleva. Por la otra, la formación de cuadros organizados y organizativos, y el desarrollo de la capacidad estratégica y táctica, al correr por cuenta de las clases medias, poseedoras de los conocimientos y destinadas a convertirse en el cerebro del movimiento revolucionario, irán perfeccionándose cada vez más en movimientos clandestinos que irán mermando paulatinamente el poder de la élite gobernante.

De acuerdo con este modelo, una vez que los movimientos revolucionarios alcanzan su fase acelerada, las posibilidades de que la potencia hegemónica —sobrecargada de compromisos externos y con serios problemas internos— apoye a las élites gobernantes, política, económica y militarmente, son muy reducidas.

Existen varios puntos muy discutibles en el esquema presentado. Por un lado, el modelo parece basarse en el supuesto de que las condiciones internas de la nación hegemónica, en este caso nos referimos en particular a Estados Unidos, y sus compromisos externos no se modificarán sustancialmente en el futuro. En concreto, no parece incorporar la posibilidad de que la guerra en Vietnam —que está absorbiendo una parte creciente de los recursos norteamericanos en el exterior— termine en un plazo más o menos corto. Por otro lado, tampoco parece contemplar que una de las razones por las cuales los movimientos revolucionarios en América Latina no sólo no han podido superar sus fases iniciales, sino que están prácticamente liquidados, ha sido por el apoyo directo e indirecto del gobierno de Estados Unidos a los programas de contrainsurgencia o anti-guerrilla que están en funcionamiento en muchos de

<sup>48</sup> H. Jaguaribe, *op. cit.*, pp. 56-63.

los países latinoamericanos. Finalmente, el modelo tampoco parece considerar la posibilidad de que, de darse el modelo revolucionario cubano o chino, en uno o varios países de la región en forma individual o simultánea, el gobierno norteamericano, por consideraciones de su inminente seguridad, dedicaría cuantos esfuerzos económicos y militares fueran necesarios para evitar la implantación de un sistema semejante, casi independientemente de sus dificultades internas o del peso de sus compromisos en otras áreas.

Así, aunque la alternativa revolucionaria en América Latina es vista como una salida a largo plazo, la observación de las tendencias actuales de los movimientos revolucionarios que, aunque trabajosamente, subsisten aún en algunos países latinoamericanos, cuestionan su viabilidad, inclusive en el caso de una marginalización creciente de las clases medias. Tal es el caso del movimiento Tupamaro en el Uruguay, donde la participación organizada de los sectores medios es muy elevada y, sin embargo, sus posibilidades de derrocar al gobierno e implantar un nuevo sistema económico y socio-político, parecen bastante reducidas en estos momentos.

Parecería pues que de estas consideraciones, y de la posibilidad de que se proyecten las tendencias dentro y fuera de América Latina, la viabilidad de la revolución como una alternativa a la dependencia de los países de la región con respecto al exterior, es nula o casi nula. Las posibilidades de éxito de un movimiento revolucionario que persiga cambiar radicalmente las estructuras económicas y buscar un mejor acomodo en la arena internacional pueden sin embargo, incrementarse si previamente se da una reorientación de esas estructuras, del tipo a que nos referimos anteriormente, y se logra disminuir la dependencia y la vulnerabilidad de la región frente al exterior.

Debe quedar claro que no descartamos la posibilidad del cambio por la vía revolucionaria, simplemente queremos insistir en la necesidad de demistificar su viabilidad y adoptar actitudes más realistas.