

Lo que es y lo que no es la Alianza para el Progreso

“El programa de la Alianza para el Progreso se ha formulado como una solución al problema del bajo desarrollo latinoamericano, en un momento en que el Continente está viviendo una de sus crisis de mayor intensidad... ¿Está la Alianza para el Progreso en crisis? Y si lo está ¿cuáles son las causas y cuáles las soluciones?” (Del Informe de la Nómina de Nueve al CIES.)

Por ENRIQUE ANGULO H.

SERIOS y fundamentales problemas ha tenido que afrontar la Alianza para el Progreso en su primer año de vigencia, si nos atenemos a la radiografía que presenta el Comité de los Nueve en su informe al CIES. El organismo de los expertos es, sin duda, el que más de cerca y concretamente ha tropezado con las dificultades surgidas en torno a la teoría y la práctica del programa adoptado en Punta del Este y la experiencia que con claridad y resolución dignas de encomio expone en su documento, constituye la más valiosa aportación registrada hasta ahora para el buen entendimiento de lo que la Alianza para el Progreso es y no es, hoy por hoy, en la realidad latinoamericana. Las apreciaciones que se repiten varias veces en el informe —“crisis”, “defectos”, “fallas”— no se prestan a alimentar optimismos y, desde luego, significan una condena del romanticismo literario a que ha dado lugar el programa de la Alianza y que ha llegado a inficionar incluso a algunos esclarecidos intelectos de América Latina.

Acerca de las consideraciones políticas que contiene el informe —y que parecen responder a una honda preocupación de sus autores— bastará decir que únicamente los hechos y no las recapitulaciones históricas o las apreciaciones un tanto subjetivas, permitirán vencer a los pueblos de que las cosas son tal como las ven los Nueve. Lo cierto es que, hasta el presente, la idea general que prevalece sobre el programa no responde a las tesis expuestas por los expertos en su documento y que ello se debe, más que nada, a que las realidades no concuerdan en el grado necesario con ellas. El problema no reside tanto en la falta de información, como en la ausencia de suficientes actos sustantivos que contribuyan a modificar un estado de opinión muy extendido, de todos modos, el juicio en cuanto a las finalidades e implicaciones políticas de la Alianza para el Progreso está abierto desde el primer día y es visible que, en este terreno, las posibilidades de convencimiento a base de planteamientos teóricos son escasas.

La radiografía de la Alianza para el Progreso que nos muestran los Nueve señala que los males se extienden posiblemente hasta “la efectividad de la concepción”. ¿No responde la Alianza, en su aplicación, a lo que se había convenido en Punta del Este, o lo acordado pecó de oscuridad y necesita ser esclarecido? Lo uno y lo otro. Veamos cómo.

El programa de la Alianza se basa en el principio de multilateralidad y en un esfuerzo cooperativo, pero en la práctica opera más en condiciones bilaterales y sin sentido global de cooperación. Tan es así que el Comité de los Nueve señala que durante el primer año, salvo en el caso de Bolivia, todas las ayudas “se han acordado sobre la base de

arreglos bilaterales y sin cumplir con los procedimientos más formales que la Carta supone”.

“Para el éxito de la Alianza es esencial que tal principio de multilateralidad no se desvirtúe y que, por el contrario, se robustezca cada vez más con hechos positivos”, afirma el Comité, para sugerir, entre otras, las siguientes medidas:

— Utilizar en escala más amplia los organismos financieros regionales, como el BID, para canalizar la ayuda en forma similar a como se hizo con el Fondo de Progreso Social.

— Limitar, en su cuantía y en el tiempo, los préstamos especiales de emergencia, que hasta ahora han aparecido como las principales manifestaciones de la Alianza para el Progreso. En todo caso, de continuar, deberían llevar una calificación que los distinguiera, pues no corresponden a los propósitos fundamentales y de largo alcance del programa, ni están basados en las condiciones que establece la propia Carta.

— Dar a la Nómina de los Nueve legalmente el carácter de un organismo formal en calidad de Junta de Expertos y modificar su mecanismo operativo y el de los comités *ad hoc*, para que, vigorizando su carácter de esfuerzo cooperativo y multilateral, pueda eliminar o reducir las dificultades que conlleva la ayuda financiera externa a un programa, cuando se plantea como un arreglo bilateral entre el país y Estados Unidos o el país y ciertos grupos financieros.

En el mismo orden de ideas, el Comité de los Nueve considera necesaria una reforma radical del aparato funcional de la Alianza para el Progreso, a fin de dotar a ésta de un *organismo representativo*. Los razonamientos en que apoya su sugestión son de máxime interés y pueden resumirse así:

— La Alianza es un organismo cooperativo. Hay, por un lado, un socio que ha aceptado ser el mayor contribuyente de la ayuda externa que los países latinoamericanos requieren. La expresión de este socio ante los problemas que presenta el programa es, naturalmente, el Gobierno de Estados Unidos, con sus propios organismos, a cargo de personas individualizadas, responsables de la marcha de la Alianza. Por otro lado, frente a los problemas generales no existe el organismo latinoamericano equivalente que haya asumido ese papel. ¿No será necesario buscar una clara representación interamericana de la Alianza para el Progreso? El CIES sólo se reúne periódicamente y no puede asumir ese papel... Es urgente encontrar, al nivel interamericano, un organismo

que represente a la Alianza para el Progreso en su integridad. Ello proporcionaría un centro de discusión de los problemas de la Alianza con Estados Unidos y con los restantes países exportadores de capital que puedan prestar su contribución.

Ha faltado un engranaje que parece indispensable, al no existir un organismo central en el que las partes —Estados Unidos y América Latina— discutan los problemas de la Alianza. Los países latinoamericanos no han podido exponer, en conjunto, al “socio mayor contribuyente”, su parecer y su criterio sobre aspectos fundamentales del programa, y por ello el principio de multilateralidad y esfuerzo cooperativo ha sufrido un grave quebranto, o dicho más claramente no ha sido observado en asuntos vitales.

Los problemas de la ayuda financiera externa son apremiantes y el documento de los Nueve pone de relieve no sólo la insuficiencia de su cuantía, sino también los defectos palpables en el procedimiento seguido para su concesión. En primer término señala que:

El aumento de ciertas líneas de crédito externo ha sido totalmente insuficiente para compensar el desmejoramiento de los términos del intercambio y la disminución de las aportaciones externas en forma de inversiones privadas. Las reservas brutas de oro y divisas de la región han bajado, entre 1957 y 1961, aproximadamente en Dls. 1,000 millones, es decir, un 26%.

Mucho es lo que la Alianza tiene que conseguir a este respecto, cuando, como en el primer semestre del presente año, el movimiento de capitales de inversión privada entre EUA y América Latina ha arrojado una salida neta de cerca de Dls. 30 millones desde los países latinoamericanos y cuando, a *grosso modo*, se estima en Dls. 1,500 millones anuales el menor valor de las exportaciones de nuestra área, comparando los precios del cuatrienio 1958-61 con los de 1950-53.

Además, el Comité de los Nueve considera insuficiente la contribución mínima de aportación externa estipulada en la Carta de Punta del Este para el decenio (Dls. 20,000 millones). Dadas las circunstancias apuntadas con anterioridad es comprensible que así sea, pues la tónica general es que lo que llega como ayuda exterior apenas alcanza para compensar la pérdida sufrida por comercio exterior. El objetivo de un crecimiento anual medio del ingreso *per capita* de 2.5% —junto con un mejoramiento sustancial del nivel social en educación, salud y vivienda— exige una inversión bruta global (en el decenio) de 140,000 a 170,000 millones de dólares.

Pero si importante es el volumen de la aportación externa prevista —y cuya realización estará sujeta siempre a la evolución de la economía en los grandes centros industriales y a las políticas que en esta materia sigan— no lo es menos la forma como se otorga. En este punto, el Comité de los Nueve es ampliamente explícito y su descontento se manifiesta a lo largo de muchos párrafos. Subraya, por ejemplo, que:

Es conocido el clamor de los países latinoamericanos en el sentido de que los mecanismos operativos del Gobierno de EUA son inadecuados para atender la operación práctica de la ayuda financiera que se otorgue. Debido al papel fundamental que corresponde a EUA en la Alianza y a su responsabilidad directa en los créditos otorgados hasta ahora, gran parte de la crítica dirigida a dicho país se origina, precisamente, en la lentitud observada en el otorgamiento de los préstamos y, sobre

todo, en las trabas administrativas y operativas que no permiten el uso oportuno de los créditos concedidos.

La experiencia de este año aconseja, a juicio de los expertos, una serie de medidas de singular importancia:

— Conceder mayores facultades de decisión y de control a las misiones de la Agencia norteamericana para el Desarrollo Internacional destacadas en los distintos países, ampliando hasta donde sea conveniente el apoyo técnico que puedan necesitar.

— Procurar que la ADI y el Eximbank, en cuanto se refiere a América Latina, se adapten a las posibilidades y necesidades de los países latinoamericanos.

— Revisar, en la medida necesaria, los estatutos de entidades financiadoras, participantes en el programa de la Alianza, que fueron adoptados con anterioridad a la aprobación de la Carta de Punta del Este. Habría que estudiar esta situación en lo que se refiere a la ADI, el Eximbank, otras entidades norteamericanas de cooperación y el Banco Inteamericano de Desarrollo.

— Liberalizar o “desatar” los créditos que provengan de Estados Unidos, para que se utilicen también en la compra de bienes de capital dentro de cualquiera de las zonas de integración económica del Continente.

Es indispensable, como referencia concreta en apoyo de lo anterior, detenerse por un momento en las estadísticas de los préstamos concedidos y de los efectivamente desembolsados durante el primer año de Alianza para el Progreso. Ello revela la lentitud con que operan los organismos crediticios y el predominio que los préstamos más atados —y por ende, menos convenientes para la economía latinoamericana— vienen teniendo hasta ahora. Del 10. de julio de 1961 al 29 de junio de 1962 la ADI concedió préstamos por Dls. 469.2 millones, pero sólo desembolsó 285.2 millones; el Fondo Fiduciario del Progreso Social (que administra el BID) prometió ayuda por Dls. 224.4 millones, pero desembolsó no más de 6.3 millones. En cambio, el Eximbank, cuyos fondos sirven fundamentalmente para financiar compras en EUA, prometió Dls. 253.6 millones y desembolsó un total casi doble, 593.5 millones (lo que resulta de la realización de préstamos prometidos en anteriores ejercicios); y el programa de Alimentos para la Paz (venta de excedentes agrícolas norteamericanos en condiciones muy favorables) con un total prometido de Dls. 146.7 millones, desembolsó realmente el equivalente a una suma de 150.4 millones. De este modo se llega a las siguientes cifras para las aportaciones de EUA en el período: préstamos prometidos Dls. 1,100.8 millones, fondos desembolsados 1,031.4 millones. Más de la mitad corresponden a los recursos que impulsan y expanden las exportaciones de Estados Unidos y representan la continuación de las prácticas implantadas antes del comienzo de la Alianza. Puede decirse que, hasta ahora, la innovación introducida por la Alianza en este campo es bien escasa.

Otra consideración que se deduce fácilmente de las observaciones y recomendaciones de los expertos es que los hechos han comprobado la razón de quienes, durante la Conferencia de Punta del Este y en sus prolegómenos, reconocían el establecimiento de un organismo centralizador de *todos* los recursos de la ayuda externa y pensaban que el BID podía constituir la base del mismo. La experiencia enseña que esta falla ha sido una de las causas básicas de que la Alianza no haya podido funcionar como un programa multilateral, conforme a unas normas adecuadas a esa naturaleza y bajo el criterio supremo de responder a las necesidades de América Latina. Esa misma experiencia lleva a pensar que

la reorganización de todo el sistema de concentración y canalización de la aportación externa sigue siendo un requerimiento primordial y que el camino para conseguirlo pasa por el BID y por el propio Comité de los Nueve, debidamente reformados y entrelazados ambos organismos en una especie de Consejo de Financiamiento Externo en el que habrían de participar también representantes de la ADI, el Eximbank, Alimentos para la Paz, CEPAL y OEA.

¿Es eso todo? Con ser mucho, la respuesta es no. Faltan por examinar las ideas del Comité de los Nueve en lo que se refiere a la evaluación de los programas de desarrollo, en lo que atañe a las reformas estructurales y en lo que concierne a la integración regional.

Aunque el balance en el campo de la programación del desarrollo y de la implantación de reformas estructurales parezca pobre, no son de desdeñar los esfuerzos realizados en varios países. De todos modos, a juzgar por la urgencia que tiene la acción y por el alto grado de las tensiones sociales visibles, no parece que la Alianza para el Progreso haya logrado los rápidos avances que impone la situación. Se diría que, en la mayoría de los casos, la doctrina de la Alianza machaca en hierro frío y que la resistencia de los grupos dirigentes oligárquicos es tan dura de vencer que justifica cualquier desánimo y garantiza el acierto de los más hondamente escépticos.

En materia de planes de desarrollo, el Comité de los Nueve ha podido llegar a una serie de conclusiones particularmente significativas:

—Parece recomendable concentrar los esfuerzos de planificación en programas de mediano plazo (4 a 5 años), sobre todo si se considera su elaboración como un proceso continuo.

—Con los medios técnicos existentes en los países latinoamericanos, con las informaciones estadísticas y económicas disponibles, y dada la inseguridad de los mercados externos y la falta de un número suficiente de proyectos específicos, la formulación de programas a largo plazo, de ocho a diez años o más, no tiene validez práctica.

—Algunos de los programas que los países latinoamericanos están actualmente en condiciones de preparar constituyen más bien un marco de referencia, que define la estrategia y objetivos del desarrollo, que planes de inversión calculados con todo el detalle propio de una obra en ejecución o políticas fijadas en todos sus aspectos esenciales... pero rechazar los programas actuales debido a fallas propias de un comienzo basado en informaciones e instrumentos deficientes sería postergar indefinidamente o debilitar una acción que es posible mejorar mucho en un período de pocos años, si se aplica a ello un esfuerzo efectivo y vigoroso.

—A este respecto, el Comité de los Nueve estima que en la aceptación de programas de desarrollo se debe tener un criterio amplio. Aun cuando los programas que revise no cumplan con todas las exigencias de la técnica, *el factor esencial de calificación debe ser la capacidad del conjunto de medidas propuestas para impulsar y orientar efectivamente el crecimiento económico de la nación en el futuro inmediato y para servir de diseño general o de patrón maestro conforme al cual se preparan o completarán los proyectos concretos y se llevarán a la práctica las medidas de política económica.*

—Advertencia necesaria: un conjunto de proyectos aislados, por bien estudiados que estén, no constituye ne-

cesariamente un programa. En realidad es éste el que define qué tipos de proyectos son convenientes de realizar en un momento determinado y no aquéllos los que definen el programa de desarrollo.

Otras fallas que el Comité de los Nueve destaca en la formulación de programas de desarrollo son las siguientes:

—La falta de un número reducido de actividades claves, en torno a las cuales pudiera concentrarse la acción práctica en los años más inmediatos del plan. Las declaraciones sobre estrategia son, en la mayoría de los casos, demasiado generales para traducirse en actividades concretas; más bien dan origen a tal proliferación de actividades que, dados los limitados recursos de que se dispone, es difícil llevarlas a la práctica. Este problema se hace más agudo si se tiene en cuenta que quizás la principal debilidad de los planes nacionales es la falta de un número suficiente de proyectos concretos, con estudios de viabilidad técnica y económica válidos.

—Son muchos los créditos concedidos desde hace varios años de los cuales no sólo se han utilizado proporciones insignificantes, sino que apenas se ha comprometido una pequeña fracción de los fondos asignados.

—Una de las razones más importantes del posible divorcio entre lo que se espera del sector privado y lo que éste es capaz de realizar efectivamente, es su reducida participación en la formulación de los planes cuya realización se supone que comparte. Los Comités *ad hoc* han subrayado la necesidad urgente de que todas las fuerzas nacionales participen en la formulación de los programas de desarrollo, para ajustarlos más a las posibilidades reales.

—Necesidad de un esfuerzo nacional máximo, mediante una adecuada política de tributación y de estímulos para canalizar hacia la inversión económica los recursos que se destinan a consumos superfluos, a inversiones suntuarias o a otras que no favorecen el interés nacional.

—El Comité de los Nueve opina que los informes sobre los programas de países que, no obstante estar realizando el máximo esfuerzo interno, requieren recursos adicionales para cumplir metas aceptables en el campo social, deberían incluir una recomendación especial para que la ayuda que se les presta con este fin no llegue a gravar su economía por encima del límite establecido como máximo.

En lo que concierne más concretamente a las reformas estructurales, las opiniones del Comité de los Nueve se resumen en que no deben constituir un requisito previo al otorgamiento de cualquier ayuda dentro de los términos de la Alianza para el Progreso. Efectivamente,

las reformas estructurales forman parte integral de los programas nacionales; son importantes medios de acción que deben integrarse en los programas. Las reformas no son previas a la ayuda externa; son condición necesaria para que la ayuda produzca resultados efectivos.

El criterio es inteligente y apropiado, pero queda por ver si es observado por los países y por la Alianza para el Progreso. El Comité de los Nueve no deja este extremo —de tan fundamental trascendencia— en el aire, sino que precisa así su concepto:

—El cumplimiento de las reformas que un gobierno se compromete a realizar y sobre el cual se basa un Co-

mité *ad hoc* para emitir sus recomendaciones, constituye parte del mecanismo previsto en la Carta del Este y, por tanto, una obligación que emana de un estatuto internacional. El no cumplimiento de los compromisos de llevar a cabo las reformas debería producir los mismos efectos que origina normalmente una situación de esta naturaleza.

Es de desear que este criterio, junto con varios otros que resumimos a continuación, prevalezca sin ambages dentro de la Alianza para el Progreso y quede bien en claro para todos a través de un mecanismo operativo que no ofrezca fisuras generadoras de incongruencias.

—El Comité de los Nueve estima que la ayuda externa debe ser función del esfuerzo interno, más que de variables tales como la población o el ingreso. Mientras mayor sea el esfuerzo interno, mayor resultará la capacidad de absorción del país.

—Los organismos financieros de la Alianza deberían dar prioridad y condiciones más amplias de flexibilidad a aquellos proyectos que forman parte de planes generales, de manera que... se vaya afianzando el concepto de la programación y la diferencia entre los países que hacen este esfuerzo de los que son renuentes a realizarlo.

De las críticas y recomendaciones de los expertos en lo que se refiere a financiación externa y a programación del desarrollo se desprende con claridad que, en su primer año, la Alianza para el Progreso ha sufrido de evidentes defectos e inconsecuencias tanto por parte del "socio mayor contribuyente" como por parte de los países latinoamericanos. Se comprueba que la Carta de Punta del Este es mucho más precisa y coherente en materia de doctrina y de principios generales que en el campo operativo y que las carencias subsistentes en este segundo aspecto han permitido que la confusión y la incertidumbre invadan el terreno conceptual. La Alianza para el Progreso no ha sido, ni lo es todavía, el instrumento de desarrollo económico-social acelerado que parecía delinear la Carta de Punta del Este. Aparte de los limitados y deprimidos resultados obtenidos en el desarrollo de América Latina durante el año último, están como prueba los hechos que señalan los expertos en un intento de poner remedio a situación tan insatisfactoria. Si se les atendiera en toda la medida necesaria, la Alianza sería puesta sobre bases acordes con lo que se concibió idealmente en Punta del Este. Si no, es de temer que la Alianza siga, como hasta ahora, flotando en la superficie de las mismas y viejas corrientes de antaño.

En materia de integración económica los efectos de la Alianza para el Progreso son prácticamente nulos, salvo la pequeña ayuda que ha prestado a los organismos de cooperación en Centroamérica. Los expertos no olvidan este aspecto y en torno al problema enumeran también una serie de ideas de indudable valor.

—Deben favorecerse especialmente los proyectos que los países propongan, dentro de sus programas nacionales, que estén particularmente orientados hacia el objetivo de la integración regional.

—Es esencial mirar el problema de la integración primero como un problema de inversión y después como un problema de comercio. Es necesario, por consiguiente, encontrar inversiones de interés común que permitan fortalecer el comercio en el área. Además de vías y medios de transporte y comunicaciones, figuran en este orden de ideas actividades como la industria siderúrgica, fertilizantes, plásticos, química pesada y otras de naturaleza manufacturera.

—El estudio de una política de fomento y orientación de estas actividades, que considerara la localización de las industrias en atención sólo al mercado integrado, sin tomar en cuenta las limitaciones que actualmente presenta, y sostenida vigorosamente por una línea de crédito para estos propósitos podría ser uno de los medios más efectivos de impulsar la integración.

En los problemas de la integración regional, el Comité de los Expertos coincide con lo expuesto por autorizadas voces en el Segundo Período de Sesiones de la Conferencia de la ALALC que se celebra actualmente, en el sentido de que es menester coordinar, con una visión conjunta que abarque toda el área, los programas de desarrollo económico que elabora cada país. Además considera que él es el organismo apropiado para llevar a cabo esa tarea, siempre que para ello se refuerce su *status* y se le reconozcan responsabilidades y atribuciones que parecen desprenderse de la Carta de Punta del Este. Piden los expertos que su comité reciba legalmente el carácter de un organismo formal que podría participar, como cuerpo consultivo, ante los diversos organismos que tienen intervención directa en la Alianza para el Progreso. Añaden que, con esa condición estatutaria vigorizada, y manteniendo un vínculo más estrecho con los comités *ad hoc*, el Comité de los Nueve sería el instrumento principal de elaboración de una política de evaluación y coordinación de los programas nacionales de desarrollo en lo relativo a los problemas de integración regional y de defensa de productos básicos.

—La acción coordinadora sólo puede ejercerse en forma efectiva en el seno del Comité de los Nueve, en el cual se conocen los problemas de todos los países que solicitan la evaluación de sus programas, lo cual a su vez permite hacer recomendaciones comunes que signifiquen esfuerzos o determinaciones colectivas por parte de dos o más países. Para la evaluación de planes debe haber cierta unidad de principios, criterios y métodos, que no sólo se refieran al ámbito nacional del plan, sino que abarquen sus aspectos regionales en lo que toca a integración económica y defensa conjunta de productos básicos.

Se impone, por consiguiente, una refundición del engruaje funcional de la Alianza para el Progreso, pero sería lamentable que esa necesidad diese pie para la creación de más organismos de nueva planta. La proliferación de entidades, instituciones, cuerpos, comisiones, órganos de la mayor diversidad, es algo que amenaza asfixiar cualquier intento racional de desarrollo económico-social. De lo que se trata, en esta hora, es de simplificar mecanismos, de acoplarlos entre sí, de articular lo que opera en forma dispersa y duplicada o triplicada; para ello hay que aprovechar los marcos existentes y reforzar lo que funciona eficazmente. Es obligatoria la voz de alarma ante la evidente tendencia a salir del paso mediante nuevas comisiones y grupos, cuando la utilización lógica de los que operan ya, conectándolos según un esquema sencillo y claro, bastaría con creces y constituiría una solución más rápida, adecuada y económica. Es idea del Comité de los Nueve que se proceda a una revisión de todos los organismos del sistema interamericano para adaptarlos a esta nueva etapa de la Alianza para el Progreso; pero, en espera de ese plan general —y que debería ser formulado no por una nueva comisión, sino por el comité tripartito OEA-CEPAT-BID— lo urgente es empezar la articulación de lo que está operando y dar a la Junta de Expertos, que trabaja con tino y entusiasmo, las facultades que solicita y los mayores medios que requiere para convertirse en elemento clave de la Alianza para el Progreso.