

Problemas de Ayuda Económica Internacional

A fines de mayo pasado, los miembros de la llamada Nómina de los Nueve, creada en la Carta de Punta del Este con el fin de evaluar los planes nacionales de desarrollo en América Latina y asesorar a los organismos que proporcionan ayuda a la región dentro del sistema de la Alianza para el Progreso, renunciaron colectivamente en respuesta a la decisión del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA, de limitar una vez más su independencia de criterio y su campo de acción. Quienes renunciaron en forma colectiva son siete destacados economistas latinoamericanos y dos expertos de gran prestigio en Estados Unidos, estos últimos, Hollis D. Chenery de la Universidad de Harvard, anteriormente alto funcionario de la AID, y Paul Rosenstein-Rodan del Instituto Tecnológico de Massachussets.

La renuncia de los llamados nueve sabios ha suscitado una verdadera ola de comentarios dentro y fuera de América Latina, especialmente porque los miembros de la Nómina de los Nueve indicaron que una de las razones de su renuncia colectiva es que las medidas de reorganización adoptadas por el CIES en Buenos Aires "han hecho evolucionar la Alianza hacia un bilateralismo más pronunciado". El gobierno de Estados Unidos, oficialmente lamentó la dimisión de Los Nueve y el nuevo Subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos declaró, durante su viaje a Costa Rica a principios de mayo, que tenía esperanzas de que los nueve expertos de la Alianza para el Progreso reconsideraran su actitud.

En relación con este acontecimiento, el influyente diario francés independiente *Le Monde* hizo un análisis de la Alianza para el Progreso en sus primeros cinco años de existencia, llegando a la conclusión de que, a pesar de todo, América Latina no progresó económica o socialmente en ese periodo, con excepción de algunos países como México. El diario francés recordó que la Alianza para el Progreso nació en 1961 cuando Cuba era el centro de todas las preocupaciones en el hemisferio; hoy la atención se desvía hacia otros puntos del mundo y el aliento inicial se ha transformado en rutina; el dinamismo original se ha vuelto indiferencia, cuando ya no existe peligro inmediato. *Le Monde* terminó su comentario recordando que la Carta de Punta del Este se había propuesto realizar la cooperación interamericana; reformas de estructura económica; planeación económica y social; la reestructuración del comercio exterior, y la integración de América Latina. Llega a la conclusión de que ninguno de estos objetivos ha sido alcanzado. Opiniones semejantes se expresaron en los órganos de prensa de gran prestigio, en otros países de ambos lados del Atlántico.

Se insiste en que la ausencia de progreso se debe tanto a la falta de esfuerzos internos de los países latinoamericanos, como a las políticas económicas de Estados Unidos. Esto último quedó demostrado en la reunión de expertos de la OEA en Panamá, donde surgió grave conflicto entre América Latina y Estados Unidos respecto a las normas económicas y sociales que deberían regir el sistema hemisférico.

Entre las numerosas voces que se escucharon reconociendo la seriedad de la situación, cabe recordar la opinión publicada por el *New York Times*, apenas una semana después de la renuncia de los nueve expertos de la Alianza, expresada por un profesor de la Universidad de Harvard, Raymond Vernon. Este economista norteamericano, con amplia experiencia en América Latina, señaló que "la estructura de la Alianza estaba destinada a ser socavada por el carácter preponderante de su miembro más importante, como había ocurrido antes con la Organización Panamericana y la Organización de los Estados Americanos". "La verdad es que América Latina teme y resiente el poder abrumador de Estados Unidos. Este temor es la base que liga y fortalece numerosas instituciones latinoamericanas como la ALALC y la CEPAL. En su esfuerzo por aumentar la influencia y efectividad de su política en América Latina, Estados Unidos decidió eludir esas instituciones y tratar

de país a país, buscando luego la aprobación internacional a través de actos de instituciones panamericanas de las cuales es miembro.” Esta tendencia, opina el profesor Vernon, alentada frecuentemente por los gobiernos latinoamericanos mismos, puede servir a los intereses de Estados Unidos a corto plazo; pero “a largo plazo puede terminar por destruir la posición de Estados Unidos en América Latina. Si nuestras relaciones con el resto del hemisferio quieren aproximarse a la forma de una alianza —concluye el mencionado economista— las negociaciones deben realizarse sobre la base de una menos obvia desigualdad. Para lograrlo, debemos proponernos tratar con los latinoamericanos como una entidad colectiva, a través de instituciones de su propia elección”.

Los conceptos expresados no son novedosos. Se pueden encontrar ideas semejantes en varios discursos del Dr. Raúl Prebisch, del Dr. Felipe Herrera, en el discurso del primer coordinador de la Nómina de los Nueve, el chileno Raúl Saez —marzo de 1963— ahora uno de los colaboradores más cercanos del presidente de su país, Dr. Eduardo Frei, y en el análisis de la Alianza para el Progreso elaborado también en 1963, a petición del CIES, por el ex-presidente de Colombia, Alberto Lleras Camargo. El informe de este último estadista latinoamericano, analizó con particular agudeza los problemas de las relaciones especiales entre Estados Unidos y América Latina y el juego de fuerzas de ambos lados en favor de la unilateralidad y la multilateralidad, respectivamente.

No cabe duda alguna que la Alianza para el Progreso está pasando por una crisis muy aguda. Esto es especialmente lamentable en vista de que hay indicios en Estados Unidos, en el momento presente, de que un número creciente de funcionarios y personajes importantes en todos los niveles de la vida pública e intelectual de ese país, se está dando cuenta de la magnitud y la complejidad de los problemas que enfrentan las regiones en desarrollo. A las voces de gente como el senador Fullright, George Kennan y altos representantes del sector privado, se unen ahora opiniones de prominentes funcionarios del gobierno, como las del secretario de Defensa McNamara quien en un discurso pronunciado en Montreal, Canadá, a mediados de mayo, subrayó las crecientes tensiones en la inmensa mayoría de los países subdesarrollados; no habrá paz y seguridad, dijo, sin desarrollo económico. “Nuestro problema se origina en el hecho de que por demasiado tiempo nos hemos perdido en una selva de cuestiones semánticas. Hemos identificado seguridad exclusivamente con fenómenos militares. Pero las cosas no son así. Tenemos que adaptarnos a la realidad si queremos que la seguridad perdure y aumente en la parte meridional del mundo. El desarrollo quiere decir progreso económico, político y social.”

Las palabras antes citadas podrían ser suscritas por todos los latinoamericanos que verdaderamente se empeñan en crear condiciones para el desarrollo sostenido de nuestra región. Ojalá que se traduzcan en acción tendiente a crear nuevas bases para las relaciones hemisféricas cuyo propósito sea la multilateralización de la ayuda económica y la participación menos desigual de América Latina, en su conjunto, en las decisiones que le afectan. El financiero norteamericano John D. Rockefeller muy recientemente hacía notar respecto a Asia, que la presencia excesiva de Estados Unidos en aquel continente “a menudo reduce la iniciativa de los asiáticos, interfiere con sus tradiciones e irrita su sensibilidad... Es una relación desproporcionada entre el donante y el donatario, entre el protegido y el protector... El compromiso abrumador de Estados Unidos en Asia podría resultar contraproducente”.

Rockefeller propuso tres medidas correctivas:

- a) Que Estados Unidos otorgue prioridad a los programas de desarrollo regional que abarquen dos o más países;
- b) Que Estados Unidos dé apoyo para obtener niveles más altos de ayuda mutua entre los países asiáticos, estimulando los movimientos de capital entre ellos y propiciando el acceso a conocimientos técnicos, agrícolas y de higiene, y
- c) Que el énfasis que Estados Unidos pone en la actualidad en la ayuda bilateral sea eliminado en favor de la ayuda multilateral.

De otra parte, América Latina ha defendido, reiteradamente, lo que desea y espera de la ayuda económica internacional. Recuértese, por ejemplo, para citar tan sólo una de las expresiones más recientes en esta materia, la declaración de México en la Cuarta Reunión Anual del CIES, en Buenos Aires. La delegación mexicana propuso, en aquella ocasión, que se elevara la proporción de los recursos externos destinados al desarrollo equilibrado, por zonas geográficas; que se revisaran los procedimientos y requisitos de contratación y desembolso, con el fin de lograr un aprovechamiento más ágil de los préstamos, y que se intensificara la formulación y financiamiento de proyectos multinacionales.

De hecho, se están registrando progresos importantes en estos campos en las relaciones entre los organismos internacionales y los países avanzados, por un lado, y Asia y África, por otro. Si esto es así, no existe razón alguna para que América Latina quede como un caso especial.

Logros y Obstáculos de la Planificación Económica

A la consideración del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), en su reunión anual celebrada en Buenos Aires, en marzo/abril del presente año, fue sometido un valioso documento que analiza en detalle los logros alcanzados y los obstáculos que se han presentado a los países latinoamericanos, en materia de planificación (ver sección de Planeación Económica y Social, en esta misma edición). De otra parte, en las recientes sesiones del Comité Plenario de la CEPAL, en Santiago de Chile —mayo 12 a 16— se hizo un recuento y balance de las actividades del Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social (ILPES), organismo dedicado tanto a la investigación como a dar asesoramiento a los gobiernos en la preparación y ejecución de planes de desarrollo. Vale la pena reflexionar sobre las consideraciones y conclusiones propuestas por estos expertos.

El resultado que se señala como más importante después de un lustro de ensayar la preparación y ejecución de programas de desarrollo, si bien es significativo, no deja de ser modesto; ello es la aceptación general de la idea misma de la planificación. Los hechos parecen indicar, en efecto, que se va debilitando el supuesto, con arraigo en amplios e influyentes sectores empresariales y políticos, de que la planificación representa una extensión inaceptable de la intervención del Estado en los procesos económicos y sociales. En segundo término, se dice, los intentos de diagnóstico de la economía con vistas a la elaboración de planes, la elaboración de estadísticas básicas a mediano y largo plazos, la formulación de programas para el sector público y el intento de utilizar otras técnicas de planificación han conseguido mejorar, de manera natural, la coordinación de la actividad económica gubernamental. Este esfuerzo ha trascendido. Consecuencia del mismo es la circunstancia, de no escasa consideración, de que el sector privado atiende y acepta en mayor grado las indicaciones sugeridas en las medidas de política económica de sus gobiernos, incorporándolas a los criterios que rigen su propia actuación.

Los avances en el proceso de planificación en América Latina, si bien están lejos de ser satisfactorios, dan lugar a experimentar un optimismo moderado. Es motivo de preocupación, en cambio, la identificación de los obstáculos que han impedido el empleo más generalizado y, sobre todo, con mayor éxito, de métodos de planificación. Se señala, por ejemplo, que un factor limitante de primer orden lo constituye el apoyo escaso y la participación insuficiente de las autoridades políticas en tales procesos. Todo indica que los hechos tienden a confirmar la opinión de los expertos. Se diría que las declaraciones de intención son suficientes para generar un impulso inicial que da origen a algunas modificaciones institucionales, pero que no frecuentemente se transforman en un sistema permanente de decisiones, es decir, en una fórmula de gobierno.

Al problema anterior se añade otro de carácter más específico: la falta de atención a consideraciones de naturaleza administrativa, que aseguren la factibilidad de los planes de desarrollo formulados. Sin duda, tales consideraciones no se refieren exclusiva ni preponderantemente a la creación de los organismos encargados de la formulación de los planes, cuestión para la cual siempre es posible hallar una solución que tome en consideración la estructura institucional del país de que se trate. Se hace referencia, más bien, a la exigencia de emprender una reforma general del aparato administrativo del sector público —en el ámbito federal y local, en su caso, y de empresas públicas— tanto con la finalidad de obtener un eficaz desempeño en las nuevas actividades que la planeación trae consigo, como para mejorar la capacidad de los diversos órganos para coordinar tareas y medidas de política entre ellos. A todo esto debe agregarse la necesidad de un cambio en la actitud de los funcionarios responsables de las distintas fases de ejecución de los planes, la cual tiene su razón de ser en la simple existencia de una jerarquía en las metas y programas. Finalmente, se señala que la planificación en los países latinoamericanos se distingue por una insuficiente colaboración de los empresarios, las organizaciones de trabajadores y la opinión pública en general.

El esquema anterior invita a pensar más particularmente en el caso de México. Existe una área en la cual este país se halla bastante más adelantado que lo que se desprendería de aquella evaluación: la programación del sector público federal. En efecto, una serie de medidas recientes permiten suponer, fundadamente, que el sector público está en vías de aplicar normas eficaces de planeación y control. Baste citar, entre otras medidas, la incorporación de los presupuestos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos; la nueva ley que establece el control de esos mismos institutos; el acuerdo que ordena a las Secretarías, Departamentos de Estado y Empresas Públicas elaborar sus programas de actividades para el sexenio de 1964-1970, el acuerdo que señala las normas para la introducción de modificaciones en los programas de inversión de las entidades del sector público. Todos éstos son elementos indispensables que constituyen una buena base para la programación

global de ese sector. Hasta ahora sólo se conocen algunos aspectos parciales —por rúmas del ejecutivo— del probable programa, difundidos por diversas Secretarías y algunos organismos descentralizados.

La conclusión de los trabajos de elaboración del programa global será un acontecimiento de importancia para nuestro país, no sólo porque se logrará mayor definición de las tendencias del desarrollo del sector público, sino también porque facilitará la tarea de preparación de un plan nacional de desarrollo que incorpore los procesos de planificación y permita la coordinación de las actividades de los restantes sectores económicos y sociales del país.

Panorama Actual de la Integración Financiera Latinoamericana

DENTRO del proceso de integración económica latinoamericana ha pasado un tanto desapercibida la evolución de los mecanismos conjuntos de pagos y de los órganos de coordinación financiera. Tanto que es muy general el desconocimiento de la fase, bastante más avanzada que en muchos otros campos, a que se ha llegado en materia de integración financiera. De este modo no se ha hecho más que volver a una situación o, más bien, a una perspectiva que existió a fines de los años cincuenta, cuando parecía que lo financiero regional iba a constituir una especie de avanzada en el proceso de integración que se trataba de definir y de emprender. Los acontecimientos inmediatamente posteriores no siguieron el cauce previsto, si bien en cuanto a mecanismos financieros el progreso fue considerable, gracias al establecimiento del Banco Interamericano de Desarrollo y, un año después, del Banco Centroamericano de Integración Económica; pero lo cierto era que a medida que transcurría el tiempo, los pagos por un lado y la coordinación por el otro aparecían como obstáculos para el avance general, sin que se alcanzaran fórmulas concretas que obtuvieran el consenso indispensable.

Esos hechos son los que han creado la impresión, justa en una época, pero en la actualidad anacrónica, de que la integración financiera era una tentativa estancada y con pocas probabilidades de ponerse en camino. Una serie de acontecimientos cuyo comienzo podríamos situar en la segunda mitad de 1965, han modificado considerablemente el cuadro descrito por lo que se refiere al conjunto de América Latina y al grupo de países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; en Centroamérica, el paso más importante había sido dado ya antes, cuando en 1961 se constituyó la Cámara de Compensación, a cuyo éxito y a las mayores posibilidades de acción conjunta de los cinco bancos centrales que permitió entrever, se debe en gran medida que en febrero de 1964 se suscribiera el Acuerdo para el establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana. El organismo principal de éste, el Consejo Monetario Centroamericano entró en una etapa de intensa actividad durante 1965 y al presente constituye un instrumento de primera importancia para el progreso de la integración económica en su área.

El aspecto más singular que destaca en los acontecimientos de la fase a que nos estamos refiriendo —de 1965 hasta ahora— es que mientras el curso de la integración económica considerada en su totalidad continúa a lo largo de dos líneas paralelas, una, la centroamericana, y otra, la de la ALALC, en lo que se refiere al aspecto financiero encuentra un terreno común más amplio, ya que en él figuran casi todos los países latinoamericanos. Ese terreno es el de las Reuniones de Gobernadores de Bancos Centrales Latinoamericanos, de las que hasta ahora se han efectuado dos: la primera en septiembre de 1965 en la ciudad de México y la segunda en abril del presente año en Jamaica.

La Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales Latinoamericanos, es el organismo de coordinación regional en asuntos financieros. A estas alturas la estructura, de la que esa Reunión aparece como el remate, se sintetiza como sigue; en Centroamérica una Cámara de Compensación y un Consejo Monetario, este último auxiliado por varios comités técnicos permanentes; en la ALALC, un sistema de compensación multilateral de saldos y de créditos bilaterales, un Consejo de Política Financiera y Monetaria y una Comisión Asesora de Asuntos Monetarios; en la esfera regional, las Reuniones de Gobernadores de Bancos Centrales Latinoamericanos, a las que pertenecen tanto los bancos de los países de la ALALC, como los del grupo centroamericano, más la mayor parte de aquellos que aún no están incluidos en ninguno de los grupos subregionales, auxiliadas por comités técnicos especiales y por las reuniones de técnicos de bancos centrales del Continente Americano, que se efectúan cada dos años. Además, en el ámbito de las instituciones privadas, existen fundamentalmente la Federación Latinoamericana de Bancos, creada en abril de 1965, y la Federación de Bancos de Centroamérica y Panamá, constituida en febrero del mismo año.

Como se ve, el edificio de los organismos que tienen la responsabilidad fundamental de impulsar la integración financiera en América Latina es ya bastante alto, pero aunque comprende un mecanismo de coordinación general, como lo es la Reunión de Gobernadores

de Bancos Centrales Latinoamericanos, le falta aún una sólida trabazón que asegure su funcionamiento armónico y bien articulado. Dentro del cuadro completo que hemos descrito, hay mecanismos bien probados a lo largo del tiempo, como la Cámara de Compensación Centroamericana, y otros que apenas están saliendo a la luz, como el sistema de pagos de la ALALC. Ahora la fase inmediata será la de consolidar y perfeccionar este último sistema por un lado, y la de entrelazarlo con el mecanismo de la Cámara de Compensación Centroamericana, por el otro.

El sistema de pagos de la ALALC, que combina las líneas de crédito recíproco bilaterales con la compensación multilateral de los saldos, está todavía más en el papel que en la realidad. A la fecha, se han firmado alrededor de una docena de acuerdos de créditos recíprocos entre pares de bancos de los países miembros de la Asociación y la mayoría de ellos o hace poco que funcionan o todavía están por aplicarse. Para cumplir el segundo aspecto —la compensación multilateral— se están dando pasos para crear una cámara de compensación en Lima, de la que será agente el Banco Central de Reserva del Perú. A este respecto cabe señalar que México ha firmado convenios con once naciones latinoamericanas y es, por tanto, el país de la zona que tiene el mayor número de arreglos de crédito y facilidades de pago. Ello es resultado, como lo señalara recientemente el Lic. Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda y Crédito Público de México, de la convicción sostenida de que para acelerar la integración económica de América Latina, es requisito previo crear mecanismos que faciliten los pagos entre los países y garanticen la libre convertibilidad.

Por otra parte, aún no ha resuelto el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC una cuestión importante, que le han planteado en dos ocasiones: primero en su reunión de septiembre en México y más recientemente en la celebrada en Jamaica, los gobernadores de todos los bancos centrales latinoamericanos: la de que el sistema de pagos de la ALALC pueda englobar a bancos centrales de países no miembros de la Asociación. Hasta el momento, ese sistema está reservado exclusivamente a los países miembros y ello es una barrera opuesta a una integración más general en el orden financiero. En cambio en este campo hay que destacar la existencia de un convenio que marca una orientación muy positiva: es el que concertaron desde agosto de 1963 el Banco de México y los Bancos Centrales miembros de la Cámara de Compensación Centroamericana. En el mismo orden de ideas, es de mencionar la actividad que desarrolló el CEMLA (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos) y que además de haber servido para promover la creación de algunos de los organismos que se han mencionado tiende, en su carácter de Secretaría de las Reuniones de Gobernadores de Bancos Centrales Latinoamericanos y de sus comités técnicos especiales, a fortalecer y completar la articulación y la armonización que se estiman tan indispensables.

Uno de los frutos más encomiables de la coordinación a que han llegado los bancos centrales latinoamericanos a través de sus reuniones, es la posición común definida en la "Declaración de Jamaica" sobre los problemas de la reforma del sistema monetario internacional, cuyo texto aparece en otras páginas del presente número. Se trata de una posición que, dentro de su audacia, se fundamenta en recios argumentos de índole teórica y práctica. La reivindicación latinoamericana de participar en las deliberaciones acerca de la liquidez internacional para influir en las decisiones que se adopten y obtener que el procedimiento de creación y distribución de liquidez adicional sea lo más justo posible, es decir, lo más realista, habida cuenta de las necesidades de la economía mundial y de la de los países en desarrollo, no se basa en romanticismos ni en parrafadas líricas. Por el contrario, el documento de Jamaica enumera razones de carácter concreto que abogan por una coordinación internacional de políticas internas y externas y demuestran la importancia decisiva de que exista esa coordinación. Además, se sostiene en él la inaceptabilidad de un sistema que ofrezca liquidez de distintas clases y se dice el porqué. Es una determinación de indudables consecuencias la de pronunciarse, como lo hacen los Gobernadores de Bancos Centrales Latinoamericanos, porque el Fondo Monetario Internacional siga siendo, "tras los ajustes necesarios, el centro del sistema monetario internacional", pero no lo es menos su insistencia en que el Fondo Monetario deberá coordinarse estrechamente con otros organismos internacionales, incluidos los de nivel regional. Se trata, por consiguiente, de fortalecer el FMI, pero transformándolo para que coadyuve a los procesos de integración económica regional en el campo financiero. Es bien evidente, a la luz de la experiencia, que el Fondo Monetario nada o muy poco ha hecho hasta ahora, en el mejor de los casos, en apoyo de esos procesos y que ello representa, en una época o en una coyuntura en la que los países en desarrollo no tienen más salida que la de integrarse entre sí, una falla esencial que reclama pronto y significativo remedio.

La actitud de respaldo al FMI que resulta de la declaración de Jamaica, coincide con la posición asumida por el Director-Gerente de esa institución en sus recientes discursos, en los cuales se ha pronunciado claramente por soluciones en las que, en contraste con lo que hasta ahora ha salido de las deliberaciones del Grupo de los Diez, se señala que deben tenerse en cuenta los intereses de los países en desarrollo, y en las que podría encontrarse una sólida base para llegar a la reforma del sistema monetario internacional.