

factor básico de sostenimiento a largo plazo que puede mantener un acelerado ritmo de crecimiento". (2)

Las implicaciones filosóficas de estas recomendaciones no fueron pasadas por alto en Latinoamérica y se desató una tormenta de protestas en la que participaron incluso grupos de posición media normalmente pro-norteamericanos. Los comunistas y sus simpatizantes reaccionaron con una actitud de "nosotros se los dijimos". Sobre bases prácticas y realistas, los latinoamericanos —así como algunos economistas estadounidenses sumamente respetados— se sintieron profundamente defraudados por los puntos de vista del Grupo de empresarios. Replicando al argumento del comité en el sentido de que entre el 70 y el 80% de la actividad económica latinoamericana se basaba en la empresa privada —y en las inversiones norteamericanas— señalaron que una gran parte de esa actividad ha sido tradicionalmente de una naturaleza predatoria.

Mientras la controversia en cuanto a si son mejores las inversiones privadas que los préstamos gubernamentales prosigue, para los inversionistas estadounidenses se acerca al momento de tomar su propia decisión, relativa a que puedan o no participar también en el espíritu de la nueva era y cooperar racionalmente al desarrollo de América Latina para el beneficio de ambas partes.

(2) Mayores informaciones y comentarios al respecto pueden leerse en el artículo "La polémica de Peter Grace y David Rockefeller sobre la Alianza para el Progreso" por Enrique Ruiz García, que apareció en *Comercio Exterior* de marzo, 1963. El 9 de abril Peter Grace confirmó su posición declarando en una conferencia de prensa que "las inversiones en América Latina no tropezaron nunca con un ambiente tan desfavorable como el actual, puesto que ahora los riesgos son muy grandes y el rendimiento muy bajo". Preciso Grace que la vacilación que demuestran las empresas

privadas de Estados Unidos para invertir en América Latina, se debe a las siguientes razones: 1) El temor de que los comunistas tomen el poder; 2. Los tipos de interés extremadamente reducidos y que ascienden a menos de una tercera parte de las ganancias obtenidas en Europa o en los Estados Unidos; 3) A las frecuentes e importantes devaluaciones de las diversas monedas nacionales.

Grace se mostró convencido de que podría restablecerse la confianza del capital privado, si el gobierno de Estados Unidos adoptara las recomendaciones del informe relativo a concesiones del fisco a las empresas privadas, como por ejemplo, la disminución de los impuestos en proporción a la devaluación de las monedas nacionales.

Por otra parte, Peter Grace estimó que la ayuda de Estados Unidos a América Latina en el marco de la Alianza para el Progreso, se concentra demasiado en las actividades gubernamentales.

En su opinión, la empresa privada debería colaborar directamente con los cuatro sectores más vulnerables de América Latina: los sindicatos obreros, los estudiantes, los campesinos y los habitantes de las "villamiserias".

David Rockefeller, por su parte, ratificó su posición unos días después —abril 23— al declarar que para que la ALPRO tenga éxito "es preciso que descanse en la fundación de la empresa privada que engendra aproximadamente 80 por ciento de la renta de América Latina".

Rockefeller afirmó después que una "medida indispensable" para atraer capitales nuevos —norteamericanos y extranjeros— es la de crear un clima favorable a las inversiones.

"Son necesarias medidas prácticas para producir una estabilidad razonable en los precios, y tienen que suprimirse los controles y reglamentos que ponen trabas a la empresa privada y apoyan a los monopolios locales".

El banquero subrayó luego que las medidas para mejorar el clima de inversiones varían de un país a otro y propuso que se creen comités consultivos de negociantes para trabajar en común con las organizaciones gubernamentales encargadas de aplicar la Alianza para el Progreso.

Luego, expresó que apoyaba los esfuerzos emprendidos para ampliar el programa de garantía de las inversiones y estimular esta colocación de capitales privados en las regiones en vías de desarrollo, concediendo ventajas fiscales.

"Además de estos estimulantes de la actividad económica —terminó— opinó que Estados Unidos debería dar a entender a los países latinoamericanos que somos francamente partidarios de los cambios constructivos que el progreso económico comprende inevitablemente. La mayor parte de las regiones del mundo en vías de desarrollo desea ardientemente estos cambios". (N. de la R. según cable de la AFP).

ENTRE EL INFORME CLAY  
Y EL INFORME DEL BANCO  
INTERAMERICANO

## AMERICA LATINA ANTE LA URGENCIA

*"El Informe Clay muestra poca evidencia de un conocimiento serio de los actuales problemas de América Latina para emerger de su pasado a la edad moderna. Existe en el Informe, además, una considerable confusión ideológica puesto que parece señalar que la única alternativa frente al comunismo es el sistema de la empresa privada norteamericana.*

*"Esto no es verdad. Hay muchas formas de economía intermedia —algunas con excelente éxito en Europa— que son completamente diferentes tanto del comunismo soviético como del capitalismo norteamericano. Nos guste o no gran número de países latinoamericanos están discutiendo hacia una u otra forma de economía intermedia y no deberíamos darles la impresión de que somos incapaces de comprender la causa por la cual toman ese camino..."*

WALTER LIPPMANN  
en el "Washington Post", 26-3-63

Por ADOLFO FIGUEROA E.

Una clarificación necesaria

SERIA pueril considerar el Informe Clay como un documento en el que se plantea el problema de la ayuda económica y la asistencia técnica como el resultado de un estudio abstracto, esto es, fuera del contexto especial de la propia política interior norteamericana donde —como es bien sabido— la ayuda exterior encuentra enormes dificultades para traspasar las barreras del Congreso. Por lo tanto, y en virtud de ello, sería preciso tener en cuenta estos hechos —que son los límites en que se ha movido el Comité Clay— antes de adentrarse en los resultados, definiciones y proyecciones que se desprenden del documento.

La estrategia "interior" en EUA

En el número del mes marzo de *Comercio Exterior* se advertía que el Comité Clay —Committee to Strengthen the

Security of Free World— estaba compuesto por un importante grupo de personalidades, muchas de las cuales han formado parte de la administración republicana. Por tal causa todo hace pensar que el Presidente Kennedy, al crear este *staff* de información especial para la Casa Blanca, intentaba, con inteligencia, dos cosas al mismo tiempo: escuchar e incluir la voz de la oposición republicana en su propio equipo y adelantarse estratégicamente —con una crítica al sistema de la ayuda exterior— a la actitud del propio Congreso. Esta tesis puede ser considerada válida si se atiende al hecho mismo de que la *reducción* recomendada por el Comité Clay ha sido escuchada por el Presidente y, con ello, se puede desarmar, en parte, la reacción adversaria contra la "foreign aid".

Ahora bien, tales cuestiones de política interior no alteran la importancia capital del tema. La ayuda internacional sigue siendo uno de los planos fundamentales de la vida universal y, por ello mismo, en esa dimensión tiene que ser entendida. Es cierto que los norteamericanos se quejan de que

la inmensa suma dedicada a esa misión entre 1946 y 1962 no ha dado los resultados que podían esperarse. Sin embargo —justo es decirlo— esa es su cuestión central, es decir, la filosofía del cuestionario. De una vez por todas es preciso, examinar los hechos con objetiva serenidad y tal como son. Como dice muy bien Walter Lippmann, resulta peligrosamente confuso levantar la bandera de "la economía privada" en América Latina cuando en gran número de estos países —después de largas batallas— se ha llegado a una notoria, decisiva y saludable alianza del sector público y el sector privado y no por un capricho, sino por una ley del desarrollo.

### El sector público y el sector privado

Por otra parte, tanto el Informe Clay como el Informe Rockefeller como el de Peter Grace parecen desconocer un hecho perentorio: que la Alianza para el Progreso no es sólo una idea en torno al desarrollo de América Latina, sino un plan. Y lo fundamental de este último consistía en la obtención de un crecimiento mínimo real, por habitante, del 2.5% por año. Para conseguir este incremento se han calculado las inversiones necesarias y todos los demás capítulos anexos a un programa de semejante porte, pero una cosa ha quedado clara: *la necesidad imperiosa de un planeamiento o de una planificación nacional por sectores. Tal programa significa, en síntesis, la ordenada y armónica evolución hacia contextos económicos en los que se den cita, conjuntamente, el sector privado y el sector público. Lo contrario, después de tan numerosos esfuerzos, es simple y lamentable confusión, con palabras de Walter Lippmann.*

Por todo ello acaso conviniera que, desde el exterior, se examinara con más atención el curso de los acontecimientos intraeconómicos e intrasociales de América Latina durante los últimos años. De hacerse así se evitarían algunos equívocos de palabras. Además, conviene tener presente que independientemente del papel dinámico que podría desempeñar, bajo ciertas condiciones el sector privado de nuestros países, no se puede acceder a una democratización sin acelerar el desarrollo infraestructural de un lado y de las industrias básicas del otro; y tanto aquél como éstas han nacido, en gran parte, bajo la iniciativa del sector público.

Estos dos lados del problema emergen centralmente en todo debate y es absurdo querer evitarlos. Nada hace prever, tampoco, que tales caracteres dejen de ser vigentes en mucho tiempo, sino al revés. Por esa serie de razones una política dinámica de cara a América Latina tiene que contar con los dos remos de la nave y, desde el plano interior de cada país, una misión acaso fundamental le queda por hacer al sector privado cuando su expansión y desarrollo impliquen —o cuando lo representan ya— un paso decisivo en la creación de empleos, integración de la población rural en la industria y exigencia de una administración pública —en el sentido moderno de maquinaria dinámica en todos los órdenes— acorde también con su alta misión creadora de riqueza y bienestar social. Tal conjunto de situaciones constituyen —y no las otras— las claves para toda interpretación válida y realista del momento latinoamericano.

### Demasiado para demasiados o el dilema de calidad y cantidad

En la primera parte de su Informe el Comité Clay hace un análisis de la ayuda de los Estados Unidos en relación con la lucha contra el comunismo. Señala —y por ello es cierto— que al final de la II Guerra Mundial se había creado un gran vacío mundial y que solamente Norteamérica tenía fuerzas suficientes para embarcarse en una extensa ayuda exterior. De todas formas, en el ámbito de ese arco, dos o tres cuestiones aparecen claras: que la ayuda tuvo primero un carácter especial y urgente —casos de Grecia y Turquía— que el Plan Marshall representa ya una voluntad de reconstrucción que no reside *solamente* en la necesidad de preservar el espacio europeo de un avance político del comunismo, sino a una medida de capacidad y de organización de los propios europeos, y, que el Punto IV, con sus operaciones de asistencia, representa un paso mucho más considerable en la evolución de las ideas y los fines de una ayuda. La Alianza para el Progreso —además de la experiencia en el Export-Import Bank, etc.— constituiría el final de esa cadena.

Acaso el reproche más importante al Informe Clay resida —como siempre el peligro de los esquemas y de los resúmenes— en que no trasciende claramente lo que podríamos llamar el momento presente, a saber: la ayuda debe considerarse en el contexto del desarrollo económico, pero al mismo tiem-

po debe señalarse, de una manera clara y notoria, que la ayuda se ha convertido en un compromiso histórico de los pueblos ricos hacia los que están en vías de desarrollo y que —al margen de las versiones o definiciones que de esa ayuda puedan establecerse— difícilmente podrá eludirse esa cuestión. Es de advertir, en este trance, que los sociólogos y economistas europeos consideran —Pierre Mendes-France, por ejemplo— que la ayuda del mundo occidental no debiera ser inferior al 2% de su producto nacional. Francia ha llegado al 2.2% en 1962. En ese año la ayuda norteamericana no llegaba al 1%, incluida la de carácter militar.

Tiene razón el Comité Clay, sin embargo, cuando señala que *se ha intentado demasiado para demasiados países y que una alta calidad y una reducida cantidad hubieran sido de resultados mucho más efectivos que los conseguidos con una difusa ayuda a ciertos países* (página 4 del Informe).

Actualmente —prosigue— unos 95 países y territorios reciben ayuda o asistencia militar y económica de los Estados Unidos. En opinión del Comité los intereses nacionales de EUA no están garantizados por un sistema semejante. Efectivamente, entre 1946 y 1962, la ayuda exterior norteamericana, en sus diversos conceptos, ascendió a la gran suma de 97,674.7 millones de dólares. La división de esa cifra por regiones, clase y características, podría ser considerada de la siguiente forma:

	Ayuda total	Militar	Económica	
			Subvenciones y préstamos	% de préstamos
Europa	44,812.5	15,939.8	28,812.7	36.9%
Lejano Oriente	22,160.5	8,417.3	13,743.2	13.8%
Oriente Medio	10,763.9	4,550.5	6,218.4	35.0%
América Latina	6,811.6	616.1	6,195.5	77.2%
Sudeste Asiático	6,222.9	2.8	6,220.1	58.4%
Africa	1,776.7	112.0	1,664.7	41.0%

Existen, por último, otras partidas dedicadas a las organizaciones internacionales, miscelánea, etc., pero en líneas generales de esa manera se ha distribuido la ayuda económica de los Estados Unidos. Es evidente que destaca, muy ampliamente, Europa Occidental con las inclusiones, por supuesto conocidas, de Polonia y Yugoslavia.

En el orden de la ayuda económica Inglaterra aparece en cabeza con 8,713 millones. Es cierto que Francia está situada antes con la altísima cifra de 9,438 millones de dólares, pero de ellos 4,262 reciben la denominación de ayuda militar en tanto que Inglaterra sólo dedica a ese capítulo 1,045 millones.

A continuación de esos dos países aparecen Italia y Alemania con 5,755 millones de dólares (de los cuales correspondían al sector militar 2,292 y 4,499, respectivamente. Es de destacar que, en los primeros años, sin carga militar alguna, Alemania dedicó toda la aportación estadounidense al desarrollo y la renovación del equipo industrial. Sólo en el último período, el segundo capítulo —la ayuda militar— aparece en su balance. De todas maneras, sólo representa una suma de 951 millones de dólares en el total de los 4,999.

Polonia ha recibido, en concepto de ayuda económica, 522 millones de dólares. Yugoslavia, por su parte, la alta cifra —sin reducción militar— de 2,396 millones de dólares y España 1,711, de los cuales 537 corresponden a la carga militar.

Es innecesario decir, sin embargo, que el éxito del Plan Marshall, que en principio se calculó como un programa de 20,000 millones de dólares, pero que después pudo ser reducido enormemente —casi en un 30%— descansaba en la preparación industrial europea y en su gran desarrollo infraestructural. Baste considerar que la reconstrucción industrial y agrícola fue tan rápida que Europa alcanzó y superó los niveles de la preguerra a los tres años de iniciarse el programa.

La ayuda, por esas circunstancias, representó la forma más directa y concreta para remodelar la vieja industria europea y establecerse, con una masa industrial muy preparada, sobre los planos de deslizamiento hacia un rápido desarrollo. La cuestión es distinta cuando se trata, al revés, de posibilitar el "despegue" económico de otros países sin esas estructuras industriales o, incluso, de períodos previos a los que implican ya un proceso del carácter anterior.

Es obvio que, a lo largo de 17 años y para 20 repúblicas, la cantidad es muy modesta en relación con otras regiones, sobre todo con la altísima expansión demográfica de América Latina calculada en un 2.6% por año para el conjunto. Hay que considerar, por ejemplo, que Peter Grace en su ya notorio informe al general Clay advertía que la ayuda actual del Gobierno norteamericano a la Alianza para el Progreso (1,100 millones de dólares anuales) tenía que ser elevada, como mínimo, a 2,500 millones por año y que ese incremento imprescindible significa solamente unos 12 dólares per cápita, esto es, "menos que la ayuda por habitante concedida a 18 de los 38 países que han venido recibiendo los mayores niveles de la ayuda americana en los tres años de mayor proporción de ingresos exteriores derivados de esos programas norteamericanos".

Reconoce el Comité Clay, no obstante, que el desarrollo económico y social sólo puede ser realizado si aquéllos se basan, sustancialmente, sobre los recursos internos debidamente disciplinados. Es obvio —añade igualmente— que el proceso de desarrollo económico está limitado (página 2) —y no se refiere concretamente a América Latina— por la ausencia de mano de obra calificada y por las propias instituciones locales.

Para Clay, con relación concreta a la región situada al sur del Río Grande, dos actitudes nacionales son igualmente imprescindibles:

- a) La máxima expresión y función de los recursos internos, y
- b) La autodisciplina (ante la inflación, crisis, etc.).

"Con notables excepciones —dirá— ambas condiciones tienen que ser probadas aún". Pese a ello el grupo de expertos del Comité recomienda que, *dado que se ha terminado ya la fase inicial de la organización de la Alianza, Estados Unidos deberá incrementar sus esfuerzos más allá de las promesas establecidas en la Carta de Punta del Este.*

En grandes líneas generales puede decirse que el capítulo dedicado a estudiar los problemas de fondo de América Latina —de la página 10 a la 13 del Informe— no hace otra cosa que repetir viejos conceptos. El Comité acentúa la necesidad de que América Latina realice "sus reformas fiscales y demás cambios". El párrafo que ha movido a la áspera crítica del comentarista Walter Lippmann se inicia así: "La agitación para la expropiación de empresas extranjeras, o para la nacionalización de otras, difícilmente puede conducir —página 12— a la movilización del capital local y de las inversiones extranjeras y es destructiva, además, para un progreso económico rápido".

La idea del progreso social como una especie de *subproducto* del desarrollo económico parece, en el momento actual, difícilmente presentable. No es que no exista, dentro de los límites de la realidad objetiva, una considerable dosis de verdad en el razonamiento del Comité, pero lo que ocurre es que el hombre latinoamericano está acosado por una fenomenal revolución de las expectativas. Un hombre del comienzo de la Revolución Industrial podía *esperar* con mucha mayor calma que un hombre actual. La razón es simple: no presionaban sobre él, desde todos los puntos del horizonte —desde la información caudalosa hasta el excitante concreto de los bienes de consumo que la sociedad actual produce— tal género de tensiones como las que actúan, ahora, sobre el cuerpo del individuo aislado o de la sociedad global.

Por eso mismo resulta bien singular que se considere, en tales momentos, como primera y doble solución el dinamismo del sector privado y se estime, a la vez, que la esperanza de un trato limpio para las inversiones exteriores determinará, por sí, impulsos suficientes para que el desarrollo de América Latina quede asegurado. Tal explicación peca de excesivamente simple porque un desarrollo rápido, de tipo moderno, es irrealizable sin una fuente base infraestructural y esta etapa ha tenido que ser realizada y tendrá que ser proseguida, en su mayor parte, por el Estado. Añádese a ello, sobre todo, frente a una etapa de "despegue" —dadas las circunstancias actuales— que sin una estrecha colaboración del sector privado y el sector público *cualquier esquema de planificación real sería irrealizable.*

Es excesivo hablar en América Latina del temor del capital a la expropiación y nacionalización. Es no menos cierto que determinados servicios públicos y de interés vital para la nación —energía, etc.— difícilmente podrán quedar al margen de procesos negociados para un cambio de estatuto.

Pero es de advertir que en los últimos tiempos, pese a la agitación y las crisis monetarias —salvo excepciones— las inversiones del sector privado han tenido un ritmo creciente al compás, justamente, de la ampliación de las inversiones del sector público puesto que éste, al abrir nuevas posibilidades por el desarrollo infraestructural y educacional (el gran capítulo de los recursos humanos) ha facilitado que el capital se hiciera más progresista y más dinámico.

### Las inversiones Latinoamericanas en EUA

Existe una peligrosa tendencia a escamotear —por rutina antes que por mala fe— estos perentorios testimonios irreversibles y se acude a épocas posteriores, de aparente tranquilidad, pero en las cuales gran parte del capital privado estaba inactivo en América Latina o se guardaba en los bancos internacionales. Es difícil precisar la cifra del capital local colocado fuera de la región, pero si bien la fuga de capitales no alcanza las proporciones que algunos creen no menos verdad es que sigue siendo alta. Según el Departamento de Comercio de EUA —cita recogida del Informe del Banco Interamericano en 1962— las inversiones de entidades públicas y privadas latinoamericanas, sólo en los Estados Unidos alcanzaban, para fines de 1961, a 4,039 millones de dólares, cifra que *representaba un aumento de 316 millones en el transcurso de ese mismo año.*

Si la Alianza debe poner el acento en crear y suscitar una gran maquinaria estatal para el mejor funcionamiento de la administración pública, apenas cabe duda tampoco de que no sólo los incentivos de la libre empresa deben remover la acción del sector privado, sino la clara evidencia de que sin la *utilización* justa de los medios económicos —y aceptando las cargas fiscales que el desarrollo de la comunidad invariablemente impone— se conseguirá dar los pasos adecuados en la marcha de la Alianza y, sobremano, en el desarrollo de América Latina.

### La expansión de la inversión

A nadie que no arranque de la demagogia le estará oculto que la sola presencia de los recursos internos latinoamericanos —que una sabia y progresiva política fiscal aumentaría considerablemente— es incapaz de obtener el crecimiento anual del 2.5% por habitante que se consideró, como mínimo, en Punta del Este. Nadie, por lo tanto, mantiene una actitud intransigente, sino al revés, contra el capital inversionista exterior. Lo único que se trata de plantear —y éste es un capítulo que no se considera adecuadamente en el Informe Clay— es que tampoco es útil ni necesario para una política de desarrollo lo que, con énfasis, se llama capital colonial. Mejor sería decir, en términos de mayor concreción, que el capital inversionista exterior tiene que expandirse —y ello ocurre ya— hacia sectores que realmente influyen en el dinamismo de la estructura social y no en aquellos que, durante cincuenta años, han determinado el colapso o el estancamiento estructural de la economía latinoamericana ampliando hasta el infinito determinados sectores extractivos para suscitar, más agudamente, las diferencias intrarregionales. No es necesario otra cosa que echar una ojeada a las inversiones clásicas —hasta 1950 sobre todo— para encontrarse con esa compleja situación.

Echar la culpa a un sector u otro, en momentos en que todas las fuerzas deben integrarse en una política de planeación nacional carece de mínima fuerza racional aunque cuente, *a priori*, con la clientela de la retórica de "cada reforma es un peligro" o con la clientela "maximalista" que aspira siempre al *maximum* sin tener en cuenta que en economía, como en sociología, *lo posible* es lo revolucionario y progresista. Por eso mismo, atendiendo a su verdadero proceso interior, América Latina está madurando la convención de las dos fuerzas: el sector privado y el sector público. Cada una de ellas necesitará, sobre todo en el sector de los recursos humanos de carácter estratégico, nuevas aportaciones y revisiones, pero es inútil desconocer que es por ahí donde discurre la energía de síntesis de los más activos países de la región.

El simple vistazo a la situación de América Latina en 1962 puede demostrar en qué medida el contexto entero del problema va ajustándose en el interior de esos límites. La apelación del Informe del banco a las reformas institucionales que hagan posible la reforma fiscal y la reforma agraria resulta, sin duda, muy esclarecedor porque es un agudo y grave toque de atención en unos tiempos de histórica urgencia.