

América Latina: recuperación económica y problemas sociales

La moderada recuperación de la economía latinoamericana en 1968¹, parece haberse acelerado en 1969, pues el producto bruto interno alcanzó una tasa de crecimiento de 6.4% (según estimaciones provisionales de la CEPAL), en lugar de la de 6.1% alcanzada en 1968 y de la de 4.7%, que es el promedio resultante en el período 1960-65. De este modo, en toda la década de los sesenta los países de la región tuvieron una tasa medida de crecimiento de 5.2% que supera ligeramente a las obtenidas en los dos decenios anteriores.

En realidad, varios otros indicadores fundamentales para definir el comportamiento de las economías de los países latinoamericanos consideradas en conjunto parecen haberse mantenido a niveles semejantes a los de 1968. En efecto, el año pasado las exportaciones se incrementaron en alrededor del 6.6% (6.7% en 1968) y las importaciones en 8.9% (8% en 1968). Asimismo, coincidiendo con un dato de 1968, los países mayores de América Latina lograron el año pasado tasas de expansión de su producto bruto interno relativamente altas, lo que determinó esencialmente el mayor dinamismo que se observa en los datos globales referentes a toda el área. Esta vez ha sido Brasil, con un 9%, el país que ha gozado del mayor incremento proporcional de su producto interno bruto, mientras Argentina acentuaba también su recuperación, para llegar al 6.9%, y Colombia obtenía un 6.2%. México, como es sabido, contribuyó también al buen resultado de la economía regional, aunque su tasa de crecimiento, 6.4%, descendió respecto a 1968. Tres países de dimensiones reducidas consiguieron elevadas tasas de aumento el año pasado: Costa Rica, el 7.6%, República Dominicana, el 7%, y Panamá, el 6.5%. Otro país centroamericano, Guatemala, pasó del 5%, lo mismo que Paraguay. Por su parte, Uruguay acentuó su recuperación, con una tasa de 4.6%, y Paraguay mejoró algo la expansión de su producto. En cambio, se observan retrocesos de mayor o menor cuantía en Bolivia, Venezuela y Perú, mientras Chile y Ecuador crecen a un ritmo algo más fuerte que en 1968, pero todavía lento. Otros tres países centroamericanos —El Salvador, Honduras y Nicaragua— bajaron su tasa de aumento, y Haití mantuvo su tendencia de escaso progreso.

En la lucha contra la inflación destacan en 1969 los resultados alcanzados por Argentina y Brasil, al no permitir que sus tasas inflacionarias desbordaran los niveles a que habían sido reducidas en 1968. Esa tendencia contrasta con la observada en Venezuela, país que tuvo el año pasado su más alto índice inflacionario del decenio.

Como consecuencia de la tasa de incremento del producto bruto interno y del nivel de crecimiento demográfico, que se estima en 2.9% para toda la región, en general el producto por habitante subió en más de 3%, lo que representa por segundo año consecutivo una proporción mayor que la fijada como objetivo mínimo por la Alianza para el Progreso.

Para completar este cuadro provisional de los resultados del desarrollo económico en América Latina durante 1969, hay que señalar una sensible mejoría en la balanza de pagos y en la posición de las reservas internacionales. Estas últimas sumaban, a fines de diciembre de 1969, unos 4 470 millones de dólares, con un incremento de casi 13% sobre la cifra correspondiente a 1968. Claro que este fortalecimiento es atribuible, en buena medida, al igual que el observado en 1968, a un mayor endeudamiento del área con el exterior. El fenómeno va acompañado de una persistente baja de la participación del comercio exterior latinoamericano en el conjunto del comercio mundial, el que, conforme a datos no completos aún, alcanzó en 1969 una de las tasas de expansión más altas (cerca del 14%). La participación declinante se refleja con claridad en el lugar que ocupan las importaciones que hace Estados Unidos desde América Latina: mientras en 1950 nuestra región proporcionaba el 28% de la importación total estadounidense, en 1968 esa proporción había descendido a alrededor del 13 por ciento.

¹ Véase "América Latina: una modesta recuperación", *Comercio Exterior*, vol. XIX, no. 2, febrero de 1969, p. 88.

Al cabo de dos años de dinamismo económico, en los que los datos del ingreso muestran una mejora importante, es forzoso preguntarse qué ocurre en América Latina, pues no deja de parecer extraño que el aumento de la producción y de las reservas monetarias y el progreso de la estabilización vayan acompañados de fenómenos sociales cada vez más perturbadores, en los que las notas distintivas son el descontento y la violencia, además de graves contratiempos o crisis en los procesos de integración. En 1969 los hechos se encargaron de desmentir algunos optimismos que hasta entonces parecían fundados, puesto que el ejemplo más avanzado e ilustre de integración multilateral no bastó para impedir que resurgiera entre países miembros del mismo, vinculados por los más estrechos lazos de la historia y de la economía, un conflicto bélico que alteró, y todavía sigue alterando, todo el cuadro centroamericano. También los hechos pusieron de relieve que en la ALALC era indispensable entrar en una pausa de varios años, en espera de que maduren las condiciones necesarias para seguir adelante con firmeza. El Grupo Andino no representa todavía más que una esperanza y vale más por lo que promete que por lo cumplido hasta ahora.

Pero ¿cuál es la explicación de la coincidencia entre la aceleración de las tasas de crecimiento económico y las tasas de crecimiento del desasosiego social y de la disconformidad? . O, dicho de otra manera ¿cómo explicarse la divergencia entre el avance económico y el avance social? . Existe un factor que separa ambos fenómenos: la distribución del ingreso. Si se atiende a un reciente estudio hecho por la CEPAL, entre el 70 y el 80 por ciento de la población latinoamericana percibe un ingreso inferior al promedio nacional. A diferencia de lo que ocurre en los países capitalistas desarrollados, donde los grupos económicamente débiles están formados por ancianos, desempleados transitorios, enfermos, aprendices, etc., en América Latina los tramos de población que reciben menores ingresos están constituidos por miembros activos de la fuerza de trabajo y, mientras en los países primeramente citados esos grupos se benefician fácilmente de programas de seguridad social, en nuestros países no ocurre lo mismo y el ser pobre es una situación muy difícil de modificar. Aunque parezca singular, el hecho es que en América Latina hay una mayor concentración de la propiedad privada que en los países altamente desarrollados. Según el estudio, tras toda la serie de diferencias concretas entre América Latina y los países avanzados está un patrón diferente de desarrollo. Lo que ocurre en los países latinoamericanos es que "la producción no se orienta primordialmente a mercados masivos sino a satisfacer las necesidades de un mercado diferenciado que abarca menos de un tercio de la población y se encuentra en la parte superior de la escala de ingresos. De ahí que la expansión industrial en alguna medida se asienta en una distribución regresiva del ingreso".

El mismo factor, y su influencia, es examinado por el Dr. Raúl Prebisch en un informe que acaba de preparar para el BID. Señala que la promoción social de los estratos inferiores de la población es no sólo "un apremiante imperativo social" sino también económico, "porque permitirá abrir una nueva frontera a la industrialización latinoamericana". Esa parte de la población consume poco comparativamente a su número y apenas llega a sus manos el 20% del total de bienes manufacturados consumidos en el área. A juicio del Dr. Prebisch, se impone la redistribución del ingreso, pero "no habrá mejoramiento sustancial y persistente si no se acelera el ritmo de desarrollo". No es menos cierto —se podría afirmar glosando la idea del Dr. Prebisch— que tampoco hay auténtico desarrollo sin mejoría de la distribución del ingreso.

Frente a los problemas y a las incógnitas, para algunos indescifrables, de América Latina, el Dr. Prebisch plantea que quizá los acontecimientos conduzcan a "un método socialista de desarrollo". Se ha hablado, sobre todo en los grupos dirigentes de algunos países latinoamericanos, de una "vía no capitalista de desarrollo". Todo parece indicar que se busca una nueva definición del modo de desarrollo, porque los modelos aplicados hasta ahora no han servido mayormente. Las lecciones de 1968 y de 1969 apuntan en la misma dirección. ¿Qué tendremos que decir al término de 1970? .

El debate sobre la ayuda al desarrollo

Nunca antes, desde finales de la década de los cuarenta, que vió el nacimiento del Plan Marshall para Europa occidental, los problemas de ayuda externa, esta vez para el desarrollo de los países de bajos ingresos, han sido estudiados y discutidos al nivel internacional con tanta intensidad como en los últimos meses. El punto de partida de este debate fue el ya conocido Informe Pearson, auspiciado por el Presidente del Banco Mundial, Robert S. McNamara, y hecho público en el otoño de 1969, con el fin de movilizar la opinión

publica en los países industriales a favor de la continuación y expansión de las corrientes de ayuda pública externa a través de los organismos financieros internacionales.¹

El informe Pearson fue bastante crítico respecto a la magnitud de los esfuerzos del conjunto de los países industriales en el campo de la ayuda y respecto de las prácticas de ayuda bilateral. Mostró a la vez considerable comprensión de las necesidades apremiantes de las regiones en desarrollo, en lo referente a la magnitud de las corrientes de la ayuda externa pública y sus modalidades. Propuso, entre otros puntos, que los países avanzados aceptaran, como la meta de su ayuda externa para el desarrollo en 1975, el 0.7% de sus respectivos productos nacionales brutos (PNB); que para la misma fecha canalicen por lo menos el 20% de los fondos de ayuda a través de los organismos internacionales, que aumenten con urgencia los recursos prestables a bajas tasas de interés a través de la Asociación Internacional de Fomento (AIF); y que, finalmente, organicen durante el presente año una conferencia de todos los organismos multilaterales, dentro y fuera de las Naciones Unidas, para mejorar la coordinación entre ellos. De otra manera, declaró el Informe Pearson, la situación económica y financiera, y consecuentemente la social, de las regiones en desarrollo, seguirá empeorando.

Las tesis expuestas por el Informe Pearson, que son compartidas por el Banco Mundial, han recibido en las últimas fechas el apoyo de dos organismos internacionales de gran peso. En Ginebra, la Organización Internacional del Trabajo acaba de publicar su último *Anuario Estadístico del Trabajo* que claramente demuestra que mientras los países avanzados, a pesar de todos sus problemas internos, siguen firmemente el camino de la prosperidad, la situación económico-social en el resto del mundo está deteriorándose constantemente.

Unas semanas después, un informe anual de la OCED, preparado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), hizo pública una información no menos impresionante. Del informe se desprende que la ayuda pública neta de los 20 países industriales miembros de la OCED está estancada desde 1967 a un nivel del orden de 6 700 millones de dólares, lo que —cabe añadir, tomando en cuenta las presiones inflacionarias de los últimos tiempos— equivale a su disminución en términos reales de un 15% o más. Este estancamiento se debe principalmente a la declinación de la ayuda externa norteamericana, que —a precios corrientes— será igual en 1970 a la de 1961 (unos 3 000 millones de dólares), la disminución de la ayuda oficial francesa, el estancamiento de la ayuda británica y el desinterés completo por la suerte de las regiones de bajos ingresos en países como Bélgica, Italia y Suiza. Baste mencionar que Suiza, un país cuyo sistema bancario recibe grandes ganancias de los servicios financieros que ofrece a las élites opulentas de los países pobres, dedica apenas 30 millones de dólares anuales para ayudar a los mismos países. La situación hubiera sido todavía más dramática si no se dieran los casos excepcionales de Australia, Canadá, Japón, Alemania y los países escandinavos, los que en el último decenio aumentaron en su conjunto su ayuda a las regiones en desarrollo en más de tres veces de 600 a 1 900 millones de dólares.

El Informe de la OCED rompe con la tradición de los informes anteriores del mismo organismo y plantea los problemas de las regiones en desarrollo en términos abiertamente realistas. Al criticar a los gobiernos que se niegan a aumentar la ayuda y a liberalizar sus condiciones, declara que los ingresos promedio en las regiones en desarrollo siguen sin cambio alguno y que tampoco puede verse “una reducción tangible en el aterrador número de gente desempleada o subempleada, o una mejoría de las perspectivas para las decenas de millones de familias campesinas que luchan por sobrevivir en la agricultura de subsistencia”. “La gente desempleada, con o sin educación, representa en todas partes, a la vez, un elemento político explosivo y un grandioso despilfarro económico” declaró la OCED, sugiriendo que en vista de las actitudes de los gobiernos de muchos países ricos, habría quizás que buscar la solución a este problema mediante la adaptación de la tecnología moderna a las necesidades de las sociedades que cuentan con excedentes de mano de obra.

Como extensión de este debate en los organismos internacionales, se hacen notar los intentos todavía bastante tímidos de establecer nuevas bases para la ayuda económica norteamericana que —como es bien sabido— se enfrenta con la hostilidad creciente del Congreso y de los grandes sectores de la opinión pública del mismo país. Los dos informes oficiales, hechos públicos en Washington hace unas semanas, indican que por primera vez, desde que el Gobierno de EUA inició sus programas de ayuda externa, se están cuestionando a niveles muy altos las premisas básicas de las políticas de ayuda vigentes en los últimos veinte años. Tal es el contenido de los dos informes —el informe del grupo de trabajo, nombrado por el Presidente Nixon y dirigido por el prominente banquero Rudolf A. Peterson, y el informe presentado al Secretario de Estado por el embajador norteamericano en Chile, Edward M. Korry. Aunque ambos están de acuerdo en que los programas de ayuda norteamericana no sirven bien a los intereses de EUA ni a los de los países receptores, la diferencia de sus enfoques y sugerencias hace necesario comentarlos por separado.

¹ Recientemente ha aparecido la versión española de este Informe: *El desarrollo: empresa común*, Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional, Lester B. Pearson, presidente, Editorial Tecnos, Madrid.

Hay que admitir que el Informe Peterson analiza los problemas de la ayuda en términos bastante novedosos y heterodoxos. Al declarar que los programas de ayuda bilateral han llegado hace ya algún tiempo al punto de rendimientos decrecientes, tanto desde el punto de vista de los intereses de EUA como de los países subdesarrollados, el Informe Peterson propone varias reformas bastante profundas. Entre las propuestas destacan: *a)* el divorcio completo entre la ayuda económica y la militar directa o disfrazada; *b)* la autorización de los fondos de ayuda por el Congreso para períodos de cuatro años, coincidentes con la duración de cada administración federal; *c)* el aumento de los fondos para los organismos multilaterales, incluyendo el Banco Mundial y las agencias de la ONU, y *d)* la disolución de la AID, agencia oficial de ayuda que funciona bajo las directrices directas del Departamento de Estado. Haciendo eco de la aversión general de los grupos conservadores hacia "la burocracia estatal centralizada", el Informe Peterson propone el establecimiento de varios organismos descentralizados, como un banco norteamericano para el desarrollo, y un instituto norteamericano para el desarrollo internacional de la ciencia y la tecnología. Estos nuevos organismos suministrarían distintas partes de la ayuda bilateral de EUA a un número reducido de países que demostraran verdadero interés en su propio desarrollo. Se propone también establecer, en la Casa Blanca, un consejo de desarrollo internacional, para coordinar todas estas actividades con las de los organismos internacionales. Es contraproducente tratar de dividir los recursos disponibles entre todos los países en desarrollo —declara el Informe Peterson. Tampoco debería ser objetivo de la ayuda norteamericana buscar la gratitud y los votos o distribuir dinero para conseguir ventajas políticas a corto plazo. Tal manejo de los programas de ayuda no ha dado resultado alguno en el pasado y las perspectivas de su éxito parecen todavía más dudosas para el futuro.

El Informe Korry sigue un camino semejante pero es todavía más crítico de los programas de ayuda que el Informe Peterson. A pesar de las noticias publicadas por los principales periódicos de EUA, en el sentido de que fue rechazado de antemano por haberse atrevido a sugerir que todos los asuntos de la ayuda externa sean sustraídos de la ingerencia del Departamento de Estado, vale la pena mencionar que el Informe Korry se declara en contra de cualquier forma de ayuda atada y de la presencia de las grandes misiones de expertos norteamericanos en los países receptores de los fondos de ayuda. De la misma manera que el Informe Peterson, el de Korry propone "actitudes selectivas" frente a los países en desarrollo, la extensión de ayuda solamente a los países que tienen gobiernos interesados en el desarrollo de sus países, y el abandono de las prácticas tendientes a sacar el provecho político inmediato de la distribución de los fondos de ayuda. En los dos informes prevalece la filosofía que "vale la pena ayudar al desarrollo solamente a aquellos que demuestran primero el interés de su propio desarrollo".

Es todavía demasiado temprano para juzgar qué resultados prácticos tendrán todas estas críticas del funcionamiento de los programas internacionales y norteamericanos de ayuda. Diarios norteamericanos de prestigio informan que en Estados Unidos pueden entreverse por lo menos tres escuelas de pensamiento: la primera, encabezada por el Presidente del Banco Mundial, que apoya las iniciativas tendientes al aumento de la ayuda internacional multilateral aún a costa de la ayuda bilateral; la segunda, que cuenta con el apoyo del Senador Fullbright, entre otros, que acogió con gran satisfacción las propuestas de divorciar por completo la ayuda norteamericana para fines de desarrollo de la ayuda militar, y, la tercera, encabezada por el Secretario de Tesoro y los influyentes miembros de la Cámara de Diputados, quienes —en el primer caso por razones de la balanza de pagos y en el segundo por sus conflictos perennes con el Poder Ejecutivo— abogan por la drástica limitación del gasto total en ayuda externa.

Dentro del Poder Ejecutivo mismo se notan ya algunos indicios de preferencia por la ayuda multilateral con un enfoque regional, por un lado, y por el aumento de la participación en los programas internacionales de los demás países industriales, ya que al parecer no se prevé el aumento de los recursos provenientes de EUA. En lo referente a la ayuda multilateral, con su enfoque regional, cabe notar la muy reciente declaración del Gobierno de EUA —la primera desde hace muchos años— sobre la magnitud y los objetivos de la ayuda económica a los países africanos. Estos recibieron una promesa formal de 600 millones de dólares anuales (de los cuales 250 millones provendrían de los organismos internacionales), y del apoyo norteamericano para el Banco Africano de Desarrollo y su política de proporcionar recursos a los programas de integración económica regional. En el caso de América Latina se entiende que Estados Unidos está dispuesto a adelantar, por un año, su suscripción adicional al Banco Interamericano de Desarrollo. Respecto a la ayuda económica a Asia, el tema está sujeto a un amplio estudio en Washington con el fin de conseguir la participación más activa del Japón en el Banco Asiático de Desarrollo, entre otros. Finalmente, el Gobierno de Estados Unidos proporcionará en breve una partida sustancial para la Asociación Internacional de Fomento del BIRF.

Todo esto sugiere indirectamente que la disponibilidad de fondos norteamericanos para ayuda bilateral se verá afectada negativamente, independientemente de la suerte de los informes Pearson, Peterson y otros. De acuerdo con la filosofía prevaleciente en Washington, esta brecha deberá llenarse con inversión extranjera privada. Este último punto tiene —particularmente en América Latina— implicaciones muy complicadas y es el más oscuro del presente debate internacional sobre la reforma de los mecanismos de ayuda externa.