

La Obra de Kennedy ¿Ha tenido éxito la Alianza?

Con frecuencia se oye hoy en día la pregunta: "¿Cómo va la Alianza?". La respuesta más común es que la Alianza no va muy bien. Tanto la pregunta como la respuesta reflejan por lo general la idea errónea de que la Alianza para el Progreso es nada más que una política de Estados Unidos hacia América Latina, y que, por lo tanto, el éxito de la Alianza depende principalmente de los objetivos que Estados Unidos le fija. Aunque Estados Unidos desempeña un papel importantísimo en la Alianza, y por lo tanto tiene gran interés en su progreso, este país es responsable de mucho menos de la mitad del esfuerzo total. Estados Unidos facilita ayuda financiera o de otra índole, siempre y cuando tal ayuda es solicitada, con el fin de promover el desarrollo económico y social de América Latina. Sin embargo, frecuentemente se omite el hecho de que la mayor parte del esfuerzo depende de América Latina, pues es allí donde los cambios más importantes deben hacerse, y donde el éxito o el fracaso tienen mayor trascendencia.

Por consiguiente, no se trata aquí de determinar si los objetivos que Estados Unidos ayuda a fijar son cumplidos al pie de la letra. Lo importante es ver si los objetivos a largo plazo destinados a mejorar el ambiente social y económico de América Latina mediante el mejoramiento de los niveles de vida de sus poblaciones, todavía son considerados importantes en esos países. Por ello, el éxito de la Alianza hasta la fecha debe ser determinado por la convicción que América Latina tiene en los objetivos generales del programa, y por la intención de Estados Unidos de ayudar a alcanzar tales objetivos.

Reveses han habido, y no cabe duda de que habrán otros. Pero el progreso de la Alianza no debe ser juzgado sólo por estos reveses. El programa constituye sin duda alguna un experimento continental de proporciones monumentales sin paralelo en la historia. Por ello, el camino que conduce a los objetivos económicos y sociales del programa tiene que estar lleno de incertidumbre. Pero esto no prevendrá el aprendizaje mediante la experiencia, siempre que la última visión sea el progreso económico mediante la libertad y la dignidad del individuo. Vista así, y pese a las dificultades con que ha tropezado, puede decirse que la Alianza ha tenido éxito hasta el momento.

La Reunión de Punta del Este

Con esto no queremos decir que todo va bien en América Latina. La tasa media de crecimiento económico en la región en los dos últimos años y medio ha sido inferior al promedio alcanzado en la década pasada. La inflación se ha acentuado, y la inestabilidad polí-

tica ha empeorado en muchas naciones. Mas aún, gran número de las reformas requeridas por la Carta de Punta del Este todavía no han sido realizadas. Y, a eso se debe añadir que tanto en Estados Unidos como en América Latina han habido críticas culpando a la Alianza por faltas que en muchos casos datan de muchas décadas atrás.

Para ganar en perspectiva, es útil recordar que los principales elementos de la Alianza fueron detallados en 1960 en el Acta de Bogotá, firmada por 18 representantes de la Organización de Estados Americanos (OEA). Aunque este Tratado fue firmado en un ambiente de urgencia, no resultó de él acción positiva de mayor consecuencia. Y así, los problemas de América Latina continuaron aumentando. Cuando el Presidente John F. Kennedy anunció la Alianza en Febrero de 1961, casi todos los países de este hemisferio se hallaban preparados, al menos psicológicamente, para hacer un mayor esfuerzo que el realizado hasta entonces para resolver sus problemas económicos y sociales. Y cuando los delegados de la OEA se reunieron en Punta del Este, (Uruguay) en Agosto de 1961, propusieron objetivos mucho más específicos que en años anteriores para llevar a cabo el esfuerzo cooperativo. Estos objetivos eran un promedio anual mínimo de crecimiento de los ingresos *per cápita*, la eliminación del analfabetismo antes de 1970, el aumento de la longevidad demográfica mediante medidas de salubridad, la realización de reformas agrarias y fiscales, la erradicación de la inflación, y el progreso continuo hacia la integración económica latinoamericana.

Cuando la Carta Constituyente de la Alianza fue firmada por las delegaciones de Estados Unidos y de los países latinoamericanos, fue necesario proponer objetivos específicos y concretos. Estos objetivos debían ser comprendidos por todos, y ello necesariamente requirió fijar metas. Pero, debido a la naturaleza impredecible de los asuntos latinoamericanos, cualquier meta a largo plazo debe ser modificada de tiempo en tiempo, para adaptarla a nuevos requisitos y a nuevas condiciones. Así, quedan pocas dudas de que si la reunión de Punta del Este fuera celebrada hoy, los objetivos generales propuestos en aquella primera reunión serían aceptados nuevamente. Pero al mismo tiempo, es igualmente probable que algunos de los objetivos específicos de menor alcance necesiten ser cambiados, ya que las condiciones de hoy son diferentes a las de entonces, y en vista de que ciertas medidas no han tenido éxito, mientras que otras parecen hoy menos plausibles que en aquel entonces.

Así, al momento, muchos de los principios aceptados por los organizadores de la Carta de la Alianza, tales como el principio de que las reformas son requi-

sitos básicos para el progreso económico y el énfasis en la acción gubernamental como el espíritu promotor del desarrollo económico, están siendo criticados tanto en Estados Unidos como en América Latina

Por consiguiente, y para obtener un mejor entendimiento de la Alianza, es necesario enumerar algunos de los objetivos de medio alcance fijados en la reunión constituyente de 1961. Esto ayudará a inferir algunas lecciones de la experiencia que ha tenido la Alianza hasta la fecha.

La Tasa de Crecimiento del 5% Anual

El primer objetivo de la Alianza, y quizás el de mayor importancia, fue alcanzar un crecimiento medio anual del 5% en los ingresos *per cápita* de los países latinoamericanos. Estimándose que la población latinoamericana crece a un promedio anual del 2½%, el crecimiento neto de la producción *per cápita*, por lo tanto, sería alrededor de 2½%. Claro está, estas cifras solamente sirven de guía. Se ha criticado, sin embargo, que el crecimiento total promedio de los últimos años ha estado por debajo del 5% anual.

No cabe duda que en cualquier programa de tenencia de la tierra, de la salud y de la educación. Si estas reformas son vistas en perspectiva histórica, es indudable que las principales tendencias sociales en América Latina se han tornado más favorables para la realización de reformas básicas. Aún cuando la Alianza para el Progreso no hubiese sido anunciada, por ejemplo, es muy posible que aquellas reformas, es decir, los cambios requeridos en la estructura económica, política, y social de los países latinoamericanos, se hubieran realizado más rápidamente que antes. De hecho, los cambios ocurridos en la post-guerra han sido probablemente mayores que los de los últimos cien años.

Sin embargo, la necesidad de realizar reformas no es del todo general y uniforme en toda América Latina. Y así vemos que los problemas políticos y psicológicos asociados con esas reformas difieren muchísimo de país en país. Debido a esto, tanto en Estados Unidos como en América Latina se ha criticado el énfasis puesto en estas reformas dentro de la Alianza para el Progreso. Y muchas de estas críticas han provenido de las declaraciones de política hechas por los representantes del gobierno de Estados Unidos.

Tal es el caso de la Reforma Agraria, pues uno de los problemas más complejos de los países latinoamericanos es el carácter rural de sus economías. Sin embargo, el sistema de distribución de la tierra no es en sí el aspecto más importante del problema agrario. Para muchos la "Reforma Agraria" significa la expropiación en gran escala de la tierra agrícola para su redistribución a los campesinos. Para los que están desarrollando el objetivo es lograr el crecimiento económico más alto posible, pero, la generalidad de los países difieren mucho en la predisposición que tienen para desarrollarse bajo las condiciones actuales y, por lo tanto, mientras que algunos tienden a crecer más rápidamente que otros, algunos quedan por debajo del promedio total de desarrollo alcanzado. Así vemos que en 1962 la tasa de crecimiento anual fue en promedio

de 3½%. Sin embargo, nueve países crecieron alrededor del 5% por año, algunos de ellos superando esta cifra. El promedio total de crecimiento para Latino América, sin embargo, fue disminuído debido a que dos o tres de los países más importantes crecieron a tasas demasiado lentas. Aunque este rezagamiento en sí indica que esos países atraviesan por graves dificultades, un juicio final debe tener en cuenta también el éxito logrado por los otros países. Un criterio de juicio más constructivo, en lugar de poner énfasis en la tasa lenta del crecimiento económico en aquellas naciones que quedan a la zaga, debe basarse más en descubrir las fallas en la política nacional que puedan haber causado la demora. En sólo algunas ocasiones se ha tratado de usar este criterio de juicio, pero naturalmente, es un cambio que no se puede pedir de la noche a la mañana.

Las Reformas Sociales

Un aspecto primordial de la Carta Constituyente de Punta del Este es su énfasis en el logro de reformas básicas, particularmente en los campos del fisco, de la íntimamente familiarizados con el problema agrario de la región, la Reforma Agraria tiene poca relación con las necesidades de la mayoría de los países latinoamericanos. Por ejemplo, se nota la tendencia a exagerar la cantidad de tierra cultivable y el número de campesinos que podrían convertirse en propietarios independientes.

Existe la necesidad de aumentar la cantidad de tierra activamente en uso, habiéndose ya tomado medidas con tal fin en Colombia y Venezuela, pero el progreso es todavía lento. Aún más importante es la necesidad de aumentar la productividad agrícola por hectárea. Y ello requiere ingentes gastos y la necesidad de aplicar técnicas más nuevas. Debido a que las energías políticas han sido dirigidas a la expropiación de la tierra en algunos países, poco énfasis se ha hecho en materia de mejoramiento de la productividad y de la tecnología. Mas aún, al dividir las grandes propiedades en parcelas pequeñas frecuentemente se disminuye la productividad de los terrenos, pues es difícil aplicar maquinaria agrícola eficiente en pequeñas propiedades. En conclusión, toda política referente a la agricultura debe ser planificada cuidadosamente. Con esto no queremos decir que en algunos países no se necesita la redistribución de la tierra a fin de mejorar su utilización. Pero en general, tales casos son aislados, la necesidad no es urgente, y es posible que los resultados no justifiquen la medida. Mas aún, en los casos en que se defiende la expropiación sin compensación adecuada, sea de la tierra o de otra clase de propiedad, muchas han sido las desventajas. Por un lado, ello disminuye la confianza del mundo de los negocios en las posibilidades económicas del país, y las personas llamadas a reinvertir en la economía tienen pocos alicientes para hacerlo.

La Reforma de los Impuestos

Se ha notado frecuentemente que la evasión de los impuestos es probablemente el problema más se-

rio que tienen las autoridades fiscales latinoamericanas. Sin embargo, algún progreso se ha hecho en materia de reformas fiscales. Así, el Perú y Venezuela recientemente han aprobado leyes estrictas que prohíben la variación de las contribuciones. Otros países han hecho esfuerzos para elaborar escalas de impuestos más progresivas, particularmente en los impuestos a la propiedad y a los ingresos. Aunque se necesitan cambios de esta naturaleza en muchos países latinoamericanos, varios expertos han criticado el énfasis que pone la Alianza para el Progreso en estas reformas.

Por un lado, los países latinoamericanos difieren mucho entre sí, y muchas veces no se pueden hacer cambios drásticos sin evitar la posibilidad de una revolución de consecuencias trágicas. Considérese solamente la dificultad que en Estados Unidos se tiene en hacer cambios modestos en los impuestos. Cambios drásticos de esta naturaleza pueden ser aun más trascendentales en Latino-América. Y aun más existe el riesgo de que cualquier acción rápida pueda reducir substancialmente los incentivos necesarios para la libre empresa, y muchas veces tales cambios equivalen a disminuir aquellos capitales necesarios para el progreso económico.

El Papel de la Libre Empresa

Aunque el programa de la Alianza, tal como fue fijado en un principio en Punta del Este, puso la responsabilidad para el crecimiento económico en el sector privado, lo hizo en una forma bastante indirecta pues no mención de la empresa privada se hace en la Carta de la Alianza. Empero, según los cálculos de las inversiones que se necesitarán en América Latina durante la "Década del Progreso", alrededor del 80% de esas inversiones deberán originarse en el sector privado —y la mayoría de estos capitales tendrán que ser contribuidos por los inversionistas latinoamericanos.

A esto se debe agregar que desde la reunión de 1961 el papel de la empresa privada se ha tornado más y más ambiguo, al mismo tiempo que ha sido materia de acalorada discusión. La actitud hacia la empresa privada está cambiando en muchos países, pero todavía son pocas las conclusiones que se pueden sacar. Mientras que algunos países parecen dirigirse hacia un control más estricto del gobierno en la economía, en otros países se ha dado mayor amplitud al papel del sector privado.

Hoy en día es la opinión de la mayoría de los expertos —incluyendo la de los hombres de negocios de Estados Unidos— que el papel del gobierno en los asuntos económicos de una nación es importantísimo. Muchas de las funciones de la organización económica y social de un país no pueden ser dejadas completamente al sector privado, ya sea porque la tarea no sería realizada adecuadamente, o porque los costos sociales a incurrirse serían enormes. El campo de la educación es quizás el más importante, aunque la salubridad pública, la construcción de carreteras, y las investigaciones agrícolas y de otra índole, son también materias importantísimas que pueden ser dejadas al gobierno.

Sin embargo, también es cierto que muchas de las actividades económicas, incluyendo una gran parte de

la producción industrial y agrícola, pueden ser ventajosamente realizadas por el sector privado, donde la eficiencia es medida por las fuerzas del mercado y por la disciplina que impone el sistema de las pérdidas y ganancias. Es aquí, más que en otro campo, donde los estadistas pueden utilizar ventajosamente la experiencia de otros, y donde los errores más grandes son resultado de creencias que indudablemente carecen de base. En vista de que tales creencias erróneas pueden poner en peligro el éxito de la Alianza, es oportuno considerarlas aisladamente.

1.—ENCONTRAMOS LA CREENCIA DE QUE LA CONFIANZA DEL CAPITAL PRIVADO EN LA ECONOMIA PUEDE SER DIVIDIDO ARBITRARIAMENTE EN UN ASPECTO EXTERIOR Y OTRO INTERNO, Y QUE POR LO TANTO ES POSIBLE TRATAR AGRIA E INJUSTAMENTE CON LOS CAPITALES EXTRANJEROS, SIN PONER EN PELIGRO LA CONFIANZA INTERNA.

Pero la experiencia indica que cuando ha habido actos discriminatorios y dañinos contra los inversionistas extranjeros, aumenta la fuga de los capitales al exterior, y las inversiones privadas internas disminuyen considerablemente. Con esto no queremos decir que los inversionistas extranjeros deben ser objeto de privilegios especiales, sino que deben ser tratados con justicia y en un plano igual al de los capitales nacionales, sin poner en duda en ningún momento el respeto a la propiedad y al contrato privado —pilares básicos de la empresa privada. Cuando los capitales extranjeros no son tratados equitativamente, la nación generalmente pierde en inversiones extranjeras que podrían de otra manera haber sido hechas. Estos principios también son aplicables a la nacionalización de empresas extranjeras. Aunque todo país tiene el derecho soberano de nacionalizar empresas privadas extranjeras mediante el pago de una compensación justa, tales acciones generalmente obstaculizan el desarrollo económico, al reducirse los incentivos para la inversión local y extranjera.

2.—TENEMOS LA CREENCIA DE QUE EL GOBIERNO PUEDE DIRIGIR LAS EMPRESAS PRIVADAS CON IGUAL EFECTIVIDAD QUE LA INICIATIVA PRIVADA, Y CON MAYOR PROVECHO PARA EL INTERES PUBLICO.

Sin embargo, la experiencia demuestra que las empresas gubernamentales de América Latina, y de muchos otros países, son notables por su ineficiencia. Esta inefectividad es generalmente disfrazada mediante subsidios, exoneraciones de impuestos, y por una política proteccionista en favor de los monopolios estatales, mas aún, el interés público generalmente pierde cuando, bajo la excusa de favorecer el interés público, empresas estatales de servicios y comunicaciones, por ejemplo, establecen precios muy por debajo de los actuales costos de operación. Tales políticas obstaculizan los programas normales de inversiones, causando déficits presupuestales que a su vez conducen a graves presiones inflacionarias. Cuando tales deficiencias ocurren entre empresas privadas, generalmente llevan a quiebras, a no ser que estas sean amparadas por medidas proteccionistas o subsidios gubernamentales. En cambio, las empresas estatales gracias al apoyo del Gobierno, pueden muy bien tornarse inmortales.

3.—LA CREENCIA DE QUE UNA NACION DADA PUEDE ALCANZAR PROSPERIDAD Y JUSTICIA SOCIAL A GRANDES SALTOS Y SIN NECESIDAD DE TENER UNA BASE ECONOMICA SOLIDA. Así vemos que una de las cargas más pesadas de los países menos desarrollados es el sistema del seguro social, acompañado por períodos prolongados de vacaciones y por indemnizaciones altas a los trabajadores industriales cesantes, además de infinidad de subsidios y pagos adicionales, que tienden a disminuir la eficiencia de la economía, reduciendo el progreso nacional y los incentivos de mejoramiento individual basados en el trabajo y la habilidad personal. Tales programas tienen, por lo tanto, efectos negativos en el progreso económico de la nación. Pues al reducir los incentivos económicos se reducen las inversiones y el volumen de productos y servicios destinados al consumo nacional. Tales medidas, por consiguiente, conducen a un sistema nacional de justicia social menos equitativa.

4.—TENEMOS LA CREENCIA DE QUE ES POSIBLE PROGRESAR ECONOMICAMENTE AUMENTANDO LAS CONTRIBUCIONES AL FISCO DEL SECTOR AGRICOLA Y EXPORTADOR EN UN AFAN DE DAR SUBSIDIOS A LA INDUSTRIA. Tal política ha sido devastadora en Argentina, y ha causado grandes daños en muchas otras naciones. La industrialización es consecuencia inevitable del progreso económico y por lo general no requiere estímulo artificial. Mas aun cuando se fijan impuestos especiales, tasas arbitrarias de intercambio, o restricciones de otra índole a la exportación y a la agricultura, se reduce la habilidad del país para aumentar sus exportaciones. Como resultado, la nación halla dificultades en proveerse de las divisas necesarias para la adquisición de bienes capitales y de materias primas. Y, finalmente, cuando la producción de alimentos deja de crecer suficientemente y no puede satisfacer las necesidades locales, las reservas de divisas del país tienden a disminuir considerablemente.

Estas creencias erróneas ofrecen lecciones importantísimas, pero que no son fácilmente aprendidas. Lamentablemente hoy en día muchos líderes latinoamericanos tienen poca confianza en la capacidad de las fuerzas económicas para resolver los problemas nacionales. Esta falta de convicción se debe a malentendimientos de la naturaleza y propósitos de las fuerzas del mercado, y de la complejidad de la economía moderna. Se confía así demasiado en la habilidad de las burocracias nacionales para planificar y coordinar la actividad económica en una manera eficiente.

La Empresa Privada en la Alianza

Muchos líderes latinoamericanos han opinado que aunque en ocasiones anteriores se ha puesto en prueba la libertad económica en América Latina, los resultados no han sido del todo buenos. Sin embargo, un vistazo al pasado muestra que son pocas las naciones donde ha existido libertad económica en un grado adecuado. En cambio, cuando tales condiciones de libertad han

existido los resultados han sido excelentes. Por el contrario, cuando se promueve el establecimiento de monopolios estatales, la fuerza del trabajo carece de movilidad y los capitales se mueven en una forma personal sin seguir normas comerciales. Mas aún, cuando el gobierno interfiere fijando los precios, los salarios, y las operaciones del comercio internacional, no se puede decir que las condiciones del mercado son libres, y por ello el progreso económico es generalmente lento.

Lo que en verdad se necesita en muchos países de este hemisferio es mayor libertad económica, en lugar de restricciones. Un esfuerzo económico mayor de parte de la mayoría de la población es en sí la base para el crecimiento económico. Pero tal esfuerzo necesita estímulo. La experiencia internacional muestra que el estímulo más vigoroso y duradero es basado en el mejoramiento económico individual mediante la habilidad del trabajo personal. Tal estímulo solo puede provenir de mercados relativamente libres y del respeto a los derechos de la propiedad. Cuando el Estado interviene arbitrariamente para destruir los mercados libres a fin de utilizar los recursos nacionales para fines específicos, pone en peligro el progreso de la economía. Y esto precisamente es lo que ocurre actualmente en algunos países latinoamericanos.

Un Vistazo al Futuro

El problema de alcanzar una tasa de crecimiento económico más rápida sigue siendo el más importante de América Latina. De hecho es la clave para la efectividad a largo plazo de la Alianza para el Progreso. Y esto, a su vez, significa resolver problemas políticos complejos en algunos de los principales países, así como también el establecimiento de políticas económicas que movilicen las energías y el entusiasmo de los pueblos latinoamericanos, al mismo tiempo que estimulen la creación y canalización de los ahorros hacia inversiones importantes.

Una de las indicaciones más prometedoras de que estas difíciles tareas podrán ser cumplidas en el futuro es la creciente convicción entre muchos latinoamericanos —como se expresó en las recientes reuniones de Sao Paulo— de que el papel de Estados Unidos ha sido ya muy grande. Esto indica una nueva convicción de que el progreso en la América Latina depende más de los líderes y de los pueblos latinoamericanos que de las medidas que Estados Unidos pueda tomar, por importantes que estas sean.

El Presidente Johnson ha indicado que Estados Unidos continuará prestando su apoyo financiero a América Latina, y en una escala suficientemente grande. Y aquellos países que aprecian de verdad la contribución del capital privado extranjero, podrán contar con capitales aportados por el sector privado. Sin embargo, y pese a la ayuda ofrecida por Estados Unidos no cabe duda alguna que la solución del problema depende más de los países latinoamericanos, pues la Alianza es de ellos, para ellos, y por ellos.