

C.1

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SUBSEDE EN MEXICO

SOLO PARA USO INTERNO
CEPAL/MEX/72/23
Julio de 1972

NOTAS SOBRE EL PAPEL Y EL PROGRAMA DE TRABAJO DE LA CEPAL

1. Son varios los factores a que podría atribuirse la reducción de la influencia intelectual y operativa de la CEPAL, pudiendo citarse, entre ellos, la "competencia" de toda una extensa serie de nuevas instituciones creadas desde la década de los cincuenta; nuevas dificultades surgidas para la contratación y selección del personal por causa de restricciones de presupuesto; absorción por algunos organismos de funcionarios importantes de la CEPAL a quienes estuvieron en posibilidad de ofrecerles mejores condiciones económicas; rezago de los planteamientos técnicos; pérdida de iniciativa y carácter controversial en muchos de los temas que deben abordarse en la actualidad; y debilitamiento de los nexos con los gobiernos. Por ser de sobra conocidos, no parece del caso tratar todos estos puntos en detalle.

Restaurar la influencia intelectual y política que tuvo la CEPAL en el pasado, especialmente entre los grupos progresistas de la región y los propios gobiernos, habrá de exigir una tarea ardua, decisión y persistencia, y el apoyo de expertos capaces de mantenerla en la avanzada en cuanto a los planteamientos técnicos. Aun cuando han proliferado las instituciones internacionales, regionales y nacionales dedicadas al estudio de los problemas de América Latina, por múltiples razones ninguna ha sido capaz hasta ahora de suplantar a la CEPAL en lo que se refiere al liderazgo del pensamiento económico sobre la región. Quizá en los últimos años se haya producido un vacío --en el sentido de no haber institución que haya llenado las funciones que cumplía antes la CEPAL-- y en ese hecho se encuentra precisamente la principal oportunidad que se le presenta a la Comisión de recuperar en el futuro inmediato el terreno perdido.

2. En este sentido deben señalarse, aunque sea con carácter general, lineamientos de acción que pueden facilitar el propósito. Tendrían que llenarse ante todo cuatro condiciones básicas: a) buscar deliberadamente el apoyo de los gobiernos de la región a base de establecer con ellos contactos más estrechos, de prestarles asesoría técnica y de auxiliarles en el análisis de los problemas que consideren más urgentes o importantes,

/sin perjuicio

sin perjuicio de realizar trabajos de alcance más general; b) emprender investigaciones básicas que conduzcan a nuevos planteamientos o a la elaboración de síntesis que enfoquen los problemas planteados en la actualidad desde perspectivas nuevas o más completas; c) corregir deficiencias en aspectos administrativos y capacitación de personal, y d) lograr la más perfecta coordinación posible con instituciones dedicadas a actividades afines o similares a las de la Comisión.

De poder o no llevar a cabo todo lo señalado dependerá la influencia que se logre tener en el futuro.

3. La primera de las condiciones enunciadas tiene un interés esencialmente político, pero también lo tiene desde el punto de vista de la vinculación de los planteamientos teóricos con la realidad de los países latinoamericanos. Dicho en otros términos, la orientación de los trabajos de la CEPAL no puede en ningún caso hacerse descansar en enfoques generales y teóricos ni en programas exclusivamente de largo plazo, y de este criterio se deriva una serie de requisitos a satisfacer que exige cambios en la orientación de las actividades y en la organización interna misma de la Comisión. Como ejemplos obvios de lo primero, destaca la necesidad de abordar sistemáticamente el análisis de corto plazo de las economías, de señalar mayor énfasis a las políticas monetarias y financieras y de ahondar en los análisis que tienden a vincular dichas políticas con las de largo término o las encaminadas a promover cambios estructurales.

4. En las investigaciones y planteamientos de fondo se ofrecen posibilidades que convendrá seleccionar cuidadosamente. Un primer campo consistiría en programas orientados a buscar enfoques que interrelacionen y sinteticen estudios ya elaborados por la propia CEPAL y por otros organismos nacionales e internacionales sobre temas determinados. Por ejemplo, podrían emprenderse estudios integrales sobre grupos de temas atendiendo especialmente a las interrelaciones que existieran entre ellos como: a) distribución del ingreso, política de población, empleo, desarrollo social y desarrollo regional; b) política de industrialización, eficiencia productiva, absorción del progreso

tecnológico, promoción de exportaciones e integración y especialización de recursos internos, financiamiento externo y finanzas públicas; d) programación del sector público, reforma y administración públicas y política de desarrollo de los sectores paraestatales; e) relaciones económicas externas, política comercial, integración regional, países de menor desarrollo relativo y financiamiento externo. Los incompletos ejemplos señalados sólo pretenden ilustrar la naturaleza de los enfoques.

Posibilidad que no excluiría la anterior podría consistir en profundizar el contenido empírico y el análisis metodológico de temas que han venido siendo preocupación constante de la CEPAL; podría tratarse, por ejemplo, de mejorar los trabajos sobre distribución del ingreso, el empleo, etc. También tendría importancia ahondar en la mecánica diferencial de funcionamiento de las distintas economías latinoamericanas.

Cabría, en fin, iniciar la investigación de campos nuevos o insuficientemente explorados con anterioridad, categoría a la que corresponderían temas como los de la transición económica hacia el socialismo en países en desarrollo, los problemas del medio ambiente (también desde el punto de vista de las economías en desarrollo), la asimilación y creación de tecnologías, específicamente el impacto de la Revolución Verde, por ejemplo, o la elaboración de modelos de corto plazo sobre el funcionamiento de las economías latinoamericanas. Todo ello implicaría crear las unidades de trabajo y los mecanismos internos para intensificar la asesoría y los contactos con los gobiernos, y para facilitar la investigación básica en que habrían de apoyarse.

5. La opción que en definitiva se adoptase sobre esos grandes campos de acción, tendría por fuerza que ser muy selectiva ante las limitaciones actuales de personal y de recursos, concentrando los esfuerzos en dos o tres temas prioritarios, pero sobre todo habría de efectuarse de manera que las investigaciones se reforzasen recíprocamente y pudiesen utilizarse como punto de partida para planteamientos de orden más general o para investigaciones subsecuentes. No parece que sería conveniente, desde ningún punto de vista, tratar de abordar temas dispersos y mucho menos subordinar el programa de trabajo a las necesidades de otros organismos. Adviértase que, en buena

medida, la coordinación con esas agencias, más que colaboración, ha conducido en muchas ocasiones a la subordinación de actividades de la CEPAL a propósitos ajenos. En este sentido, la selección de los enfoques más adecuados determinaría la elección y jerarquización de las áreas de investigación, y simultáneamente, el examen de las implicaciones sobre la oportunidad y encadenamiento de los resultados del programa de trabajo, podría significar un avance significativo en lo que respecta a la subordinación mencionada, ya que se conocerían de antemano los esquemas de investigación sobre los que pudiera convenir la coordinación con otras instituciones. Los contactos interinstitucionales tenderían en esta forma al reforzamiento del programa propio de trabajo más que a su posposición o dispersión.

Debe insistirse también en la escasez de recursos financieros como elemento determinante de subordinación, porque es el que impide, en muchos casos, el contacto directo con los problemas planteados por los gobiernos. Esta escasez contrasta con la relativa abundancia de fondos que se pone a disposición de otros organismos.

6. Desde este ángulo, vuelve a plantearse la necesidad de revisar a fondo el programa de trabajo y la organización interna que puede servirle de apoyo. En la actualidad se está trabajando sobre más de 30 grandes áreas, y el número de proyectos y subproyectos, aparte de que no está debidamente interrelacionado entre sí, resulta a todas luces excesivo para las posibilidades reales de trabajo y se ha traducido en la desatención completa de ciertas áreas geográficas (caso, en lo referente a la CEPAL de México, de la República Dominicana, Haití y Cuba). Lo anterior refleja en parte la inexistencia de directrices unitarias sobre el programa de trabajo y también es el resultado histórico de la creación de unidades y divisiones que generan, con un alto grado de autonomía, nuevos proyectos y actividades en los que se pierde con frecuencia la visión de conjunto. Así, cuando se estudie la conveniencia de reducir las áreas de investigación para concentrar la atención en las que revisten especial interés para la CEPAL, tendrá que modificarse el esquema actual de la organización interna.

7. Mucho de lo que se ha anotado podría servir de punto de sustentación para los compromisos contraídos en torno a la evaluación de los resultados de la Segunda Década del Desarrollo de las Naciones Unidas. Y a la inversa, las exigencias de trabajo que supone la evaluación, pueden servir para señalar las principales prioridades del programa de trabajo.

8. En todo caso, debe recordarse que la futura acción de la CEPAL es más que probable que no podrá centrarse --como lo estuvo en la década de los 50-- sobre aspectos generales para los que pueda obtenerse el consenso global de todos los gobiernos. Tendrán que estudiarse temas controvertibles por estar vinculados a las políticas internas de los países y a situaciones muy heterogéneas. Salvo en casos específicos, la necesidad de profundizar los planteamientos implicará dejar de considerar América Latina como una unidad homogénea. Aunque no se considere necesario recordarlo, porque es evidente, lo cierto es que no siempre se ha tomado en cuenta que la región está compuesta por economías de tamaño disímulo, por regímenes socioeconómicos muy diferentes y por modelos de desarrollo que funcionan de forma muy diversa.

9. Deberá comprenderse, en fin, con claridad, que el esfuerzo a realizar difícilmente podrá traducirse en realidades a corto plazo (uno o dos años). A la próxima reunión plenaria de la Comisión podrán presentarse algunos avances parciales, pero su consolidación definitiva dependerá sin duda de un mejoramiento sustantivo de la organización interna, del fortalecimiento efectivo de los cuadros técnicos, y de la disponibilidad de recursos financieros adecuados. Se precisa subrayar, por consiguiente, los riesgos que implica contraer públicamente compromisos que no pueden cumplirse en plazos cortos.

10. El objetivo de mantener a la Comisión en la avanzada, en cuanto a planteamientos técnicos se refiere, hace indispensable impulsar una política de mejoramiento y reajustar la de contratación de su personal, porque la necesidad de profundizar ciertas investigaciones básicas, de abordar nuevos temas y de lograr una interpretación global de varios fenómenos socioeconómicos, exige el fortalecimiento de los aspectos metodológicos, técnicos y teóricos.

11. Cabe anotar, en consecuencia, ideas que pudieran ser complementarias, para mejorar la capacidad técnica del cuerpo de funcionarios de la CEPAL. Por lo pronto podrían establecerse intercambios temporales de funcionarios dentro de la propia CEPAL, con organismos internacionales o nacionales, o bien con instituciones académicas, cuando así se considerase necesario para el análisis de nuevos esquemas metodológicos o investigaciones de interés para el desenvolvimiento del programa de trabajo. Cabría considerar la posibilidad de establecer el año sabático para funcionarios que reunieran determinados requisitos, previamente acordados, y pensar asimismo en la creación de un fondo especial para contratar temporalmente personal especializado de otros organismos que impartieran cursos intensivos sobre aspectos de especial interés para la Oficina. Dicho fondo podría utilizarse también para mejorar la especialización de funcionarios en seminarios que se considerasen de importancia para el programa de trabajo. Podrían establecerse asimismo cursos específicos para funcionarios a cargo de instituciones de las mismas Naciones Unidas (el ILPES, por ejemplo) o sistematizar la asistencia rotativa de determinados especialistas de la CEPAL a los cursos organizados por el ILPES/CEPAL/PNUD/. Finalmente, se precisaría hacer más selectiva la contratación de nuevo personal, y acentuar el énfasis a ese respecto en la convergencia de antecedentes académicos y de las necesidades de los programas de trabajo.

12. La próxima reunión en Quito, Ecuador, que coincide con los 25 años de la CEPAL, podría aprovecharse para hacer nuevos planteamientos y reestructurar en consonancia el programa de trabajo. En ese sentido habría necesidad de tomar en cuenta los cambios socioeconómicos experimentados en diferentes países. El hecho de que se hayan alcanzado grados más avanzados de desarrollo económico agotando determinados modelos de crecimiento, plantea la exigencia de evaluar nuevas pautas de desenvolvimiento sobre la base de reconsiderar, a la luz de las condiciones presentes, varias de las tesis tradicionales sostenidas por la CEPAL. Por otra parte, la existencia de una economía socialista y de otra nación con problemas de transición hacia el sistema socialista, plantea a su vez el requisito de estudiar su funcionamiento, problemas y perspectivas y las alteraciones que inducen en el panorama latinoamericano.

/En todo

En todo caso, parece conveniente fijar un criterio unificador que dé coherencia a la estructura del programa de trabajo y señale en forma concisa la orientación de lo que debería constituir la tarea fundamental de la CEPAL en esta década.

De lo anterior se sugiere tomar como criterio unificador la idea de explorar nuevas vías de desarrollo. Así, este concepto comprendería el replanteamiento de las formas tradicionales de crecimiento adoptadas por los países latinoamericanos, profundizando y haciendo más completos y específicos los planteamientos sobre estrategia a partir de las políticas de desarrollo adoptadas por los países (o grupos de países). En este sentido habría necesidad de examinar, por ejemplo, el proceso de sustitución de importaciones, sus limitaciones, sus ventajas y sus perspectivas en distintos países. Tema que, por lo demás, habría de tratarse relacionado con otros, como promoción de exportaciones, distribución del ingreso, política de empleo y desigualdades regionales. También dentro de esta reformulación cabría intentar un análisis más cuidadoso del proceso integracionista dándole un sentido más amplio del que usualmente tiene, y reforzar los programas de investigación orientados a buscar enfoques que interrelacionen y sintetizen varios fenómenos socioeconómicos.

Finalmente, la idea básica central daría cabida al estudio de nuevos temas, específicamente el relacionado con los problemas y perspectivas del sistema socialista, o con los obstáculos encontrados en materia de política económica y social planteados por la transición al socialismo.