

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/839

21 de abril de 1969

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

EXPOSICION DEL SECRETARIO EJECUTIVO DE LA COMISION  
ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, EN EL  
DECIMOTERCER PERIODO DE SESIONES

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. This is essential for ensuring the integrity of the financial statements and for providing a clear audit trail.

2. The second part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions.

3. The third part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions.

4. The fourth part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions.

5. The fifth part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions.

6. The sixth part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions.

7. The seventh part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions.

8. The eighth part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions.

9. The ninth part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions.

10. The tenth part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions.

11. The eleventh part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions.

12. The twelfth part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions.

13. The thirteenth part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions.

Considero auspicioso que el décimotercer período de sesiones de la Comisión se lleve a cabo en la capital de un país que en el período de los incas fue precursor en América en materia de planificación económica y social. El imperio incaico se fundó sobre estructuras económicas que se supieron aprovechar y adaptar a las nuevas necesidades, respetando las costumbres y tradiciones locales como base de un buen gobierno.

Los antiguos peruanos no sólo planificaron, sino que construyeron obras materiales grandiosas, particularmente en los sectores de la agricultura y las comunicaciones. No las realizaron al azar, sino obedeciendo a objetivos claramente definidos y siguiendo un "proceso consciente de interacción que combina la investigación, la discusión y la coordinación de ideas", como ha dicho el distinguido historiador peruano Gustavo Valcárcel.

Espero, señor Presidente, que estos antecedentes remotos, unidos al presente carácter progresista y latinoamericanista de este país que nos da su hospitalidad, formarán un excelente telón de fondo para las discusiones en que habremos de empeñarnos, en busca de fórmulas mejores para el desarrollo de nuestra América Latina.

## I. La evolución económica reciente

Como es habitual, debo informar a la Comisión sobre la evolución económica y social reciente de los países de la región. En esta oportunidad, lo haré con brevedad, para tratar más ampliamente el futuro de América Latina y aspectos básicos de la estrategia en relación con la segunda década del desarrollo, que es el tema central de la conferencia.

Durante el último año ha mejorado notablemente la evolución de la economía latinoamericana, tanto en términos de la actividad económica interna como en su sector externo. Esta evolución favorable ha sido de carácter más general, pues se ha extendido a un mayor número de países que en años anteriores.

Para el conjunto de la región, el incremento del producto global fue de alrededor de 5.5 por ciento, en comparación con una tasa media de 4.6 por ciento que se venía registrando desde principios de esta década.

Estos resultados positivos se lograron no obstante que el sector agropecuario tuvo en muchos países un comportamiento relativamente desfavorable, debido a factores climáticos. En cambio, experimentaron un rápido crecimiento la producción industrial y la construcción, y en casi todos los países se acrecentó significativamente la inversión para la formación de capacidad de producción.

Es indudable que el sector externo promovió esta evolución de la economía latinoamericana. Los ingresos por exportaciones de bienes y servicios se incrementaron en 5.6 por ciento y alcanzaron el alto valor de 13 720 millones de dólares. A su vez, las importaciones de bienes y servicios se elevaron en más de 7 por ciento y llegaron a la cifra de 13 380 millones de dólares.

/El incremento

El incremento de las importaciones, en proporción superior a las exportaciones, unido a las mayores transferencias por utilidades, intereses y otros pagos del endeudamiento y de la inversión externa, acentuó el déficit de la cuenta corriente de los balances de pagos, que llegó a superar 2 000 millones de dólares. La afluencia de capitales externos fue suficiente para cubrir ese desequilibrio y permitió a muchos países mejorar la posición de sus reservas monetarias.

Otro hecho de particular importancia en la evolución de 1968 se relaciona con las políticas antinflacionarias. En varios países se actuó con mayor firmeza y se tuvo éxito en disminuir apreciablemente el ritmo del alza de los precios.

Se destaca, pues, esa evolución favorable de la economía latinoamericana en 1968. A pesar de que varios países vienen registrando tasas relativamente altas de crecimiento económico, es notoria la creciente insatisfacción con el comportamiento de las economías latinoamericanas.

Desde luego está el hecho de que América Latina muestra el crecimiento demográfico más alto que el de cualquiera otra región, por lo cual, las cifras globales del ingreso y del consumo se reducen en su significación efectiva.

Al destacar este aspecto esencial, ya suficientemente reconocido, debe cuidarse de no caer en deducciones simplistas, pues cualquier acción encaminada a afectar la expansión demográfica no tendría efectos sensibles inmediatos.

El segundo aspecto a considerar es que la evolución global de la región, o de cada uno de sus países, esconde diferencias sustanciales en lo que respecta a la participación en los frutos del desarrollo de los diversos grupos sociales, las distintas actividades y las diversas áreas o regiones. Y en esta materia como también se sabe, la estructura de crecimiento de América Latina se caracteriza por profundas disparidades

/que se

que se registran en todos esos planos. No puede pasarse por alto que grandes grupos - a veces mayoritarios - de la población latinoamericana, en especial los ligados al medio rural y a las periferias urbanas, han quedado en gran medida marginados de los avances y logros que han beneficiado a los grupos, actividades y zonas donde se ha concentrado el progreso técnico.

Un tercer elemento que merece consideración es el que tiene que ver con la llamada "revolución de las expectativas", acicateada por la irradiación de las formas de consumo y de vida de las economías industrializadas y por las crecientes presiones de las masas desposeídas, que reclaman participación en la sociedad moderna. Pero hay que tomar en cuenta que esa revolución significa para la minoría de altos ingresos el empeño por reproducir los patrones de consumo de economías que tienen ingresos medios personales hasta siete veces superiores a los promedios de América Latina, mientras que por lo que se refiere a las grandes mayorías, ella tiene un sentido bastante diferente, ya que implica la aspiración a disponer de los bienes y servicios más vitales para su subsistencia.

## II. El programa de las Naciones Unidas para la Segunda Década del desarrollo

En 1945, los países miembros de las Naciones Unidas se comprometieron, según el artículo 55 de la Carta, a promover "niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y de desarrollo económico y social". Al aproximarse 1970, las naciones reafirmaran este compromiso. Pero éste no puede limitarse a una declaración formal, sino que debe representar una base que conduzca a medidas específicas, a programas nacionales e internacionales de una nueva y vigorosa empresa que impulse un desarrollo mundial equilibrado.

Las razones para este nuevo esfuerzo son múltiples. Muchas naciones nuevas han surgido desde que se firmó la Carta de las Naciones Unidas, y están luchando por una viabilidad económica y por satisfacer las aspiraciones de sus pueblos por alcanzar un mejor nivel de vida; nuevos problemas han surgido en el mundo, y otros han cobrado dimensiones de extrema urgencia; con velocidad sin precedentes han surgido cambios tecnológicos que si bien han aliviado ciertas dificultades de la humanidad, han acentuado otras, sobre todo en los países de menor desarrollo económico; los medios de cooperación económica se han expandido y proliferado; y, en este cuadro, el progreso de los países pobres ha sido lento y aleatorio, no sólo si se le compara con las esperanzas que se expresaron en 1945 y a principios de la década de los sesenta, sino con respecto a lo que se considera esencial para el progreso económico, social y político del mundo entero.

Se ha reconocido plenamente - y se ha expresado en diversas resoluciones de la Asamblea General y el ECOSOC - que el desenvolvimiento económico y social es principalmente una responsabilidad nacional: depende de los esfuerzos de los pueblos actuando por sí solos, o a través de sus gobiernos. El hecho de que las políticas, los programas y las estrategias que se seguirán en los años setenta sean de carácter nacional, no es incompatible con las políticas, los programas y las estrategias que tengan que seguir los países colectivamente, por grupos o a nivel mundial, cuando se trate de asuntos que requieren el esfuerzo aunado, o la interrelación de esfuerzos.

Podríamos entonces concebir las preparaciones para la segunda década en tres distintos niveles: las medidas nacionales para vencer obstáculos específicos internos al progreso económico y social, las políticas nacionales que afectan el movimiento de recursos entre países, y la acción internacional de grupos de gobiernos para atacar problemas de interés común.

/La combinación

La combinación de medidas nacionales y programas multilaterales y políticas que toman en cuenta consideraciones de tipo externo puede llegar a constituir una estrategia internacional. El reto que tiene ante sí la comunidad mundial es hacer que esta estrategia resulte tan coherente y objetiva como sea posible. Un instrumento que puede contribuir a esto es el establecimiento de ciertas normas o metas que servirían para estimular a los países en el esfuerzo adicional que deben hacer, cuantificar los cambios que se requieren, suministrando así una base más realista para formular políticas y apreciar periódicamente los avances que se realicen.

Debe entenderse claramente que **no** se trata pues de imponer normas a los países ni de establecerles desde afuera metas uniformes. La diversidad de necesidades y objetivos, así como las políticas especiales de cada gobierno, seguirán reflejándose en las metas nacionales que los países deben establecer por sí mismos, dentro del marco de referencia de la segunda década del desarrollo.

La Secretaría de la CEPAL está colaborando actualmente con quienes trabajan al nivel internacional en los preparativos para la segunda década, o sea, el Comité para la Planificación del Desarrollo, y el Comité Preparatorio de las Naciones Unidas para la Segunda Década del Desarrollo. Ha acogido con especial entusiasmo esta tarea porque ofrece la oportunidad de estimular a los países latinoamericanos a hacer un nuevo esfuerzo interno y hace posible la consolidación de conceptos de cooperación financiera y comercial por parte de los países desarrollados. Si bien estos programas encontrarán ahora un clima más maduro y propicio que el que se tenía hace diez años, debe reiterarse - como lo asientan los documentos que se presentan a esta conferencia - que es absolutamente necesario que América Latina haga un nuevo esfuerzo vigoroso y continuado para evitar que

/las distintas

las distintas brechas sigan abriéndose, y que nuestra subregión, en vez de robustecerse como una unidad frente al resto del mundo, siga siendo un conjunto de entidades relativamente pequeñas, desvinculadas entre sí y sin políticas coordinadas de desarrollo.

En los últimos meses, la secretaría ha dedicado gran parte de su actividad a preparar elementos que pueden servir a los gobiernos para formular sus políticas y su estrategia, y que están consignados en los distintos escritos que presentamos en este período de sesiones. No se les puede considerar como documentos finales, e inclusive es posible que encuentren ustedes en ellos lagunas que reflejan las áreas en que se requiere aún más investigación y más discusión. En el documento "Aspectos básicos de la estrategia del desarrollo de América Latina" (E/CN.12/836) se recogen ideas principales de los demás documentos y se hace un esfuerzo por presentar el pensamiento de la secretaría en una sola unidad, que facilitará el debate entre los señores delegados. Esperamos que este debate sirva para clarificar ideas respecto a la estrategia futura de América Latina, en el orden nacional e internacional, y también para que de él surjan las orientaciones que han de darnos los gobiernos respecto al programa de trabajo con que la secretaría debe servirles.

### III. Esfuerzos para el desarrollo de América Latina en la década de 1960 y sus resultados

La década de 1960 ha tenido una significación muy especial para América Latina. En su transcurso se han tomado decisiones trascendentales, como la de la Carta de Punta del Este y la Reunión de Jefes de Estados Americanos; se han consolidado importantes mecanismos financieros regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica; se dio un impulso extraordinario a la infraestructura; se iniciaron ciertos programas nacionales de reestructuración económica y social; y fueron aceptados, por parte de las naciones industrializadas - aunque no se les haya puesto en práctica - numerosos conceptos respecto al establecimiento de mejores relaciones comerciales y financieras con los países en desarrollo, muchos de los cuales nacieron en el seno mismo de esta Comisión, y se extendieron después al resto del mundo. También fue un decenio de contabilización de nuestras penurias y comprobación constante de las diversas brechas que nos separan de los países industriales.

Nadie puede negar que en el decenio de 1960 hubo progreso económico y progreso social, si a éste último se le mide por las manifestaciones físicas, como hospitales, escuelas, vivienda y agua potable; pero desafortunadamente también fue un decenio de lo que podríamos llamar acentuamiento de los contrastes tanto internos, dentro de cada nación, como de la región con respecto a los países desarrollados. Y así vemos se han hecho más profundas las tan mencionadas brechas comerciales, de ingresos, tecnologías, de gerencia, etc., y en lo interno se han agudizado las diferencias entre los pobres y los ricos, porque los frutos del progreso se han concentrado principalmente en ciertas etapas sociales altas.

Si releemos los distintos títulos, capítulos y resoluciones de la Carta de Punta del Este, comprobaremos que la Alianza para el Progreso tiene excelentes bases y objetivos. Si examinamos nuevamente la Declaración de los Presidentes de América, veremos que no pueden ser más firmes, más claras y más completas las decisiones respecto del esfuerzo que deben hacer los países de América Latina, conjunta e individualmente,

y el que le corresponde a los Estados Unidos como socio en la empresa. La pregunta fundamental es, entonces, qué es lo que ha faltado en nuestra región en esta primera década del desarrollo, en la que se sobrepusieron el programa de la Alianza para el Progreso y las decisiones políticas de los Presidentes. El Dr. Prebisch contesta esto de una manera muy sencilla: fue una década del desarrollo sin políticas de desarrollo. Ahondando un poco más, podrán hacerse algunas otras observaciones. En primer lugar, algunas metas propuestas era irreales con respecto a lo posible y, como lo muestran los documentos de esta conferencia, insuficientes en relación a las necesidades básicas de América Latina, sobre todo a la de aumentar considerablemente las oportunidades de empleo. En segundo lugar, hizo falta la incorporación de diversos sectores de la sociedad, incluyendo buena parte del sector gubernamental, dentro de los programas de acción, lo mismo que la continuidad de los mismos. Muchos de los programas que en algunos de los países se iniciaron o se intensificaron con renovado ímpetu, como el de la reforma agraria, la reforma fiscal y la integración, se debilitaron al paso del tiempo. En tercer lugar, no se crearon y no se modificaron adecuadamente las instituciones para poder llevar a cabo los programas propuestos. En cambio, podrá observarse que cuando hubo instituciones nacionales ya adaptadas a un programa, como en los casos de educación, vivienda y salud, el progreso fue considerable. La acción de las únicas instituciones financieras regionales ya formadas, el BID y el Banco Centroamericano de Integración, fue bastante eficaz. En cuarto lugar, debe reconocerse que la cooperación financiera y técnica de los Estados Unidos se debilitó también mucho con respecto a las metas propuestas; y en quinto lugar, se subestimaron muchos factores, como la falta de técnicos y capacidad gerencial, el efecto de la inflación en varios países, y el obstáculo que representan las diferencias en el desarrollo de los varios países latinoamericanos. Por último, se debilitaron considerablemente los esfuerzos para llevar a cabo una planificación adecuada; sin la cual será muy difícil coordinar las distintas acciones necesarias para el progreso.

/En suma,

En suma, y en lo que se refiere únicamente a lo interno, en la década de 1960 faltaron en América Latina verdaderas estrategias operativas de desarrollo, nacionales y regionales, y fueron insuficientes los instrumentos para llevar a cabo las decisiones de los gobiernos. A ello se agregaron los conocidos factores estructurales externos, para impedir que se alcanzaran las metas propuestas.

#### IV. Elementos que juegan en la estrategia del desarrollo para la próxima década

Los resultados favorables del desarrollo económico en 1968 debieran juzgarse en el contexto de la situación económica general y de las perspectivas francamente desfavorables que se vislumbran en relación con la evolución del sector externo. Y sobre todo, debieran confrontarse con la magnitud de los problemas del atraso económico, tecnológico y social que prevalece en la región, de que dan cuenta los diversos documentos presentados. A pesar de los progresos evidentes en muchos aspectos del desarrollo latinoamericano, los cambios institucionales y estructurales indispensables marchan con lentitud, el ritmo de crecimiento global de 4.8 por ciento que se registra en promedio esta década es inferior al que se había logrado en los primeros 15 años de la postguerra, y el objetivo de elevar el ingreso per habitante en 2.5 por ciento por año no se ha logrado en numerosos países, que representan más de dos tercios de la población que comprendía el programa de la Alianza para el Progreso.

El problema de la desocupación estructural tiende a agravarse, y ello no es sólo una consecuencia del ritmo insuficiente de crecimiento económico y de las altas tasas demográficas, sino también de la estructura de las economías latinoamericanas y de la alta concentración del ingreso.

La situación financiera externa es extremadamente vulnerable; la espiral del endeudamiento externo ha llegado a un punto tal que las remesas de los servicios financieros, por amortizaciones, intereses, utilidades y otros pagos al capital extranjero, absorben más del 35 por ciento del valor de las exportaciones de bienes y servicios de la región considerada en su conjunto.

Por su parte, el proceso de integración tropieza con dificultades en el área de la ALALC, y aún en el Mercado Común Centroamericano.

Es sabido que el proceso de desarrollo requiere una elevación del producto per persona activa y una estructura de crecimiento que, al mismo tiempo que absorba a la fuerza de trabajo, impulse la elevación de la productividad y del ingreso, sobre todo en los sectores sociales rezagados. Para ello es indispensable acelerar la acumulación de capital, incorporar y difundir los adelantos técnicos y las formas de producción más eficientes, capacitar la fuerza de trabajo y promover una asignación de estos recursos que responda a determinadas finalidades económicas y sociales. Veamos en qué medida se cumplen estos requisitos en América Latina.

Ante todo, la formación global de capital es relativamente baja, y ésta podría aumentarse si se moderaran los niveles de consumo de los estratos sociales superiores. Considérese que, si se ajustaran los altos precios relativos de los bienes de capital, el coeficiente de inversiones resultaría significativamente inferior al 15 por ciento. Pero el problema no sólo radica en los niveles de la inversión, sino también en su asignación sectorial. En ese sentido, la demanda de los grupos de altos ingresos, que se dirigen a bienes que pueden considerarse suntuarios en relación con los niveles medios de vida de la mayoría de la población, reducen los recursos invertibles para la producción de bienes de consumo popular y para la producción e importación de bienes intermedios esenciales y de capital. Las industrias de bienes duraderos de consumo indudablemente han tenido efectos multiplicadores sobre otras actividades económicas, pero la amplitud de los efectos dinámicos sobre la producción y la ocupación hubieran sido muchos más amplios si los recursos se hubieran destinado a actividades industriales estratégicas del desarrollo industrial, o a promover una estructura industrial capaz de exportar manufacturas o semimanufacturas.

El sector agropecuario sigue representando uno de los principales obstáculos al desarrollo latinoamericano, pues en él se encuentra gran parte de la desocupación estructural, y registran los más bajos niveles

de ingreso por habitante. La producción agropecuaria ha sido insuficiente para satisfacer la demanda interna; se han perdido oportunidades para acrecentar las exportaciones en algunos rubros y se depende de abastecimientos de fuera de la región en cantidades relativamente cuantiosas. Las causas fundamentales de esta situación son conocidas y entre ellas sobresalen el régimen de tenencia de la tierra, el atraso técnico, la baja productividad y la limitación en las inversiones.

La industrialización sustitutiva representó el gran impulso del crecimiento, y, gracias a ella, mucho se ganó en experiencia, conocimientos y capacidad. Pero la sustitución indiscriminada de importaciones, amparada por una excesiva protección, llevó a una industrialización extensiva, con un alto grado de ineficiencia y costos elevados. Así se expandieron, especialmente en los países más adelantados, las industrias de bienes de consumo duradero, en desmedro de actividades estratégicas del desarrollo, como la siderurgia, industrias químicas, petroquímica, maquinaria y equipos; además, el establecimiento de instalaciones dimensiones inadecuadas significó un desperdicio de capital; aliento a la baja productividad; diseconomías de escala, donde éstas tienen significación; y un alto grado de capacidad ociosa.

Son bien conocidos los factores estructurales externos. La política de sustitución de importaciones y la falta de articulación del crecimiento económico latinoamericano con las actividades más dinámicas del comercio internacional, mantiene a los países dependiendo de los productos primarios y de los mismos mercados tradicionales. La sustitución de importaciones no ha conseguido resolver el déficit crónico de los balances de pagos y ha creado una relación externa muy rígida, que se ha agravado por el endeudamiento, a consecuencia del altísimo gravamen que representan los servicios financieros y por la estrecha vinculación entre el ritmo de crecimiento y ese endeudamiento.

Esta situación pone de manifiesto los grandes problemas del desarrollo latinoamericano, si bien se dan con distinta magnitud y diferencias de grado entre los países. Las decisiones y los instrumentos fundamentales de la estrategia de una política de desarrollo no pueden tener otra

finalidad que la de remover estos factores **estructurales**, de orden interno y externo, y crear las condiciones institucionales básicas para que el sistema económico y social logre un mayor dinamismo y alcance determinados objetivos de producción, ocupación y distribución del ingreso. La naturaleza y vigor de esas decisiones deben estar en proporción con la magnitud de los problemas que han de enfrentarse y con la severidad con que esos factores estructurales constriñen el desarrollo económico y social de los países.

Como se señala con más detalle en el documento de síntesis que la secretaría presenta a esta Conferencia, es evidente que la estrategia del desarrollo debe perseguir tres objetivos esenciales. Uno, por supuesto, es el de la aceleración del crecimiento económico y la productividad en condiciones más regulares y perdurables que en el pasado; otro, es solucionar el problema de la desocupación estructural; y el tercero, más relacionado con las finalidades sociales, es mejorar la distribución del ingreso. Correspondería además señalar un cuarto objetivo, que en parte está implícito en los anteriores, y que consiste en la corrección de los pronunciados desequilibrios y disparidades en la distribución regional de la producción y el ingreso, en el ámbito de las economías nacionales.

Ahora bien, un mejoramiento del ritmo actual de crecimiento que tendiera a lograr para el próximo decenio una meta de aumento del producto interno de 6 a 7 por ciento por año, para la región en su conjunto, requerirá una expansión considerable de las inversiones.

El coeficiente de éstas con respecto al producto tendría que pasar de 16 a 20, o más del 23 por ciento, según el caso. Para lograr este propósito tiene que contenerse el aumento del consumo y, en las condiciones que prevalecen en América Latina, ello sólo puede hacerse sobre la base de una restricción al consumo de los grupos de altos ingresos, con el fin de acrecentar los recursos invertibles, para fortalecer con ellos la capacidad de producción de la economía. No se trata de realizar una redistribución nominal del ingreso, que en definitiva se frustraría, sino de movilizar los recursos potenciales que existen por la **alta** concentración del ingreso, para transformarlos en recursos invertibles.

Se ve, pues, que un elemento esencial de la estrategia es el de la movilización de los recursos internos que, permitiría aprovechar en breve plazo la capacidad de producción ociosa que se registra en fábricas de productos intermedios y bienes de consumo, y atenuar el agudo problema de la desocupación estructural. La política de movilización debiera orientarse hacia aquellos objetivos de mejoramiento en la distribución del ingreso que permitan un rápido crecimiento del consumo en aquella mitad de la población latinoamericana que sufre las tan precarias condiciones de vida, por demás conocidas.

La reforma agraria es otra pieza clave de la estrategia. El mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones urbanas y rurales exigirán un rápido aumento y diversificación de la producción agropecuaria, que no puede realizarse debido a la baja productividad actual y los factores estructurales relacionados con el régimen de tenencia y explotación de la tierra. La reforma agraria representa, por lo tanto, el instrumento trascendental para la transformación económica y social que requiere el proceso de desarrollo en las zonas rurales y en el conjunto de la sociedad. Tiene tres finalidades complementarias: aumentar la productividad y la producción agropecuaria; redistribuir el ingreso rural sobre la base de la repartición de la tierra, o su acceso a ella, y del mejoramiento de los salarios; y contribuir a la solución de la desocupación estructural.

La magnitud impresionante de la desocupación estructural que existe en América Latina, y el aumento que experimentará la fuerza de trabajo durante el próximo decenio, llevan a destacar la política de ocupación como otro elemento importante de la estrategia del desarrollo. Como es natural, la aceleración del ritmo de las inversiones y de la producción, las reformas agrarias y la nueva estructura que deberá plasmarse en la economía latinoamericana, por el cambio que debe ocurrir en la composición global de la demanda y por la expansión que tiene que conseguirse en las exportaciones, se traducirán en una

... /mayor absorción

mayor absorción de la fuerza de trabajo. Pero ello no será suficiente; habrá que llevar a la práctica una política eficiente de utilización del capital, que permita lograr el objetivo primordial de la ocupación productiva y los máximos niveles de producción.

No podrían dejar de considerarse en el diseño de la estrategia los aspectos regionales del desarrollo en el propio ámbito de las economías nacionales a que aludí con anterioridad. La movilización de los recursos, las reformas agrarias, los problemas de la ocupación y los objetivos de redistribución del ingreso, tendrán que tomarse en cuenta en términos regionales. En suma, la necesidad de promover la integración económica y social interna de los países exige una estrategia del desarrollo regional en el cuadro de la estrategia global:

Se dijo que ha de componerse la estrategia con instrumentos específicos para remover los factores estructurales que traban el desarrollo. Pues bien, corresponde identificar la naturaleza y la modalidad de la acción para resolver el estrangulamiento exterior; en otros términos, abordar la solución del déficit potencial de comercio y de balance de pagos y los problemas de la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas. El instrumento fundamental de la acción externa no puede ser otro que la expansión de las exportaciones y especialmente la promoción de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas. La experiencia latinoamericana de los últimos lustros y, sobre todo, la de los años recientes, es muy esclarecedora en el sentido de que es imposible continuar con el proceso de endeudamiento para atenuar transitoriamente el problema del estrangulamiento exterior.

La alta dependencia externa de las economías latinoamericanas en materia de bienes esenciales y de capital, frente a las perspectivas de una evolución insuficiente en el ritmo de crecimiento de las exportaciones, presenta la necesidad de una cooperación financiera externa en tanto no se consigue la expansión de los ingresos

/de exportación.

de exportación. Por ello, la estrategia global del desarrollo debe incorporar también una política de cooperación financiera externa que establezca los aspectos de la acción internacional, y los medios más adecuados para que esa cooperación cumpla con la función específica de promover la dinamización del proceso económico, con las finalidades que se vienen postulando. Tres aspectos esenciales tendrán que considerarse en relación con esta política: primero, promover la aportación de los recursos externos necesarios; segundo, conseguir que esos recursos no representen una sustitución, como ocurre con frecuencia en América Latina, de la movilización de recursos internos potenciales; y el tercero, instrumentar una política para que el proceso de crecimiento vaya independizándose del financiamiento externo, por la expansión de las exportaciones y la elevación del coeficiente del ahorro nacional.

La integración económica en el ámbito latinoamericano, en sus diversas formas, constituye otro elemento estratégico fundamental. Ella puede contribuir de inmediato - como ya lo está haciendo en magnitud relativamente significativa en el área centroamericana, y con dificultades, pero con algunos índices promisorios, en la zona de la ALALC - a la solución del déficit potencial de comercio. Y además, al ampliarse - por este medio - el mercado externo para los países latinoamericanos, se brindan posibilidades efectivas de avanzar en un proceso de industrialización más eficiente que el del pasado. Es indispensable, pues, persistir en los esfuerzos de integración.

En el contexto de políticas nacionales bien concebidas, que coordinen adecuadamente los diversos elementos que vienen examinándose, la integración económica no es incompatible con los objetivos esenciales de la estrategia del desarrollo nacional, ni con las demás políticas que deben instrumentar esa estrategia. Es, en cambio, un factor esencial, concurrente, de extraordinaria eficacia. No es

el caso de volver a repetir proposiciones que se han hecho en los últimos años. Se advierte ahora la mayor importancia que tienen para impulsar ese proceso, instrumentos de acción directa, como la integración física por los transportes y comunicaciones, los programas regionales fronterizos, los proyectos multinacionales, el desarrollo de cuencas hidrográficas y los programas de desenvolvimiento de áreas que alcanzan a varios países. Y se siente, además, la necesidad de hacer una reevaluación de los problemas y obstáculos de la integración a la luz de la experiencia reciente. La secretaría está empeñada en esta tarea y, con la colaboración de los organismos de integración, se propone presentar algunas sugerencias próximamente.

En suma, se destacan cuatro instrumentos fundamentales de carácter general en la estrategia: la movilización de los recursos internos, la reforma agraria, la política de ocupación y la política regional en el ámbito nacional. A esto hay que añadir tres instrumentos de orden externo: la expansión de las exportaciones, especialmente la de productos industriales; la cooperación financiera externa; y la integración económica regional en el ámbito latinoamericano. Corresponderá a la planificación nacional coordinar la modalidad de la acción y graduar la ponderación de cada uno de ellos en función de las condiciones peculiares de cada país.

/V. Esfuerzo

## V. Esfuerzo futuro necesario por parte de los países

Al llegar a este punto de mi exposición, quiero que me permitan ustedes, señores delegados, apartarme un poco de mi misión como servidor de los gobiernos de América Latina, dentro del campo estrictamente técnico, para asomarme un poco al político, con objeto de compartir con ustedes algunas de las preocupaciones de la Secretaría en relación con el próximo decenio.

La preocupación política básica de la cual se derivan probablemente todas las demás es el hecho de que América Latina, como un conjunto de países ligados por la geografía, por la historia y por su nivel económico relativo, no haya formado una imagen de lo que quiere ser en el concierto mundial, tal como lo han hecho otras regiones y países.

Como conjunto, como un bloque de países suficientemente consolidado, América Latina tendría una situación de considerable importancia. A este respecto son pertinentes estas preguntas: Cuál será la posición que puede alcanzar América Latina? Cuáles serán sus rasgos distintivos? Será sólo un ámbito más rico y más amplio para la acción de las grandes potencias, o labrá logrado disminuir la distancia que hoy la separa de ellas? Cuál será su propia participación en el mundo desarrollado y en el resto del mundo en desarrollo? Continuará siendo un elemento pasivo del progreso, o iniciará su propia participación activa en la creación del pensamiento, de la ciencia y de la tecnología?

Mirando a América Latina desde otro ángulo, tal como lo advierten los documentos de esta conferencia, es sorprendente encontrar que a pesar de amplias y constantes discusiones acerca del desarrollo y de los derechos sociales durante las últimas dos décadas, no hayan surgido aún imágenes claras respecto a las direcciones en el cambio social que se desean, y acerca de cómo será la sociedad latinoamericana futura que justifique la lucha por un desarrollo acelerado. Querrá decir esto que tendemos

a aceptar implícitamente como modelos los países industriales de altos ingresos, a pesar de que sus características pasadas o presentes de desarrollo puedan ser inaccesibles o indeseables para los países latinoamericanos? La formulación de políticas societarias auténticas, que incorporen las imágenes del futuro e indiquen los caminos que conducen a ellas, es pues, un requisito para orientar la acción social.

Yo creo, señores delegados, que ustedes estarán de acuerdo conmigo en que es urgente realizar investigaciones y formular políticas respecto de ambos planteamientos, el de nuestra posición dentro del mundo y el de la imagen de la sociedad que corresponderá a los países latinoamericanos en el futuro. No podemos mostrar a las generaciones jóvenes un horizonte completamente cerrado, y los países nuestros no podrán ponerse de acuerdo ni avanzar aceleradamente, si no tienen una visión clara de hacia dónde se dirigen en materia económica, social y política.

Todo esto quiere decir que América Latina tendrá que definir su propia personalidad frente al resto del mundo. Esto no significa uniformidad de todos los países, sino la combinación de las personalidades de cada uno y la unidad de esfuerzo en los asuntos que les son comunes. La solidaridad subcontinental no es sólo una hermosa frase, sino una necesidad para poder participar con éxito, y con derecho propio, en el concierto mundial.

Frecuentemente se ha dicho que el nacionalismo de los países de nuestra región es un obstáculo en las determinaciones de unión y solidaridad, como la integración, o la lucha por el acceso a los mercados extranjeros. Yo no creo que sea así; el nacionalismo es un gran estimulante del progreso, y un motor que puede mover las voluntades más reacias y catalizar la incorporación de los sectores más apáticos. El problema de América Latina es que no se han encontrado las estrategias apropiadas para

fundir los nacionalismos de los diferentes países y formar un verdadero "nacionalismo latinoamericano" que sirva para perfilar la personalidad y para actuar como elemento motor del desarrollo económico y social.

Al pensar en una personalidad latinoamericana, se entiende sobre todo que se han puesto de acuerdo los países para armonizar sus políticas de desarrollo, no sólo en lo interno, es decir las que afectan principalmente la buena marcha y el progreso de un mercado común y de infraestructuras comunitarias, sino las que tienen que ver con sus relaciones hacia el exterior, principalmente en lo que toca a comercio, financiamiento y transferencia de técnicas. De manera que la armonización de políticas, en la medida de lo posible, y respetando diferencias entre países, sería una de las tareas más urgentes y más fructíferas. No se puede negar que ya se haya avanzado mucho sobre todo en lo que se refiere a las relaciones comerciales con los países industriales, pero aún en esto existe un amplio campo que cubrir.

Sin que sea antítesis de lo anterior, se precisa plantear las grandes diferencias que existen entre los diversos países de América Latina. Es sabido que las disparidades dentro de la región son muy acentuadas por lo que atañe al nivel del ingreso y a la etapa y estructura de la evolución económica. Estas diferencias intralatinoamericanas significan un grave problema que obstaculiza la integración, la armonización de políticas, y la presentación de rasgos comunes de personalidad económica y social frente a otras regiones. Por eso es que en la política futura iberoamericana es absolutamente necesario el tratamiento especial a los países de menor desarrollo relativo, e inclusive la participación en fórmulas como las de integración subregional que son indispensables para el desenvolvimiento de los países chicos.

La divergencia en los niveles de nación a nación nos induce a pensar que, aunque se logre una personalidad común y una solidaridad en asuntos económicos frente a otras regiones, las soluciones a los problemas de desarrollo pueden diferir completamente de un país a otro. En otras palabras, en materia de estrategia para el progreso económico y social no es posible referirse a América Latina como un todo, sino examinar los problemas específicos de países o de grupos de países. Debe advertirse, sin embargo, que hay importantes problemas que son denominadores comunes para toda la América Latina, o para grupos de países, y que conviene tratarlos como tales, para ahorrar en la investigación y unificar el esfuerzo en resolverlos.

Para terminar con esta parte de mi exposición, diré que uno de los acontecimientos que ayudará a moldear la personalidad futura de la región es el empeño de sus países por reducir y eliminar su dependencia respecto de los industrializados, tanto en materia de comercio como de explotación de nuestros productos naturales, de la transferencia de la técnica y del financiamiento. No quiere decir con ello que la independencia signifique separatismo, autarquía, o el corte de vínculos en todos esos aspectos, sino más bien el establecimiento de una relación equitativa y de una sana interdependencia, que sólo puede dar la personalidad y el poder negociador propio, como región importante, madura y necesaria al mundo.

Tómese el caso de la dependencia tecnológica, que probablemente es más importante que la dependencia financiera y que constituye uno de los problemas principales de nuestra región. No es que se pretenda ser autónoma en esta materia, pero sí parece posible sobrepasar la subordinación actual de manera de promover la innovación creadora y adaptada a nuestra constelación de recursos, como asimismo defenderse, en el caso de patentes y regalías que resultan demasiado onerosas en comparación con su aporte económico. Podría citar varios ejemplos

de la capacidad que tiene América Latina para hacer investigaciones tecnológicas que inclusive están aprovechando los países más desarrollados; pero hasta la fecha nuestros gobiernos y nuestros industriales han prestado muy poca atención al desarrollo de esta actividad.

La otra dependencia que tiene que disminuir considerablemente en el futuro es la de las decisiones en materia industrial, y empresarial en general, que actualmente se hacen en función de los intereses foráneos. La inversión extranjera es necesaria y puede ser un elemento saludable cuando hace una contribución real al desarrollo de nuestra economía, incorporando técnicas, adiestrando personal nuestro, e inclusive - y esto es lo más importante - ayudando a canalizar manufacturas hacia los mercados del resto del mundo. Actualmente, por la estructura del capital que hemos debido aceptar, en muchas de nuestras empresas las decisiones se hacen sin tener en consideración los mejores intereses de nuestros países o de la región. La armonización de políticas, acompañada por el robustecimiento de nuestra economía, hará que poco a poco eliminemos esa dependencia. Para ello pueden ser auxiliares poderosos los créditos y las inversiones directas de tipo multilateral, que deben aumentar su significación relativa a expensas de las de tipo bilateral, así como la acción de bancos y corporaciones de fomento, regionales y subregionales, que deben crecer en número y recursos a objeto de constituirse en instrumentos eficaces para llevar a cabo los planes nacionales de desarrollo.

Conviene advertir que esa política encaminada a reducir y modificar la dependencia del capital extranjero, con objeto de tener libertad decisoria en las empresas, no es algo que vaya en contra de los países exportadores de capital o en contra de la inversión extranjera en general. Algunas empresas podrán pensarlo así, si consideran sus intereses a muy corto plazo,

pero a largo plazo, al país exportador de capital le conviene invertir, aunque no sea mayoritariamente, en regiones o países cuya economía se ha tornado fuerte y dinámica, lo que es precisamente uno de los propósitos de esta política.

La tercera característica que quiero mencionar como rasgo distintivo deseable del futuro económico de nuestra región es la independencia, o por lo menos interdependencia equilibrada, en materia de transportes de todos los tipos, principalmente el marítimo y el aéreo de carga. De nada serviría hacer planes, y llevar a cabo programas de reestructuración industrial, de integración y de exportación de manufacturas, si se depende de decisiones externas en materia de transportes, que no siempre pueden coincidir con el mejor interés de nuestra región.

América Latina debe entrar de lleno en el programa instituido por las Naciones Unidas para impulsar el desarrollo durante la década de los setenta. Cabe, por lo tanto, que los señores delegados se pregunten cuál será el papel que deberá jugar la Comisión misma en la realización del programa que se elabore y cuál deberá ser la acción de la Secretaría para cooperar efectivamente con la Comisión y con los gobiernos en las tareas que decidan emprender en relación con la elaboración de los planes nacionales.

Sobre lo primero, esta conferencia puede adoptar decisiones, o bien puede ser preparatoria de otras reuniones de variado propósito en las que se examinen los aspectos esenciales de la instrumentación práctica del programa de acción que se decida para el Segundo Decenio. El hecho de que integren la Comisión países que se cuentan entre los de mayor desarrollo del mundo entero; facilitará considerablemente una labor de esta naturaleza. Estos países debieran comprometer su cooperación y se tendría que avanzar en el examen de aspectos concretos de comercio, financiamiento y asistencia técnica, a fin de que el Segundo Decenio se transforme en un programa operativo y eficaz.

VI. Papel de la secretaría de la CEPAL  
en la próxima década

Señor Presidente, creo que este período de sesiones es una magnífica oportunidad para que después de que los señores delegados ponderen los problemas que enfrentará la América Latina durante la década de los setenta, en relación con el programa de acción de las Naciones Unidas, vuelvan su atención hacia el papel que debe desempeñar la secretaría en los próximos años. No se trata de considerar modificaciones sustanciales en el programa de trabajo, puesto que sus elementos esenciales están ya orientados hacia las necesidades de América Latina en el futuro, pero sí pienso que convendría reorientar algunas actividades, a la luz de las nuevas proposiciones que surjan en el seno de esta reunión.

Creo que es pertinente explicar que, en términos muy generales, las tareas de la secretaría se dividen en dos grandes grupos: la investigación sistemática dentro de cada uno de las disciplinas que corresponden a las diferentes divisiones organizativas, como la de Desarrollo Económico, Desarrollo Industrial, Asuntos Sociales, Transportes, etc., cuyos resultados aparecen parcialmente en los documentos que se presentan en los períodos de sesiones, como éste, así como en reuniones técnicas menores y en las publicaciones periódicas, como el Estudio Económico, el Boletín Económico, el Boletín Estadístico y Notas sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina; y otra porción de tareas, más voluminosa en hombres-año, que se dedica a la cooperación técnica, a la asesoría a los gobiernos e instituciones de integración, al adiestramiento, y a la función de presentar el conocimiento regional que se tiene de América Latina, en diversas conferencias y reuniones que se celebran en la región y fuera de ella. Esta segunda porción del trabajo de la secretaría es indudablemente muy útil e importante, pero, como labor callada

y poco espectacular, no llega con frecuencia, por lo menos cabalmente y en su conjunto, al conocimiento de la Comisión. Es importante hacer esta aclaración porque a menudo se juzga el trabajo de la CEPAL sólo a través de sus nuevos escritos o sus nuevos pensamientos, pero se ignora la labor que cotidianamente se hace, por ejemplo, al lado de las secretarías o consejos de los distintos movimientos de integración de América Latina, o la asesoría que prestan a los gobiernos nuestros propios funcionarios, o la cooperación técnica que brindan a los países más de 40 asesores regionales, que varias entidades de la familia de las Naciones Unidas han radicado en la CEPAL, para que cuenten constantemente con su respaldo técnico.

Otra área que también ocupará nuestra atención es la de suministro de información económica y social latinoamericana a todos los gobiernos, instituciones privadas e investigadores. Para este objeto se creará dentro de la CEPAL un Centro de Documentación e Investigación. Estará equipado con sistemas modernos de recuperación de información y de computación, e incluirá dentro de la información el material estadístico. Para este objeto, los Países Bajos han ofrecido generosamente una cooperación de medio millón de dólares, que quiero agradecer públicamente en esta oportunidad.

Me permito recordar a los señores delegados en relación con la orientación del programa de trabajo de la secretaría, el hecho de que el Secretario General de las Naciones Unidas en repetidas ocasiones, pero principalmente en su exposición inicial a la Asamblea General el año pasado, ha insistido en la descentralización de ciertas funciones que actualmente llevan a cabo las Naciones Unidas en Nueva York y que están relacionadas directamente con las áreas geográficas cubiertas por las cuatro comisiones económicas regionales que existen

en el mundo. Es posible que esto signifique un mayor aporte de recursos que acompañe a las mayores responsabilidades, y muy ciertamente será un elemento de coordinación en el trabajo de las Naciones Unidas.

Por otro lado, habría que tomar en cuenta el hecho de que otras instituciones latinoamericanas, interamericanas e internacionales están también dedicadas a los problemas del desarrollo en diferentes campos. Urge, en este aspecto, intensificar la coordinación y combinar los esfuerzos para que se trabaje con la mayor eficiencia posible desde el punto de vista de la región en su conjunto. Debe ser de interés para ustedes saber que la Secretaría de la CEPAL ha celebrado acuerdos con la FAO, ONUDI y la Organización Internacional del Trabajo. En ciertos proyectos, trabaja conjuntamente con UNCTAD, GATT, la Organización Meteorológica Mundial, la Oficina Sanitaria Panamericana, UNESCO, UNICEF, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de Estados Americanos. Respecto de esta última entidad, ha habido una serie de conversaciones que apuntan a una mejor coordinación en el futuro.

La Secretaría ha seguido con atención el trabajo de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), y ha actuado como asesora en todas sus sesiones, además de cooperar presentando los documentos que se le han sido solicitados. Actualmente está preparando siete documentos técnicos de trabajo que servirán para la reunión de mayo próximo.

Creo oportuno, señor Presidente, señalar en esta ocasión la importancia que tiene un mecanismo como éste, ágil y flexible, que trata los problemas dentro de un ámbito completamente latinoamericano, para preparar su presentación en foros en los que intervienen los países de fuera de la región.

/Personalmente, lamento,

Personalmente, lamento, sin embargo, que la CECILIA no esté compuesta por la totalidad de las naciones de América Latina, y espero que en el futuro se integre en esta forma, para propiciar y robustecer la idea de unidad y solidaridad de todos los pueblos de la región.

Una última consideración es el deseo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de que la Secretaría de la CEPAL intervenga cada vez más en la programación de las actividades de asistencia técnica que se da a cada uno de los países, para introducir no sólo su experiencia respecto del desarrollo económico y social, sino su conocimiento de los problemas regionales, que son comunes a grupos, o a América Latina en general.

Espero, señor Presidente, que esta exposición haya mostrado muy sucintamente algo del pensamiento y actividades de la Secretaría Ejecutiva, y que pueda servir como marco de referencia para los debates que los señores delegados habrán de tener respecto a la posición futura de la Comisión, la estrategia que nuestros países conjunta e individualmente deben tener para acelerar el desarrollo en la década de los setenta, y las decisiones que los gobiernos hagan respecto de nuestro programa de trabajo.

Quiero que mis últimas palabras sean para agradecer la hospitalidad magnífica del gobierno y el pueblo peruanos, y para hacer votos porque esta sesión nos lleve a resultados positivos, que signifiquen un paso importante en el progreso del desarrollo económico y social de América Latina.

