

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 57

DICIEMBRE 1995

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Las Naciones Unidas y la CEPAL en el Cincuentenario de la Organización	7
<i>Gert Rosenthal</i>	
La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL	17
<i>Hernán Santa Cruz</i>	
Derechos humanos: el caso de los niños	33
<i>Teresa Albáñez</i>	
Gobernabilidad, competitividad e integración social	43
<i>Fernando Calderón</i>	
Reforma laboral y equidad social: la privatización de los puertos	55
<i>Larry A. Burkhalter</i>	
Nuevas tendencias en las políticas salariales	75
<i>Andrés E. Marinakis</i>	
Centroamérica: desempeño macroeconómico y financiamiento social	85
<i>Francisco Esquivel</i>	
Panamá y la integración económica centroamericana	95
<i>Luis René Cáceres</i>	
La dualidad del tipo de cambio en la economía cubana de los noventa	113
<i>Archibald R.M. Ritter</i>	
Transnacionalización e integración productiva en América Latina	133
<i>Armando Di Filippo</i>	
Índice de autores y de temas en la Revista de la CEPAL, números 1 al 57	151
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	195

Las Naciones Unidas *y la CEPAL* en el Cincuentenario *de la Organización*

Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo de la
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe.*

I

Hace cincuenta años, un amplio y representativo número de países intentó crear, por segunda vez en este siglo, una organización mundial que se ocupase de prevenir el flagelo de la guerra y de impulsar la cooperación internacional. El primer intento —la Sociedad de las Naciones— naufragó en las turbulentas aguas que condujeron a la mayor conflagración mundial que registra la historia. El segundo —la Organización de las Naciones Unidas— resistió pruebas de distinta índole, pero igualmente intensas, entre las que ocupa un lugar destacado la llamada “guerra fría”.

Cumplir cincuenta años es en verdad un hito importante para cualquier empresa humana, e inevitablemente nos invita a la reflexión sobre sus logros e insuficiencias; más aún cuando se trata de las Naciones Unidas, organización que ha sido objeto de polémicas, especialmente en los últimos tiempos. En efecto, del análisis de su desempeño que hoy se hace surgen desde críticas acérrimas hasta apologías a ultranza. Sin embargo, al menos en torno de un punto tiende a existir consenso: el mundo sería un lugar muy distinto del que ahora conocemos si no se hubiera suscrito la Carta de las Naciones Unidas en aquella ya lejana ocasión.

Los defensores de la Organización enumeran logros concretos en diversos ámbitos, que van desde las operaciones de mantenimiento de la paz hasta las campañas de vacunación, pasando por la ayuda humanitaria, el establecimiento de normas comunes para el desenvolvimiento de actividades de carácter transnacional, el apoyo a procesos electorales en democracias incipientes y, desde luego, los programas de cooperación técnica para impulsar el desarrollo. Los detractores tienden a contrastar el aporte real de la Organización durante sus primeros cincuenta años de vida con las expectativas, acaso utópicas, que en ella habían cifrado sus fundadores, o bien concentran sus andanadas en la supuesta ineficiencia e ineficacia de una Organización que, según ellos, ya está anquilosada. También hay quienes abrigan el temor secular a los esquemas multilaterales que suscita su supuesto o real efecto inhibitorio sobre la soberanía nacional; la expresión más radical de ese temor está representada por aquellos que vocean su repudio al “gobierno mundial” encarnado por la Organización.

Fuese como fuera, innegablemente la ocasión es propicia no sólo para hacer un balance del desempeño de las Naciones Unidas durante su medio siglo de exis-

tencia, sino para reflexionar sobre el curso que puede seguir durante sus próximos cincuenta años. Cabe fundarse en el supuesto de que una constante en el quehacer institucional de las Naciones Unidas es la relevancia de los objetivos centrales de la Organización: propósitos como “mantener la paz y la seguridad inter-

nacionales”, “fomentar entre las naciones relaciones de amistad”, “promover el progreso social”, “elevar el nivel de vida” y estimular el respeto a “las libertades fundamentales de todos” expresan valores universales a los cuales es difícil oponerse, ya que no pierden vigencia, ni pueden generar desacuerdos mayores.

II

Las discrepancias se dan, más bien, en otros tres grandes ámbitos. El primero se refiere a la adecuación de esos objetivos (o fines) al contexto contemporáneo; el segundo, a la distribución de responsabilidades entre la Secretaría y los gobiernos miembros, y el tercero, a la eficiencia y la eficacia con que se actúa (los medios) para lograr las metas propuestas. A continuación se alude brevemente a cada uno de estos temas.

1. Los fines de las Naciones Unidas

En cuanto al primer aspecto, hay quienes sostienen que, al haberse superado el riesgo de una nueva conflagración mundial gracias al fin de la “guerra fría”, la principal justificación de las Naciones Unidas ha quedado eclipsada. Pero la tesis contraria parece ser más persuasiva: en un mundo donde virtualmente todo el quehacer humano tiene dimensiones transnacionales, hay una patente necesidad de una organización universal que facilite la resolución ordenada de potenciales tensiones o conflictos de carácter multinacional (o, como lo ilustra el caso de Bosnia, de confrontaciones nacionales con repercusiones multinacionales), así como la organización de acciones conjuntas para remediarlos, preferiblemente en el marco de la cooperación internacional. Así, las Naciones Unidas continúan ofreciendo un punto de encuentro, quizás insustituible, para que las naciones del planeta examinen un abanico de temas cada vez más amplio, inspirados por la idea básica de que los problemas del prójimo tienen el potencial de desbordarse hacia los demás, mientras que la cooperación internacional facilita la propagación de los beneficios entre todos.

Hay dos argumentos que secundan la idea de que la finalidad de las Naciones Unidas ha sido menoscabada por los hechos. Uno sostiene que la Organización debería limitar su campo de acción al mantenimiento de la paz, la defensa de los derechos humanos, la consolidación de un régimen de derecho

internacional y, posiblemente, a la ayuda humanitaria; de los demás aspectos y temas de la cooperación se encargarían distintos organismos multilaterales y, en especial, las instituciones surgidas de la Conferencia de Bretton Woods. De hecho, ya se dio un paso en esa dirección con el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio fuera del sistema de las Naciones Unidas. El segundo argumento sugiere que la mayoría de los temas transfronterizos —políticos y económicos— hoy suelen ser de carácter más regional que global; en consecuencia, se propone fortalecer las instituciones regionales, en desmedro de las Naciones Unidas (Comisión de Gestión de Asuntos Públicos Mundiales, 1995, pp. 149-153 y 286-291).

La idea de especializar a las Naciones Unidas, ya sea con una óptica de corte temático (los aspectos políticos sí, los económicos y sociales no) o de corte geográfico (los aspectos globales sí, los regionales no) tampoco es convincente. Como bien lo señala el Secretario General en su planteamiento titulado *Un programa de desarrollo*, los fenómenos políticos y económicos, la democracia y la seguridad, los derechos humanos y el bienestar material son actualmente temas inseparables. Por eso, su propia concepción del desarrollo incluye cinco “dimensiones”: la paz, la economía, el medio ambiente, la justicia social y la democracia (Naciones Unidas, 1994a y 1994b).

Si se acepta el planteamiento del Secretario General en el sentido de que las principales causas de conflictos en el mundo son “la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política” (Naciones Unidas, 1992, p. 9 y 1995), las Naciones Unidas no pueden renunciar a la facultad de incursionar en todas las dimensiones antes aludidas. En definitiva, resulta ser la única instancia multilateral capaz de integrar los fenómenos transnacionales de índole política con aquéllos de carácter económico y social. El problema no radica, entonces, en limitarse al quehacer político, sino en escoger las actividades económi-

cas y políticas que se abordan en forma selectiva y acorde con las prioridades del momento. Así, la distribución de tareas entre los diversos organismos multilaterales debería concebirse según un enfoque de complementación entre las actividades que cada uno llevaría a cabo, en función de sus mandatos y ventajas comparativas.

En el mismo orden de ideas, si bien el regionalismo es una fuerza poderosa en el mundo actual, ese movimiento debe ser complementario, y no sustitutivo, del ordenamiento global y de la cooperación entre los países. Es más, así como el regionalismo puede ser un fenómeno propicio al cumplimiento de los grandes objetivos consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, también puede tornarse adverso, si contribuye a que el mundo se fragmente, en vez de articularse. En la CEPAL hemos reflexionado sobre este tema al analizar la cooperación económica en América Latina y el Caribe, y señalamos al respecto que los acuerdos de integración pueden constituirse ya sea en *cimientos* o en *obstáculos* para la inserción internacional de los países, dependiendo del contenido y el alcance de los compromisos suscritos. Así como abogamos por el regionalismo abierto en la región (CEPAL, 1994) en procura de conciliar la cooperación regional con la internacional, cabría evitar una nítida división de una y otra materia entre las Naciones Unidas y los organismos regionales. Nuevamente, aquí hay un espacio para que las Naciones Unidas y los organismos regionales se apoyen en forma recíproca, tal y como se establece en el capítulo VIII de la Carta.

2. La responsabilidad compartida

En su expresión más primaria, la Organización de las Naciones Unidas es una entidad intergubernamental, que refleja el deseo de Estados soberanos de crear una instancia plurinacional para abordar problemas comunes. La mayoría de las veces, los gobiernos son reacios a delegar en tales organismos facultades que mermen la soberanía nacional. Hay casos, sin embargo, en que se subordinan ciertas atribuciones nacionales al interés colectivo, como ocurre con la Unión Europea, que ha confiado determinadas funciones a su Comisión. En otras situaciones, entre las que se incluye la de las Naciones Unidas, se tiende a facultar a la Secretaría para tomar iniciativas, mas no para actuar sin el consentimiento expreso de los gobiernos miembros. Así, cabría decir, la Secretaría propone, pero los gobiernos disponen.

Es útil tener presente esta concepción clásica de

un organismo plurinacional, puesto que es la fuente de muchos malos entendidos respecto del desempeño de la Organización. La imagen de una Secretaría que adopta decisiones antojadizas o equivocadas, o que usurpa funciones a las autoridades nacionales, resulta tan errónea como la idea de que las falencias e insuficiencias de la Organización puedan atribuirse a actitudes "irresponsables" por parte de los gobiernos miembros. Se trata de otra manera de expresar lo obvio: el papel que cumple la Organización y la calidad de su desempeño competen a ambas partes —gobiernos y Secretaría— y dependen de la manera en que éstas interactúen.

Dicho con otras palabras, tanto los éxitos como los fracasos de la Organización reflejan una responsabilidad compartida entre la Secretaría y los gobiernos miembros. Por ejemplo, no cabe atribuir a la Secretaría el desastre en Bosnia, ni corresponde que ésta se refugie en el argumento de que la culpa la tienen exclusivamente los gobiernos.

Este enfoque plantea, sin embargo, la necesidad de indagar sobre las modalidades de interacción de la Secretaría con sus 185 gobiernos, así como sobre la eficacia de los foros intergubernamentales como instancias para la toma de decisiones. Y ese tema conduce, a su vez, al tercer objeto de esta reflexión, que se refiere a la eficiencia y la eficacia con que las Naciones Unidas desempeñan su función.

3. Los medios

El tema de su propia reestructuración figura en la agenda de las Naciones Unidas desde hace muchos años, y en los últimos tiempos han proliferado las nuevas propuestas para su adecuación a las exigencias del próximo siglo (Ogata y Volcker, 1993; Childers y Urquhart, 1994; Qureshi y von Weizäcker, 1995). En efecto, muchas de las críticas dirigidas contra la Organización aluden a lo engorroso que resultan el proceso de toma de decisiones y el estilo de trabajo de los foros intergubernamentales, a la ineficiencia e ineficacia de la Secretaría y de los organismos especializados y a la falta de sentido de dirección del conjunto. Vale decir, no son tanto los *finés* de la Organización los que están en la mira de los críticos, sino los *medios* para alcanzarlos.

Cabe admitir que esas censuras no dejan de tener algún fundamento. Resulta inaudito, por ejemplo, que en 1995 la composición de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad siga reflejando la realidad de 1945. También es innegable que, tras 50 años de vida

institucional, se adviertan duplicaciones y traslapes de unidades orgánicas que se han ido creando a medida que la Organización incorporaba temas emergentes sin abandonar los anteriores. Sin embargo, se trata de aspectos que pueden perfeccionarse mediante la acción conjunta de los gobiernos miembros y la propia Secretaría y que no comprometen la esencia ni los principios de la Carta, los cuales continúan teniendo plena validez.

Son dos las grandes áreas en que se centra el debate sobre las formas de aprovechar mejor el enorme potencial que encierran las Naciones Unidas para cumplir cabalmente sus objetivos. La primera se relaciona con el tema ya mencionado: cómo obtener un mayor efecto sinérgico de la interacción entre la Secretaría y sus gobiernos miembros, para que cada una de las partes realice su cometido, en pro del buen funcionamiento de la Organización. La segunda se refiere a la calidad con que la Secretaría, los programas y los organismos especializados desempeñan sus actividades, y al contenido y el alcance de éstas.

La adecuación de ambas áreas a las cambiantes circunstancias internacionales es lo que genéricamente se tiene en mente al aludir a la "reforma" o, en términos todavía más eufemísticos, a la "revitaliza-

ción y reestructuración" de las Naciones Unidas. Muchos escépticos dudan de que sea posible impulsar estas transformaciones, dadas la presunta falta de "voluntad política" de la mayoría de los gobiernos, la resistencia al cambio que se atribuye a la burocracia internacional y, especialmente, la magnitud y la complejidad de la tarea. Sin embargo, las modificaciones ya instrumentadas en los últimos dos años (Naciones Unidas, 1994c), así como la cantidad de propuestas sobre la mesa (tanto con vistas a aumentar la eficiencia y la eficacia de la Secretaría, como a agilizar el funcionamiento de los foros intergubernamentales), sugieren que aquellos vaticinios pueden resultar prematuros. Hay indicios de que la necesaria adecuación ocurrirá en forma deliberada y preconcebida, como resultado del esfuerzo común de los gobiernos miembros y de la Secretaría. Si no fuera así, es de todas maneras altamente probable que la Organización se vea arrastrada por las circunstancias a adaptarse a un mundo cualitativamente distinto de aquel que condicionó su quehacer durante la mayor parte de sus primeros cincuenta años de existencia (Comunicado del Grupo de los Siete, en Halifax, Canadá, párrafo 36).

III

A la luz del debate en torno del balance de las Naciones Unidas al cumplir éstas sus 50 años ¿qué se puede decir de la CEPAL? Y, más importante aún ¿hay lecciones que la Comisión pudiera aportar para consolidar los logros y corregir las insuficiencias que ha revelado la Organización en su conjunto? Al hacer la evaluación que nos ocupa, este microcosmos dentro del sistema de las Naciones Unidas, cuya acción se limita a las esferas económica y social, al parecer obtiene un puntaje más alto que el promedio, al menos si su desempeño se somete a la más rigurosa de las pruebas: la de su relevancia. Sobre todo en sus años pioneros, la CEPAL ejerció un impacto innegable sobre la concepción y la práctica de la política pública en América Latina y el Caribe. Esa influencia es más resaltante aún, por provenir de la labor analítica, es decir, del mundo abstracto de las ideas.

Resulta útil examinar los componentes que han posibilitado el relativo éxito de la Comisión a lo largo de su vida institucional. En este plano, son cinco los elementos que cabe destacar: primero, se identificó una función beneficiosa para los gobiernos miem-

bro; segundo, se logró configurar un "mensaje institucional" y una personalidad propios; tercero, se consiguió mantener la vigencia a lo largo de los años, adecuándose a los cambios que experimentaba el contexto en que se inscribía la institución; cuarto, se llegó a establecer una interacción vital y creativa con los gobiernos miembros; y, finalmente, hubo constante preocupación por mantener estándares elevados en materia de calidad y desempeño.

1. La función de la CEPAL

En 1947, al crearse la Comisión, en la resolución correspondiente del Consejo Económico y Social se le asignó una función muy general y dos más específicas. La primera consistía en "elevar el nivel de la actividad económica en la América Latina y mantener y reforzar las relaciones económicas de los países latinoamericanos, tanto entre sí como con los demás países del mundo...". Las específicas eran: "Realizar o hacer realizar las investigaciones y estudios que la Comisión estime pertinentes..." y "Emprender...la com-

pilación, evaluación y difusión de informaciones económicas, técnicas y estadísticas...”¹ Correspondió a los gobiernos miembros y a la Secretaría darle contenido real a un mandato que, en la práctica, era muy amplio.

La instrumentación de ese mandato convirtió a la CEPAL en un centro del pensamiento económico latinoamericano, así como en una fuente respetada de información. La institución complementó esas labores con algunas actividades destinadas a promover la cooperación y otras de tipo operacional, especialmente en los ámbitos de la capacitación y la asistencia técnica. Con ese quehacer, la CEPAL ciertamente cumplía los mandatos propios de las Naciones Unidas en los sectores económico y social (en la Carta se alude a “promover el progreso económico y social de todos los pueblos...”)² y, a la vez, llenaba un vacío a nivel regional, ya que al comenzar los años cincuenta no existía ninguna otra institución, pública o privada, que se dedicara a analizar el desarrollo económico en la óptica de los países de la región.

Al desempeñar sus tareas, la Secretaría de la CEPAL imprimió algunos rasgos distintivos a su estilo de trabajo. Entre éstos, cabe destacar que, en sus actividades analíticas, la institución siempre otorgó prioridad a la articulación entre teoría y *praxis*. Dicho de otra manera, la investigación se centró en temas de interés real o potencial para el formulador de políticas. El criterio de poner los conceptos al servicio de la acción, o las ideas al de las realidades, también explica el carácter inductivo del trabajo de la Secretaría, el cual determina que las recomendaciones de política económica se apoyen en interpretaciones conceptuales, a su vez validadas por situaciones específicas.

Asimismo, como norma de trabajo se cuestionó el pensamiento convencional en su aplicación mecánica a las realidades latinoamericanas, lo que implicaba poner en tela de juicio el supuesto de que las medidas de política económica deberían surtir efectos semejantes fuera que se las aplicara en economías desarrolladas o en aquellas en vías de desarrollo.

En sus años pioneros, la CEPAL desempeñó esta función de manera creativa y original. Se realizaron prolijos estudios por países, actividad virtualmente desatendida en esa época. Se procedió a analizar la

coyuntura internacional desde la perspectiva de su incidencia en las economías de los países de la región. Se organizó un sistema de indicadores e información estadística elaborados en todos los países con metodologías comunes, para poder evaluar el desempeño económico y social a través de la región. Se pusieron en práctica iniciativas para impulsar la cooperación intrarregional, especialmente en Centroamérica. Pero quizás la empresa más ambiciosa haya sido que se procedió a articular un planteamiento holístico, en el que se integró un conjunto coherente de ideas en torno del progreso económico de América Latina en las primeras décadas de la posguerra, a partir de un elemento común a todos los países: la manera en que interactuaban con la economía mundial.²

En síntesis, la institución (su Secretaría y sus gobiernos miembros) se construyó un espacio de trabajo —si se quiere, un “nicho” funcional— que le daba una razón de ser ante sus gobiernos miembros y dentro de las Naciones Unidas. Es más, la institución supo plasmar los objetivos y principios globales de la Carta de las Naciones Unidas en una presencia tangible en la región, con planteamientos que podían traducirse en acciones concretas. En este aspecto, sin asumir posiciones de prédica doctrinaria, la Secretaría se puso al servicio de los gobiernos para ofrecerles una especie de caja de resonancia de ideas y recomendaciones tendientes a suscitar el debate, así como para apoyar la reflexión colectiva con investigación, asesoría, capacitación y formulación de interpretaciones y propuestas sobre política económica.

2. La identidad de la CEPAL

Esta función se ha llevado a cabo, además, con cierto “sello” de identidad institucional, fundada en un ideario —mas no en una ideología— que desde un comienzo ha inspirado las labores de la Secretaría. Ese ideario nació del doble compromiso que los fundadores de la institución supieron imprimir a todas sus actividades: por una parte, el compromiso con el desarrollo (y, por ende, con el cambio) y, por la otra, con su profunda identidad latinoamericana (y caribeña, a partir de los años setenta). Así, históricamente, la Comisión ha abordado la agenda del desarrollo

¹ Consejo Económico y Social, Resolución 106 (VI), 25 de febrero de 1948. En resoluciones posteriores, a esas atribuciones asignadas a la Comisión se sumaron otras, como: “...cooperar en la tarea de formular y desarrollar normas coordinadas que sirvan de base a una acción de carácter práctico tendientes a promover el desarrollo económico de la región”, “ayudar...a desempeñar funciones relativas al programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas...” y “ocuparse...de los aspectos sociales del desarrollo...”.

² El documento más conocido al respecto, para el cual Albert Hirschman acuñó el nombre de “Manifiesto de la CEPAL”, fue CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1949, Naciones Unidas, Nueva York, 1951. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1.

desde la perspectiva de los países comprendidos en su radio geográfico de acción.

No es éste el lugar para referirse a los conceptos y planteamientos básicos de la Secretaría, que por lo demás son ampliamente conocidos. Más bien, lo digno de destacar es la capacidad para articular un pensamiento económico *propio* que reveló la CEPAL, en especial al enriquecer y adaptar a las realidades de los países latinoamericanos las teorías económicas mundialmente en boga. Ese logro explica también la singular capacidad de convocatoria de la CEPAL, especialmente en sus años pioneros. De hecho, el pensamiento económico cepalino se ha convertido en patrimonio intelectual de América Latina, en un acervo que es apreciado como algo propio, aun por quienes discrepan profundamente de los planteamientos originales de la Comisión. Esta identidad institucional es relativamente singular en el sistema de las Naciones Unidas, y constituye un activo de primera importancia.

3. La adecuación a las nuevas circunstancias

Otro rasgo central de la Comisión ha sido su capacidad para adaptarse constantemente a nuevas circunstancias, sobre todo con respecto al contenido de su "mensaje", pero también desde el punto de vista de su organización.

En cuanto al primer aspecto, y dado que la realidad está sujeta a continuas mutaciones, desde sus inicios la CEPAL reconoció el imperativo de amoldar su pensamiento a las cambiantes circunstancias socioeconómicas, entre las que se incluyen las transformaciones inducidas por las mismas políticas de desarrollo. En tal sentido, la Secretaría nunca concibió su matriz conceptual como un cuerpo inmutable de ideas. El propio Raúl Prebisch insistió, una y otra vez, en "la necesidad de renovar incesantemente nuestro pensamiento" (Prebisch, 1978).

Así, la Comisión supo interpretar las circunstancias y las realidades de la región cuando ésta emergía de las secuelas de los años treinta y los estragos de la segunda guerra mundial, y planteó, entre otras propuestas, la industrialización y la intervención selectiva del sector público en las economías. Esas orientaciones parecían eminentemente razonables para hacer frente a los obstáculos que en ese momento entraban el desarrollo. En los años sesenta, la institución insistió crecientemente en la necesidad de diversificar y modernizar la capacidad exportadora de la región, ante los déficit seculares en la cuenta corriente de la vasta mayoría de los países (CEPAL, 1961).

En definitiva, a medida que se producían transformaciones tanto en el ámbito externo como dentro de la misma región, la institución se esforzaba por actualizar sus planteamientos. Esa tarea constante, entendida como un proceso —o cometido permanentemente inconcluso— marcó un hito en los últimos tiempos, ante los sorprendentes cambios experimentados por la región y su entorno internacional en el decenio de 1990. Los resultados de ese esfuerzo fueron recogidos en un conjunto de publicaciones desde 1985 en adelante (CEPAL, 1985 y 1987), y se ahondó en la materia a partir de 1990, con el documento titulado *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990). En los trabajos posteriores se incursionó en temas específicos y se continuó desarrollando y profundizando aquel marco global de referencia (CEPAL, 1991, 1992, 1994 y 1995; CEPAL/CELADE, 1993; CEPAL/OREALC, 1992).

El hecho de que la CEPAL se preocupe por adaptar sus planteamientos a las cambiantes circunstancias y preocupaciones de la región es la consecuencia lógica del cumplimiento de los mandatos para los cuales fue establecida. Se procura que la labor analítica sea relevante y útil, por lo que debe centrarse en aquellos temas que ocupan la atención de los formuladores de políticas de los gobiernos miembros. Desde luego, esto no significa que el grado de relevancia de los planteamientos de la Comisión se haya mantenido constante a lo largo de su vida institucional: las labores iniciales de la Secretaría no sólo reflejaron su período más creativo, sino también el de su mayor influencia en la aplicación de las políticas económicas.

En ese sentido, tanto el contenido del mensaje, como el grado de receptividad con que éste era acogido en el seno de los gobiernos miembros, tendió a variar en el tiempo. Ya en los años sesenta, algunos autores creían advertir una "pérdida de liderazgo intelectual" (Fishlow, 1985). Sin embargo, más que constituir una señal de decadencia, esa observación indicaba que los gobiernos disponían de una creciente capacidad propia en materia de formulación y aplicación de políticas y estrategias económicas, mientras que se iba ampliando el espectro de opiniones provenientes de centros de pensamiento internacionales y, en algunos casos, nacionales.

Si se entiende la labor de la CEPAL como una caja de resonancia de ideas y recomendaciones tendientes a suscitar el debate, el hecho de que la institución estuviera perdiendo su "monopolio" sobre el pensamiento económico regional debía asumirse como

un signo altamente positivo, ya que presumiblemente su actividad encontraría una resonancia cada vez más rica a nivel de los países. Para la Comisión, el aumento del número de sus interlocutores y el cambio de su estilo de interacción con ellos (tema que se trata enseguida), sumado a su capacidad para elegir y analizar los temas claves del momento, han sido los principales factores que le han permitido mantenerse permanentemente vigente.

También en cuanto a su estructura institucional la CEPAL ha logrado amoldarse a nuevas circunstancias. En especial, ha sido capaz de incorporar nuevos temas a su programa de trabajo sin crear, en la mayoría de los casos, nuevas unidades orgánicas para atenderlos. Esto ha sido posible porque el foco primordial de la institución es el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe y los temas que iban emergiendo con el correr del tiempo —la crisis energética, los asentamientos humanos, la crisis de la deuda externa, la política económica de corto plazo, la variable ambiental, la equidad de género, el papel de las empresas transnacionales— eran incorporados a las labores centrales de la Comisión con un enfoque multidisciplinario, en vez de ser abordados en forma aislada. Así se logró evitar la yuxtaposición de nuevos temas sobre materias seculares, y de nuevas unidades sobre las ya existentes.

En el mismo orden de ideas, la CEPAL ha conseguido preservar su singular papel en la constelación de instituciones plurinacionales latinoamericanas y caribeñas. La recurrente preocupación por evitar duplicaciones entre las Naciones Unidas (en sus esferas económica y social) y las instituciones de Bretton Woods no se aplica a nivel regional. Por una parte, dichas entidades no tienen expresiones regionales y, por la otra, las actividades de la CEPAL se han mantenido lo suficientemente diferenciadas de las que llevan a cabo el BID, la OEA y el SELA como para evitar cualquier asomo de duplicación. Más bien sucede lo contrario, ya que se han hecho esfuerzos deliberados en procura de una complementación entre las actividades de la CEPAL y las de dichos organismos regionales, a veces por medio de acuerdos formales de cooperación.³

³ De hecho, existe un Comité Ad hoc de Cooperación de la OEA, el BID y la CEPAL que funciona desde hace muchos años. En épocas recientes, ese Comité ha recibido mandatos concretos que surgieron de la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994. Véase, por ejemplo, la Declaración Conjunta que emanó de la Reunión Ministerial sobre Comercio, del 30 de junio de 1995.

4. El vínculo entre los gobiernos y la Secretaría

A veces se pierde de vista el hecho de que la CEPAL es la sumatoria de los gobiernos miembros —institucionalizada en los foros intergubernamentales— y la Secretaría. La manera en que este binomio interactúe determina, en gran medida, el grado de relevancia de la institución en su conjunto.

Aquí, el vínculo entre una y otra parte rebasa el que se atribuye a la figura tradicional de los organismos intergubernamentales (la Secretaría propone, los gobiernos disponen), al perfilarse una relación de trabajo dinámica y creativa entre ambos. En ese marco, las ventajas comparativas que posee la Secretaría son: primero, su reflexión sobre opciones y estrategias a mediano y largo plazo y, segundo, la imagen múltiple que le proporciona el hecho de mantener actividades en todos los países. Por su parte, los gobiernos cuentan con el conocimiento íntimo de sus respectivas realidades nacionales, sobre todo en lo que se refiere a las restricciones percibidas en situaciones coyunturales. Conjuguar ambas visiones enriquece notablemente la capacidad creativa y de acción a nivel regional.

La interacción entre los gobiernos y la Secretaría es frecuente y asume múltiples modalidades. Éstas incluyen misiones de los funcionarios de la CEPAL en los países, visitas de autoridades gubernamentales a la Comisión, reuniones, seminarios y contactos de diversa índole. Asimismo, hay un amplio espectro de actores nacionales que forman parte de la red de consulta entre la Secretaría y los gobiernos. Figuran en ella, de manera destacada, tanto los gabinetes económicos (interlocutores privilegiados de la CEPAL) como las cancillerías (interlocutores formales de las Naciones Unidas). En este plano, la Secretaría de la CEPAL ha logrado construir puentes entre los distintos ámbitos jurisdiccionales contenidos en el interior de los gobiernos —y que encuentran sus reflejos en la propia Secretaría de las Naciones Unidas—, lo que le ha permitido enriquecer significativamente su propia labor. Por último, la interacción no se limita a los gobiernos, ya que se hace extensiva, además, a la comunidad académica y a los agentes privados de la región.

5. Los estándares de desempeño

El concepto de “centro de excelencia” es subjetivo, y admite distintas interpretaciones. No obstante, si se utilizan los parámetros convencionales aplicables a un organismo intergubernamental, no sería exagerado calificar con ese término a la Secretaría de la CEPAL.

Así lo atestiguan la calidad y el profesionalismo de sus documentos fundamentales, el nivel y el prestigio de los funcionarios que han prestado su concurso a la Secretaría a lo largo de sus 46 años de vida institucional, su capacidad de convocatoria, y el crédito que se le reconoce a la información que brinda.

También la aplicación de los criterios convencionales de productividad sugiere que el grado de eficiencia y eficacia de la CEPAL está muy por encima de la media de las Naciones Unidas. Se mantienen patrones rigurosos en materia de programación de actividades, control de calidad, evaluación de desempeño, impacto de su acción con respecto a los deman-

dantes principales (los gobiernos miembros), y desarrollo institucional interno.

Lo anterior no significa, de manera alguna, que el desempeño de la CEPAL no admita mejoras. Sin embargo, dado que en el caso de muchos gobiernos, sobre todo de los de países desarrollados, predomina actualmente un ambiente de cuestionamiento e indiferencia respecto de los organismos internacionales, llama la atención el hecho de que, por lo menos en los países latinoamericanos y del Caribe, los interlocutores nacionales de la Comisión, públicos y privados, al parecer le siguen otorgando un alto grado de aprobación.

IV

No es el propósito de estas líneas ofrecer a la CEPAL como un modelo digno de ser imitado por el resto de las Naciones Unidas. Tal proceder no sólo sería presuntuoso, sino que ignoraría el hecho de que muchos de los factores condicionantes de la vida institucional de la Comisión y, en especial, su legado histórico, no serían reproducibles en otros contextos. No obstante, algunas de las fortalezas de la institución sí son producto de factores que podrían ofrecer pistas para la reforma de las Naciones Unidas en su conjunto. Entre estos elementos se destacan, como ya se dijo, ocupar un ámbito funcional bien definido, configurar una personalidad o identidad institucional propia, desarrollar una gran capacidad de adaptación a condiciones cambiantes, impulsar una interacción dinámica y creativa entre la Secretaría y sus gobiernos miembros y ser

rigurosos en materia de gestión y desempeño. En esta enumeración se definen los parámetros de las reformas que precisa el sistema de las Naciones Unidas y, dentro de éste, la propia CEPAL.

En síntesis, al hacer un balance de la labor de la Organización en su cincuentenario, no cabría limitarse tan solo a rendirle tributos. También es importante detectar sus fallas y deficiencias, con miras a introducir los cambios que necesita para estar en condiciones de enfrentar los desafíos de los próximos cincuenta años. Al parecer, existe la voluntad —entre los gobiernos y en el seno de la Secretaría— de llevarlos a cabo. Por lo tanto, cabe enfrentar el futuro con sereno optimismo y fe en que la Organización seguirá cumpliendo, al acercarse al próximo siglo, los cometidos para los que fuera creada.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995): *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G.1800/Rev.1-P, Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.6.
- _____. (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1801/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- _____. (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- _____. (1991): *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, LC/G.1648/Rev.2-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- _____. (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- _____. (1987): *Desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, serie Cuadernos de la CEPAL, N°55, LC/G.1440-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.87.II.G.9.
- _____. (1985): *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*, LC/L.332, Santiago de Chile.
- _____. (1961): *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, E/CN.12/582/Rev. 1. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.61.II.G.6.
- _____. (1951): *Estudio económico de América Latina, 1949*, Nueva York, Naciones Unidas; Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1.

- CEPAL/CELADE (1993): *Población, equidad y transformación productiva*, LC/G.1758/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.
- CEPAL/OREALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1702/Rev.2-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Childers, E. y B. Urquhart (1994): *Renewing the United Nations system*, *Development Dialogue*, N°1, Upsala, Suecia, Dag Hammarskjöld Foundation.
- Comisión de Gestión de Asuntos Públicos Mundiales (1995): *Our Global Neighbourhood*, Oxford, Oxford University Press.
- Fishlow, A. (1985): *El estado de la ciencia económica en América Latina, Progreso económico y social en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Naciones Unidas (1995): *Suplemento de Un programa de paz: documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas A/50/60; S/1995/1*, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (1994a): *Un programa de desarrollo. Informe del Secretario General, A/48/935*, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (1994b): *Un programa de desarrollo: recomendaciones. Informe del Secretario General, A/49/665*, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (1994c): *Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations: Restructuring of the United Nations Secretariat. Report of the Secretary-General, A/49/336*, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (1992): *Un programa de paz. Informe del Secretario General, A/47/277; S/24111*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Ogata, Shijuro y Paul A. Volcker (1993): *Financing an Effective United Nations: A Report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing*, Nueva York, The Ford Foundation.
- Prebisch, Raúl (1978): *Mensaje con ocasión del trigésimo aniversario de la CEPAL, Revista de la CEPAL, N° 6*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.78.II.G.4.
- Qureshi, Moeen y Richard von Weizäcker, Co-Chairmen (1995): *The United Nations in its Second Half-Century*, New York, The Ford Foundation.