

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / PRIMER SEMESTRE DE 1977

SUMARIO

La controversia sobre los 'futuros' en las Naciones Unidas <i>Philippe de Seynes</i>	7
Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana <i>Isaac Cohen Orantes y Gert Rosenthal</i>	23
Comentario de Cristóbal Lara Beautell	52
Comentario de Albert O. Hirschman	58
Desarrollo y política educacional en América Latina <i>Aldo Solari</i>	61
Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina <i>Barend A. de Vries</i>	95
Comentario de Raúl Prebisch	125
Población y fuerza de trabajo en América Latina: algunos ejercicios de simulación <i>Charles Rollins</i>	131
Sobre la concepción del sistema centro-periferia <i>Octavio Rodríguez</i>	203
Decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina <i>Exposición del Secretario General de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim</i>	249
<i>Exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias</i>	254
<i>Exposición de Raúl Prebisch</i>	288
Algunas publicaciones de la CEPAL	294

DECIMOSEPTIMO PERIODO DE SESIONES DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

En Ciudad de Guatemala, del 25 de abril al 5 de mayo de 1977, se realizó el decimoséptimo período de sesiones de la CEPAL. En él los 32 Estados miembros de la Comisión examinaron el informe de sus actividades y analizaron la Tercera Evaluación Regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo.

La *Revista de la CEPAL* presenta los aspectos centrales de tres exposiciones realizadas en ese foro, las de K. Waldheim, E. Iglesias y R. Prebisch.

El Secretario General expresa su convencimiento de que el diálogo norte-sur está llegando a un punto crucial en medio de un panorama internacional alentador, pero sumamente complejo. Las cuestiones en discusión son complicadas, sin embargo, confía en que durante 1977 se logre un primer conjunto de compromisos razonables y equitativos sobre cuestiones clave como productos básicos, endeudamiento y ciencia y tecnología.

El Sr. Iglesias concentra su atención en América Latina y después de señalar

los logros en relación al crecimiento económico, expone su preocupación por la persistencia de problemas relativos a la pobreza crítica, la distribución del ingreso, el crecimiento de la población y la absorción productiva de la fuerza de trabajo —aunque, en relación a ellos, subraya también su convicción de que el potencial productivo ya alcanzado brinda la base objetiva y material de su solución. La última parte de la contribución del Secretario Ejecutivo de la CEPAL está destinada a analizar la posición de América Latina en las relaciones económicas internacionales.

La exposición del Sr. Prebisch es una afirmación de su punto de vista personal sobre los problemas actuales de la región. Así, junto a los propiamente económicos, como el volumen y la orientación de la acumulación y el consumo, destaca los relativos a la equidad social y la democracia política, y enfatiza la necesidad de una perspectiva integrada y una postura ética ante los desafíos del desarrollo.

Exposición del Secretario General de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim

Este período de sesiones de la Comisión se celebra en un momento crucial en la historia de las relaciones económicas internacionales, y estoy convencido de que los debates regionales que ustedes realizarán durante los próximos días pueden aportar una contribución muy importante al diálogo en curso entre los países en desarrollo y los países desarrollados. En efecto, América Latina puede considerar estas negociaciones, y parti-

cipar en ellas, con un sentimiento de orgullo, y también con un sentido especial de responsabilidad, porque muchas de las ideas y muchos de los objetivos que constituyen hoy día el centro de las deliberaciones mundiales surgieron en esta región y han sido defendidos con convicción y determinación por los gobiernos latinoamericanos a lo largo de los años.

Existe un sentimiento generalizado de que el diálogo Norte/Sur está llegando

a un punto culminante. Sin duda, estamos atravesando el período más crítico de las negociaciones que se vienen realizando desde 1973, cuando el equilibrio de los intereses del mundo empezó a cambiar, suscitando esperanzas de un nuevo orden mundial más en armonía con una situación de interdependencia mundial.

Estimo que no debemos dejar de tener presentes los exhaustivos esfuerzos que se están desplegando actualmente, después de un prolongado período de estancamiento, e incluso declinación, en materia de cooperación económica internacional. Los informes que servirán de base a los trabajos de este período de sesiones dan fe de ello.

Lo que quizás sea menos tangible, pero en muchos aspectos más significativos, es que la relación Norte/Sur está adquiriendo prioridad por parte de aquellos gobiernos de los cuales tanto depende. Posiciones que, según se afirmaba, eran imposibles de tratar, han entrado actualmente en el campo de las deliberaciones prácticas. Los discursos son diferentes; las declaraciones doctrinarias están cediendo el paso al examen de las dificultades concretas.

Con todo, dichas dificultades son indudablemente reales, y, para permanecer alerta a las oportunidades, debemos reconocer las circunstancias especialísimas en que tienen lugar estas negociaciones:

Las cuestiones son muy complejas. El equilibrio de intereses y las consecuencias de las distintas posiciones no siempre son claramente identificables. No debe provocar sorpresa el hecho de que haya sospechas y que las negociaciones resulten difíciles.

Graves incertidumbres oscurecen las decisiones económicas y trastornan las previsiones. El comportamiento de la

economía mundial se aparta notablemente de las pautas tradicionales. Una obstinada inflación, combinada en forma desacostumbrada con una elevada tasa de desempleo, y las discontinuidades en las relaciones tradicionales de precios someten a dura prueba la capacidad de concebir políticas cíclicas apropiadas.

Sobre todo, quizás las negociaciones actuales se diferencian de esfuerzos anteriores en su objetivo declarado de tratar de lograr una transformación más rápida y fundamental del orden existente. Las políticas pasadas de transferencias de recursos y de liberalización del comercio siguen siendo indispensables, particularmente a la luz de los desequilibrios presentes. No obstante, actualmente se requiere más de lo que a menudo se llama hoy 'acción afirmativa' para promover cambios en la estructura de la economía mundial y en la organización de las relaciones internacionales.

Sin embargo, dicho todo esto, sigue siendo verdad que la intención de desarrollar formas más significativas de cooperación es más fuerte que el marco conceptual, y la estructuración de las negociaciones han sido aceptados y que el compromiso respecto de determinadas medidas concretas trasciende las meras declaraciones de principio. No obstante, la dinámica de las negociaciones requiere, a mi juicio, que se consiga este año un primer conjunto de medidas razonables y equitativas. Sobre la base de las aclaraciones ya registradas, no es difícil seleccionar las cuestiones sobre las cuales podría lograrse un acuerdo.

Productos Básicos

Ningún conjunto de medidas sería aceptable si no se ocupara del problema de los productos básicos.

Las negociaciones sobre el programa integrado para los productos básicos que se están realizando en la UNCTAD se hallan encaminados a establecer un nuevo marco internacional para la estabilización y la mejora de los mercados de productos básicos. En ellas se consideran cambios en la estructura del comercio de productos básicos que beneficiarían en diversas medidas tanto a los productores como a los consumidores.

El establecimiento de un fondo común, que proporcionaría la seguridad de financiación procedente de una fuente central, constituye el núcleo de la conferencia de Ginebra, que ha entrado en una fase crítica. Siguen existiendo cuestiones importantes que hay que aclarar para llegar a un acuerdo. No obstante, es estimulante señalar que, entre los gobiernos participantes en la Conferencia, existe un compromiso muy amplio para negociar con miras al establecimiento de tal fondo. Un resultado productivo de las negociaciones que se están realizando en la UNCTAD tendría sin duda una importancia crucial para el futuro de la cooperación económica internacional en su conjunto.

Endeudamiento

La deuda externa de los países en desarrollo no es un problema nuevo. Se trata, más bien, de una característica más o menos permanente de sus dificultades. Lo nuevo es la dimensión sin precedentes del endeudamiento, y el hecho de que no sólo afecta desfavorablemente a la ya difícil situación de los países deudores, sino que, según se considera a menudo, pone en peligro el equilibrio mismo del sistema financiero internacional.

Se lograría un fácil consenso sobre la gravedad del problema, si se observaran

las cifras, algunas de las cuales gustaría citar. La *deuda pública y públicamente garantizada* de 78 países en desarrollo no exportadores de petróleo aumentó de 58 000 millones de dólares en 1970 a 96 000 millones de dólares en 1973; es decir, a un ritmo del 180/o anual. En 1974, el ritmo se aceleró al 310/o. Se estima que el volumen de esa acumulación de deudas alcanzó unos 155 000 millones de dólares en 1975. Naturalmente, las cifras son menos definitivas respecto de la *deuda comercial*, pero es probable que la cantidad sea considerablemente superior a esa cifra.

Sin embargo, frente a esas cifras asombrosas, parece haber una gran diferencia de opiniones en cuanto a la necesidad de medidas nuevas y concretas. Se encuentran a veces estimaciones optimistas, que sugieren que el endeudamiento actual no supera la capacidad del mercado financiero y de las instituciones públicas existentes, particularmente porque se considera que la recuperación económica está aligerando la situación externa de la mayoría de los deudores.

Creo que este análisis es defectuoso en dos sentidos. En primer lugar, aunque fuera convincente en sí mismo, parece considerar el problema financiero fuera de su perspectiva económica amplia.

El endeudamiento externo no se puede aislar del contexto general del proceso de desarrollo, del que sólo es un elemento.

Por ejemplo, como lo muestra uno de los informes que la Comisión tendrá ante sí en este período de sesiones, el déficit en cuenta corriente de los países no exportadores de petróleo de América Latina ascendió de algo más de 1 500 millones de dólares anuales en el período 1965-1970 (menos del 150/o de las exportaciones de bienes y servicios) a algo más de 4 000 millones de dólares

anuales en 1971-1973 (220/o de las exportaciones), y que saltó a casi 14 000 millones de dólares anuales en 1974-1976 (450/o de las exportaciones).

En segundo lugar, debemos darnos cuenta de que las dificultades actuales pueden no ser un fenómeno pasajero. Por tanto, debemos preguntarnos si los mecanismos financieros internacionales, privados y públicos, resultan apropiados pese a su más reciente diversificación y refinamiento, para enfrentarse con problemas que son, a un tiempo, nuevos y probablemente duraderos.

El problema de los países en desarrollo que han podido obtener en el mercado préstamos de cuantías muy considerables debe recibir una atención comprensiva. Para esos países es importante que no se ponga en peligro el acceso futuro a la financiación privada y que no se discuta la integridad de los compromisos.

Pero, repito, el problema no es pasajero, y no debemos contentarnos con medidas temporales. Tenemos que esforzarnos por equipar el sistema institucional internacional con instrumentos adecuados para hacer frente a una situación sin precedentes.

Es difícil creer que se pueda establecer el grado necesario de seguridad sin la intervención de instituciones gubernamentales o intergubernamentales. Por consiguiente, es lógico explorar nuevamente una idea que surgió poco después del aumento de los precios del petróleo, a saber, la creación de un *sistema multilateral de reembolso de deudas*. Tal arreglo ayudaría a evitar experiencias traumáticas en el mercado financiero, y estimularía y facilitaría el acceso continuo al mercado por parte de aquellos países que han dependido y pueden depender de nuevo de los préstamos comerciales.

Los argumentos en favor de un trato especial a los países menos desarrollados y más gravemente afectados están bien arraigados en la legislación reciente de las Naciones Unidas. Para ellos, se excluye casi por definición el recurso a los mercados privados; sus balanzas de pago deben ser sostenidas mediante una asistencia pública adecuada en condiciones favorables.

Pero es importante que se garantice que, de ser preciso, tal asistencia se mantendrá durante varios años. Por otra parte, debe existir una garantía de que estará sujeta a criterios bien definidos.

Debo señalar que se puede considerar que tal enfoque deriva del concepto de 'seguridad económica colectiva' al que el Consejo Económico y Social dedicó considerable atención hace algún tiempo. Creo que el modo mejor y más fácil de hacerlo sería canalizar a través de instituciones internacionales una proporción mayor de las transferencias de capital.

Ciencia y tecnología

En los últimos tiempos, el problema de la ciencia y la tecnología no ha sido objeto de negociaciones con la misma intensidad que los productos básicos; tampoco ha suscitado las mismas preocupaciones inmediatas que el endeudamiento externo. Sin embargo, sigue teniendo muy alta prioridad en la búsqueda de un nuevo orden económico internacional.

Tal vez no exista ninguna otra esfera en la que haya habido un consenso más permanente sobre la necesidad de aplicar políticas cooperativas. Esto es comprensible. La tecnología es un fenómeno omnipresente. Condiciona todos los aspectos y todos los sistemas de desarrollo, ya estén orientados hacia el

crecimiento, la distribución, el empleo, la balanza de pagos o la satisfacción de las necesidades básicas. No obstante, es un proceso que con frecuencia parece desenvolverse según lineamientos autónomos, no directamente relacionados de manera racional con la satisfacción de las necesidades humanas.

Ciertas características del proceso tecnológico pueden explicar en alguna medida a qué se debe que, a pesar de reiterados esfuerzos, no se le haya aplicado el enfoque amplio que ha surgido en otras esferas de la cooperación: el mercado de la tecnología es singular; se plantean serios interrogantes respecto de los precios en que se transfiere; cada vez se discute más la suficiencia de los arreglos institucionales existentes; y hay graves dudas de que gran parte de la tecnología transmitida sea adecuada a las condiciones imperantes en los países en desarrollo.

En tales circunstancias, la creación de una capacidad tecnológica autónoma en los países en desarrollo no ha ido a la par del progreso de otros factores de desarrollo. Sin embargo, con programas prácticos se podría hacer mucho, y rápidamente, para remediar esta situación; dichos programas deberían concentrarse en la investigación y el desarrollo.

A pesar de lo logrado, en la asistencia técnica del sistema internacional no se ha dado suficiente importancia a este elemento. Corresponde ahora prometer recursos y organizar mecanismos para orientar, estimular y apoyar proyectos de investigación y proyectos experimentales expresamente adaptados a las necesidades de los países en desarrollo.

Estos son algunos de los asuntos que se incluirán en el programa de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología, que se ha de celebrar en 1979. No hay que tratar de

anticiparse a los resultados que se esperan de ella; pero tampoco cabe permanecer en la inactividad aduciendo como excusa que se va a realizar esa Conferencia. Creo sinceramente que en el conjunto de medidas de 1977, que surgirá de las negociaciones en curso, deberían incluirse nuevas políticas y programas cooperativos sobre ciencia y tecnología por medio de los conductos y las instituciones existentes.

Confianza colectiva en el esfuerzo propio

Quiero destacar que me parece muy adecuado que la CEPAL se reúna en este lugar y en este momento cuando el concepto de confianza colectiva en el esfuerzo está adquiriendo prominencia en el tercer mundo. No hace mucho, en la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo celebrada en la ciudad de México, señalé que el movimiento de solidaridad del tercer mundo estaba entrando en una etapa nueva y decisiva. También observé entonces que este movimiento nunca ha procurado aislarse del contexto mundial ni de las instituciones de cooperación a nivel mundial.

El concepto de la integración y la cooperación económicas entre los Estados sobre la base de la igualdad tiene profundas raíces en América Latina y se remonta incluso 150 años a las ideas visionarias de Simón Bolívar. Estimo muy adecuado recordar en esta oportunidad que las repúblicas centroamericanas fueron las primeras que comenzaron a poner en práctica dichos ideales al iniciar su movimiento de integración en el decenio de 1950. Y, aunque esos países han tropezado con muchos problemas en sus esfuerzos precursores, estoy cierto de que cada uno de ellos ha llegado a comprender, como han comprendido

otros que han participado en esfuerzos análogos, que la confianza colectiva en el esfuerzo propio ofrece muchas oportunidades y ventajas difíciles de conseguir si se está solo. La Comisión Económica para América Latina debe sentirse justificadamente orgullosa de la función que ha desempeñado en la creación de esta empresa cooperativa. Realmente es muy alentador que la Comisión esté fomentando esfuerzos similares en otras partes de América Latina.

Con frecuencia se hace hincapié en que el objetivo principal de las Naciones Unidas es armonizar las opiniones e intereses de los países miembros. Lo que debemos comprender es que, en la esfera de la cooperación para el desarrollo, esta armonización sólo puede lograrse plenamente dentro de un programa mundial bien estructurado. Este es uno de los significados más importantes de la búsqueda de un nuevo orden económico internacional.

A medida que reconocemos más y más la insuficiencia de ciertas soluciones tradicionales y a medida que tropezamos con la dificultad de establecer un

equilibrio entre distintos objetivos, se hace necesario un marco dentro del cual podamos formular nuestras propuestas e iniciar nuestras acciones. Este marco no es ni debe ser inmutable, pero ha de ser respetado sistemáticamente a lo largo de cierto tiempo.

Me he referido hoy a algunas de las cuestiones más vitales que la comunidad mundial enfrenta en la actualidad porque tengo plena conciencia de la función que desempeñan las comisiones regionales en los procesos de ajuste y negociación inherentes a las Naciones Unidas. Esta Comisión está especialmente preparada para colaborar en la creación de enfoques más promisorios y prácticos para el logro de soluciones aceptables para todos.

Porque hoy en día lo más necesario es limar las asperezas entre naciones, no agudizarlas. Los beneficios de orden político, económico y social que pueden conseguirse con medidas adecuadas y oportunas para establecer un mejor orden mundial son bien evidentes.

Les deseo pleno éxito en sus deliberaciones.

Exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias

I. Centroamérica y la integración

Nada más apropiado que aprovechar esta ocasión, en que la Comisión se reúne por primera vez en su historia en un país centroamericano, para iniciar mis palabras aludiendo a la integración económica, tema en que Centroamérica se ha destacado por su papel pionero y que, a la vez, ha permitido una larga y fructífera asociación de la Secretaría de

la CEPAL con los gobiernos de esta subregión.

Es por cierto muy grato para mí recordar que durante el IV período de sesiones de la Comisión, celebrado en México en junio de 1951, las delegaciones de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua expresaron el interés de sus gobiernos en impulsar la