



LA

CEPAL

1948



1978

El aporte de
las “ideas-fuerza”

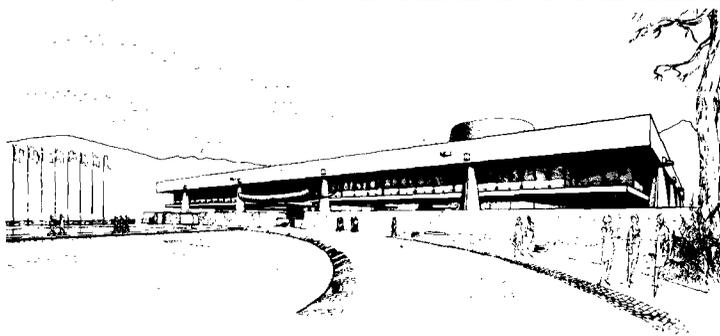


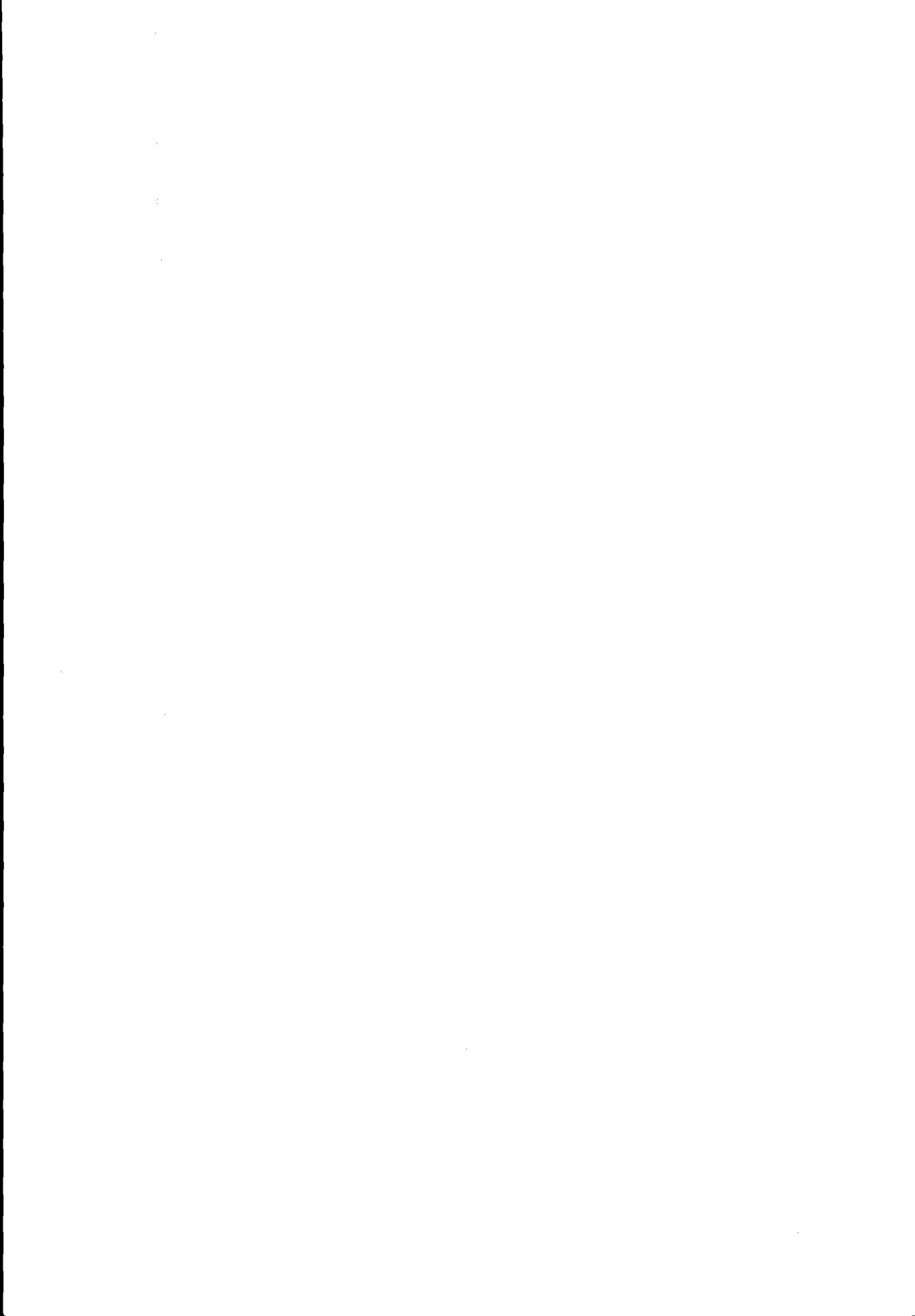
El aporte de las “ ideas-fuerza ”

Cuando una idea impulsa y acelera, produce un movimiento dinámico.
Se convierte en idea-fuerza.

Con este pensamiento, los Servicios de Información de la CEPAL han preparado el folleto “El Aporte de las Ideas-Fuerza”, que recoge algunas apreciaciones sobre la contribución intelectual de la Comisión Económica para la América Latina, al desarrollo de la región.

El folleto forma parte de una serie escrita con el propósito de difundir las actividades de la CEPAL al cumplir treinta años al servicio de gobiernos y pueblos de América Latina en la investigación y análisis de sus problemas socioeconómicos y en la búsqueda de las soluciones para resolverlos.





El aporte de las “ideas-fuerza”

En el Décimo Período de Sesiones de la CEPAL, en Quito, su Secretario Ejecutivo, Enrique V. Iglesias, describió el aporte intelectual brindado por la Comisión al desarrollo latinoamericano; e indicó que, con la contribución de una serie de “**ideas-fuerza**”, la CEPAL ha recogido el anhelo de la cooperación regional para hacer frente en forma planificada a los problemas comunes.

Por los años de la postguerra se observaban en América Latina dos grandes inquietudes, dijo. La inquietud política de un grupo de hombres que estimaban necesario explorar los problemas comunes de la región, a fin de cooperar entre sí y con el resto del mundo; y la inquietud intelectual que abogaba por un pensamiento propio, sin que ello significara desdeñar los aportes científicos foráneos.

En medio de esas inquietudes nació la CEPAL, y nació “para conocer América Latina y para pensarla con un sentido de acción. No sólo se buscó el conocimiento fundamental. Se quiso llevar ese pensamiento a la acción; y mucho se ha hecho en ese camino. Hoy se habla de una **nueva CEPAL**, que debemos buscar. Y es claro que debemos buscarla porque **nueva** es la América Latina,

porque los hechos son **nuevos**, porque hacemos frente a otra realidad social, política y económica. Por lo tanto, la CEPAL debe adaptarse a las realidades. Si no lo hiciera, desaparecería o —lo que es peor— sería olvidada; que muchas veces es más grave que desaparecer”.

Esta serie de “ideas-fuerza” y esta acción de la CEPAL, como lo señaló su Secretario Ejecutivo en Quito, controvertidas, cuestionadas o combatidas, también lograron apoyo y aceptación y dieron resultados ampliamente positivos. Con esas **ideas-fuerza** fueron definiéndose la industrialización y la transformación del comercio exterior. De ellas, nació en 1951 la integración de Centroamérica y en 1959, la Zona de Libre Comercio. Con ellas se planteó en Quitandinha, en 1954, la necesidad de crear una institución bancaria interamericana para el desarrollo. De ellas, emanó la semilla de la planificación, que a partir de 1962, habría de establecer el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES. Y de esas “**ideas-fuerza**”, en 1963, surgió la decisión de agrupar a los países latinoamericanos en una posición común para la defensa de sus materias primas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, lo cual sirvió como cimiento del Grupo de los 77, que cobija a los Países del Tercer Mundo.

Estímulos para la industrialización

La industrialización y sus tendencias y problemas aparecen claramente definidos en los primeros Estudios Económicos de la CEPAL. El **Estudio Económico 1948** al registrar que hay un "franco impulso de industrialización en los países de América Latina", agrega: "Con la industrialización se trata de suplir la deficiencia de los factores exteriores de crecimiento. Merced a ella se va absorbiendo gradualmente aquella parte del incremento de la población que ya no puede ser absorbida en la producción primaria y actividades conexas; a la vez que se substituyen por productos de producción interna aquellas importaciones que el debilitamiento en el ritmo de las exportaciones y la exigüidad de las inversiones extranjeras ya no permite pagar como en tiempos precedentes".

Según el **Estudio Económico 1948**, el crecimiento industrial, a partir de la guerra, acusó cifras muy significativas. Para los países que lo emprendieron resueltamente, hasta un 50 por ciento con respecto a diez años antes; en los otros, donde el impulso fue más reciente, alrededor del 30 por ciento. "Es muy sugestivo destacar, con pocas excepciones, que ello no se ha hecho en detrimento absoluto de la agricultura y la producción primaria en general", agregaba el documento.

Un año después, el Capítulo I del **Estudio Económico 1949** al referirse a la "Propagación del Progreso Técnico a la América Latina y Problemas que plantea" reiteraba la importancia de la industrialización pero daba un alerta sobre la desigual propagación de la técnica.

De acuerdo con la división internacional del trabajo de "grandes centros industriales y una periferia productora de materias primas", el documento ubicó a América Latina en la periferia; y mostró cómo, al entrar la región en el proceso de propagación universal de la técnica, ello ocurría en forma muy desigual. "Nuevas y feraces tierras, que el desenvolvimiento de los transportes va volviendo accesibles en la segunda mitad del siglo pasado, reciben hombres, técnica y capitales para emprender aquellas producciones agrarias y mineras que la demanda europea requiere con creciente insistencia, en tanto que otras tierras de cultivo secular, en las cuáles se sustentan viejas poblaciones, escapan, por su menor productividad o difícil acceso, a este proceso impresionante de expansión de la técnica y de la economía capitalista".

Para hacer frente a esta situación, urgía el progreso técnico en la agricultura y en las actividades conexas, precisaba el **Estudio Económico 1949**. Pero, por ser dos aspectos del mismo problema de desarrollo económico, había que considerar simultáneamente el mejoramiento agrícola y el desenvolvimiento industrial. Entre otras razones, porque a medida que la técnica aumenta la productividad va creándose un sobrante de potencial humano, que la agricultura ya no requiere, y que debe ser absorbido por la industria.

Dentro de estos y otros razonamiento, los estudios de la CEPAL se encaminaron a superar los términos simplistas con que se planteaba hasta entonces el problema del desenvolvimiento industrial. Se comprobó que la comparación de los costos relativos entre la producción nacional y las importaciones constituía apenas un elemento secundario del asunto; y que la cuestión residía en el aporte al producto nacional que podían hacer los recursos que, o no tenían empleo o mostraban una productividad muy baja en las actividades primarias y en la exportación.

Posteriormente se hizo necesario mirar con mayor detenimiento el proceso de industrialización, a fin de liberarlo de la improvisación y promover su evolución balanceada y dinámica, eliminando los estrangulamientos y desequilibrios registrados en las primeras etapas.

Así nacieron los esfuerzos para elaborar y sistematizar las técnicas de programación, que en algunos casos encontraron reacciones hostiles pero que en otros fueron precursores para la formulación y ejecución de planes sectoriales, sobre todo en materia de energía, transportes y varias industrias básicas.

Dinámica para la integración

El análisis más profundo de la industrialización llevó a comprender claramente las desventajas de ese proceso en el ámbito limitado de las economías nacionales. Porque la dimensión más o menos circunscrita de estos mercados implicaba un obstáculo para la aplicación de tecnologías y actividades que debían establecerse en gran escala.

Asimismo, era evidente que el "desarrollo hacia adentro" involucraba necesidades crecientes de importaciones, pues la exportación de productos primarios no permitía el incremento suficiente de la capacidad para importar y era muy limitada la posibilidad de entrar al comercio internacional abierto con las nuevas producciones industriales. Así nació otra de las campañas señeras de la CEPAL: la integración económica latinoamericana. Cuya esencia se define en el documento "El Mercado Común Latinoamericano", que se publicó en 1960. De acuerdo con ese documento, "una expansión del comercio interlatinoamericano",

que se apoye en un proceso acelerado de sustituciones de importaciones provenientes de otras regiones, pero realizado en un ámbito regional y mediante un intercambio más activo de los productos tradicionales... tiene la ventaja de que, sin perjudicar las posibilidades de especialización, permite llegar más lejos en el proceso de sustitución de lo que sería posible en el ámbito del mercado de cada país".

En otras palabras, se ampliaba y modificaba el marco fundamental en que habría de plantearse necesariamente el "desarrollo hacia adentro" para los países del área. El concepto de "hacia adentro" dejó de significar el propio y solo país, para entenderse también en términos de toda la zona común. "Substituir", pues, implicaría hacerlo **en y para cada economía y también para toda la región**. Y en la medida que los países substituyesen para América Latina estarían desarrollando exportaciones a sus asociados que habrían de permitirles financiar y aumentar sus importaciones desde ellos. Lo que evitaría extender el proceso de sustitución en todo el frente, si cada uno tuviese que proceder por su cuenta.

En los esfuerzos de integración en América Latina, la CEPAL ha podido brindar su concurso a la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, SIECA, a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, a la Junta del Acuerdo de Cartagena, **Pacto Andino**, y a la Comunidad Económica del Caribe, CARICOM.

Esta presencia de la CEPAL en los movimientos de integración económica de la región aparece detallada en las distintas reuniones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, que a partir de 1952 se encargó en forma sistemática de todos aquellos aspectos de interés común para las naciones centroamericanas. Su presencia aparece también en los trabajos preparatorios para el establecimiento de la Zona de Libre

Comercio entre Países de América Latina. Y así lo relata el Informe Anual de la Comisión al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en su Trigésimo Período de Sesiones (1960). La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL envió observadores a la reunión informativa celebrada en Lima en julio de 1959, y posteriormente, participó en la Primera Reunión de la Conferencia para el establecimiento de la ALALC, en Montevideo. Luego, a solicitud de esa Conferencia, preparó diversos documentos para la Segunda Reunión, celebrada en febrero de 1960, también en Montevideo, que culminó con el Tratado sobre la ALALC.

Cabe recordar que con respecto a la ALALC, la CEPAL no sólo patrocinó Grupos de Trabajo y estudios específicos, sino también reuniones de expertos y consultores, tanto de la región, como de aquellos países directamente interesados.

Por cierto que, como consta en el Informe al ECOSOC, "la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su décimo cuarto período de sesiones, aprobó la resolución 1430(XIV), de fecha 5 de diciembre de 1959, en la que expresa satisfacción ante el papel desempeñado por la Comisión en la preparación de planes tendientes al establecimiento del mercado común latinoamericano y le recomienda que continúe asignando alta prioridad a las labores que realiza en este campo".

Apoyo a la planificación

La planificación y la programación ciertamente han evolucionado en su aspecto técnico, en América Latina. En este progreso debe subrayarse la relativa celeridad y el cambio de actitud en torno a ellas. Conviene recordar al respecto que en la déca-

da de los años cincuenta, algunas de las tesis sobre su aplicación al desarrollo eran consideradas en muchos ámbitos como "heterodoxia sospechosa". Si bien, diversas experiencias europeas —en los países nórdicos y en Holanda y en Francia— habían demostrado que la planificación no era patrimonio exclusivo de economías donde se tendía a confundir el desarrollo programado con la reglamentación de la economía.

El hecho es que en un período muy breve para la perspectiva histórica, tales prejuicios fueron superados radicalmente. Hasta el punto de que la formulación de planes de desarrollo llegó a adquirir la categoría de requisito principal y significativo para obtener la cooperación del exterior.

Así, dentro de estas etapas de superación y tras la evaluación de las correspondientes experiencias, llegó gradualmente a aceptarse que la metodología de la planificación constituye uno de los elementos indispensables para programar el desarrollo.

Uno de los resultados más satisfactorios de esta "idea-fuerza" de la CEPAL, ha sido la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES. El establecimiento del ILPES fue el tema central del Octavo Período de Sesiones del Comité Plenario de la CEPAL, celebrado en Santiago de Chile, del 14 al 16 de febrero de 1962.

En el Informe Anual correspondiente, de la Comisión al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se señala que "fue unánime la opinión de las delegaciones en el sentido de que el establecimiento del Instituto constituía una necesidad apremiante para impulsar, en la forma dinámica que ahora se requiere, una política de desarrollo económico y social en América Latina. En el curso de los debates, se reconoció asimismo en forma unánime que las dos funciones principales del ILPES —a saber, proporcionar, a solicitud de los gobiernos, servicios de capacitación y

asesoramiento en los países y territorios situados en el radio de acción geográfico de la Comisión, y realizar investigaciones sobre técnicas de planificación— supondrían la continuación de la labor llevada a cabo por la CEPAL en ambos campos, que si bien ha constituido un gran servicio para América Latina, tuvo al mismo tiempo efectos limitados debido a la escasez de los recursos que la Secretaría ha tenido a su disposición”.

Las actividades de capacitación llevadas a cabo por la CEPAL, y continuadas desde 1962 por el ILPES, constituyen el mayor esfuerzo realizado hasta la fecha en América Latina para impartir conocimientos en el campo de la planificación del desarrollo.

En más de un centenar de cursos, no menos de siete mil profesionales latinoamericanos han recibido esa capacitación respecto de los problemas y técnicas de la planificación y el desarrollo, bien en los cursos básicos y en los cursos especiales dictados en Santiago, bien en los cursos intensivos nacionales efectuados en casi todos los países. En todos ellos, y a través del análisis teórico y práctico se han abordado aspectos de la planificación industrial y agrícola, de la planificación de la mano de obra, y análisis de proyectos y discusión de planes operativos.

Es altamente satisfactorio comprobar que actualmente todos los países de la región cuentan con organismos de planificación.

Bases para el comercio y financiamiento externo

Vinculados en forma muy estrecha al propósito de integración de América Latina, aparecen el fortalecimiento de la posición de sus productos básicos y

la promoción de sus exportaciones industriales. Por ello, la CEPAL no sólo ha contribuido en esta materia con distintos estudios y trabajos, sino que ha colaborado a unificar los criterios latinoamericanos, actuando como catalizador de ellos a través de las reuniones celebradas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD.

La aceptación de estas **ideas-fuerza** de la CEPAL tuvo amplio reconocimiento en la reunión de Expertos Gubernamentales de América Latina en Política Comercial, efectuada en Brasilia, del 20 al 25 de enero de 1964. La reunión, convocada por la Secretaría en atención al mandato recibido en el Décimo Período de Sesiones de la Comisión, que se realizó en Mar del Plata en mayo de 1963 congregó a 194 expertos, cuyas deliberaciones se basaron en el documento “América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo”.

La reunión de Brasilia, sentó las bases técnicas para que América Latina, una vez definidos sus puntos de vista políticos en Alta Gracia, Argentina, presentara una posición unificada en la primera UNCTAD. Posición que a su vez, fue uno de los puntos de partida de la formación del bloque de países que se conoce como **Tercer Mundo**.

Fue la propia Comisión, al reunir su Comité Plenario en Santiago de Chile (10º Período de Sesiones, febrero de 1964), la que en los debates correspondientes, expresa: “Hubo acuerdo de las delegaciones en el sentido de que el estudio de la CEPAL y sus demás trabajos en materia de comercio exterior han facilitado la tarea de los gobiernos latinoamericanos. Por primera vez éstos han logrado formular una política comercial conjunta encaminada a superar los obstáculos que impiden actualmente que el comercio mundial tenga efecto estimulante sobre la economía latinoamericana que tuvo en épocas pasadas”.

Al informe del Plenario pertenece igualmente la siguiente apreciación: Los resultados de la Reunión de Brasilia prueban el valor de los trabajos preparatorios de la Comisión, ya que las conclusiones formuladas por los expertos constituyen la plataforma que América Latina habrá de presentar en la Conferencia de Ginebra. Se facilitará, así, el entendimiento con los países subdesarrollados de otras zonas del mundo y se contribuirá a crear un nuevo régimen y nuevos principios en materia de comercio exterior que hagan posible un tratamiento especial para los países en desarrollo a fin de que ellos puedan alcanzar un adecuado crecimiento económico”.

La CEPAL, sabedora además de la necesidad de buscar fórmulas más satisfactorias para lograr rendimientos efectivos de la contribución exterior al desarrollo general latinoamericano, ha insistido en la premisa de que en la medida en que no se modifiquen las condiciones del financiamiento exterior según líneas precisas, la contribución del capital extranjero —insuficiente, costosa, inestable y no siempre relacionada con las prioridades del desarrollo— podría constituirse en un elemento más de desequilibrio y de eventuales tensiones con los proveedores de ese capital.

Puntales para financiar el desarrollo

Las **ideas-fuerza** de la CEPAL han tenido su origen no sólo en los estudios e inquietudes de su Secretaría; también ha surgido del pensamiento y discusiones de grupos de trabajo, convocados por ella para auscultar la opinión de los más distinguidos voceros de los distintos sectores de la economía latinoamericana.

Tal, por ejemplo, el caso de las **ideas-fuerza** relativas al establecimiento de un fondo especial de financiamiento dentro del sistema interamericano destinado a agilizar las operaciones bancarias para operaciones y programas de desarrollo. Punto de partida para el que habría de ser años después: Banco Interamericano de Desarrollo.

La CEPAL había recibido en 1954, una invitación del Consejo Interamericano Económico y Social, CIES, para que preparara un informe sobre las “medidas prácticas para el desarrollo económico, sobre el financiamiento del desarrollo y sobre problemas de comercio internacional en relación con el desarrollo latinoamericano”. El informe tenía como destinatarios a los Ministros de Hacienda y Economía de los países miembros de la Organización de Estados Americanos, que, por mandato de la X Conferencia Interamericana, debían reunirse en noviembre de ese año, en Brasil.

La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL preparó el informe y además convocó a un grupo de notables de la región integrado por los señores: Evaristo Araiza, Presidente del Consejo de Administración del Banco de México; Rodrigo Facio, Rector de la Universidad de Costa Rica y ex Director Adjunto del FMI, Eduardo Frei Montalva, Senador y Ex Ministro de OO.PP. de Chile; Francisco García Olano, Director del Centro de Investigaciones de la Escuela Superior de Economía de Buenos Aires; Carlos Lleras Restrepo, Ex Ministro de Hacienda de Colombia; y Cleantho de Paiva Leite, Director del Banco Nacional de Desenvolvimento Económico del Brasil.

La Secretaría y el Grupo de Latinoamericanos, coincidieron en la **idea-fuerza**. La una al indicar que el establecimiento de un fondo especial para el Desarrollo dentro del sistema interamericano llevaría probablemente a crear instrumentos “que hoy carece el sistema interamericano”; y el otro, al recomendar el “Fondo Interamericano de Desarrollo Industrial, Agrícola y Minero” como una de las

medidas que debieran ser estudiadas en la reunión ministerial, que se realizó en el Hotel Quitandhina de Petrópolis, en las vecindades de Río de Janeiro.

Con las ideas expuestas en el Informe preparado para los Ministros de Hacienda y Economía de los países americanos, la Secretaría se hizo eco de las preocupaciones regionales por alcanzar mejores tasas de desarrollo y por lograr al máximo de eficacia de la colaboración económica internacional.

“Se busca dar más vigor a los medios y fórmulas existentes, se propugna por otros nuevos, y se intenta encontrar soluciones nacionales que, debidamente combinadas con las que ofrece la acción internacional, redunden en el mejor aprovechamiento de aquella colaboración”.

El párrafo anterior, tomado de la introducción al citado Informe, refleja cómo la Secretaría de la CEPAL exploraba medidas destinadas al crecimiento económico y a la defensa de la vulnerabilidad económica exterior de la región —según se le había solicitado en el Tercer Período de Sesiones de la Comisión, Montevideo, 1950—, y cómo esbozaba ciertas metas y estrategias, que posteriormente habrían de figurar en documentos como la Carta de Punta del Este y la Estrategía Internacional de Desarrollo.

En favor del desarrollo social

Junto a las ideas-fuerza mencionadas, que han significado un aporte decisivo para el desarrollo económico de la región, la CEPAL introdujo en sus

programas de trabajo, a partir de la década de los años sesenta, el análisis de los llamados aspectos sociales e institucionales. De este modo, correspondiendo a la concepción actual del desarrollo integrado y con atención creciente, se han realizado estudios e investigaciones sobre temas como la distribución del ingreso, la reforma agraria, la reorganización administrativa y fiscal para el desarrollo y las técnicas de programación en materia de educación, salud pública y potencial de la fuerza de trabajo.

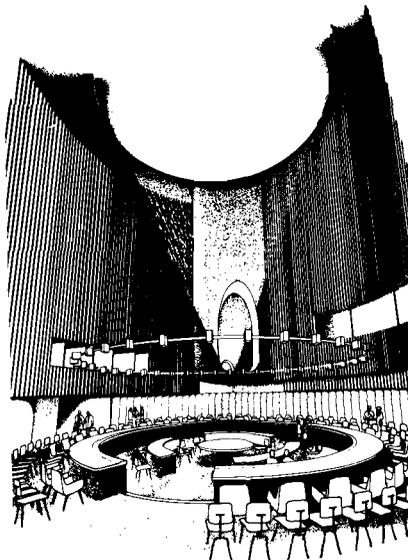
A través de estos ejercicios se han logrado resultados importantes. Por una parte, asuntos, que antes sólo pudieron ser tratados de soslayo, han pasado a ser puntos obligados en la política regional; y bien pudiera decirse que sobre ellos, la región ha tomado conciencia acerca de su magnitud y su trascendencia. Por la otra, a medida que esta toma de conciencia ha impulsado la preocupación por los aspectos sociales, ha ido tendiéndose un puente entre las inquietudes y disciplinas de los economistas y las de los sociólogos. Como consecuencia, es común ahora encontrar estudios escritos por sociólogos en los que se manifiesta un dominio apreciable de las cuestiones económicas, y trabajos de economistas en los que figuran importantes apreciaciones sociológicas.

Entre los estudios realizados pueden citarse trabajos sobre la estratificación ocupacional, los problemas del empleo, la dinámica de la distribución del ingreso, el desarrollo social rural, los procesos de modernización rural y de marginalización y la integración de la mujer al desarrollo.

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina (CEPAL) fue creada en febrero de 1948, para colaborar con los gobiernos latinoamericanos en el desarrollo económico de sus países, en el mejoramiento del nivel de vida de sus pueblos y en la ampliación y fortalecimiento de sus relaciones comerciales, tanto dentro como fuera de la región.

La CEPAL depende del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y actúa en estrecha coordinación con la Secretaría de la ONU, con sus órganos y con las Comisiones regionales para Europa, África, Asia y el Pacífico, y el Medio Oriente, y con las organizaciones intergubernamentales que trabajan en América Latina.

Su labor orientada por las decisiones que toman sus países miembros, comprende la investigación y análisis de las tendencias y problemas del desarrollo latinoamericano y, en esta materia, la asesoría a los gobiernos y la capacitación de profesionales.



En la actualidad son miembros de la Comisión:

PAISES MIEMBROS

ARGENTINA
BAHAMAS
BARBADOS
BOLIVIA
BRASIL
CANADA
COLOMBIA
COSTA RICA
CUBA
CHILE

ECUADOR
EL SALVADOR
ESTADOS UNIDOS
FRANCIA
GRANADA
GUATEMALA
GUYANA
HAITI
HONDURAS
JAMAICA
MEXICO

NICARAGUA
PAISES BAJOS
PANAMA
PARAGUAY
PERU
REINO UNIDO
REP. DOMINICANA
SURINAM
TRINIDAD-TABAGO
URUGUAY y
VENEZUELA

Además, tienen el carácter de miembros asociados:
BELICE Y ESTADOS ASOCIADOS DE
LAS INDIAS OCCIDENTALES

LA SEDE DE LA COMISION se encuentra en Santiago. Casilla 179-D. Santiago

CEPAL, Buenos Aires	Cerrito 264, Piso 5° Casilla 4191 Buenos Aires, Argentina	CEPAL, Brasilia	Edificio de Caixa (prov.) Aseguradora 14° andar Brasilia, Brasil
CEPAL, México	Presidente Mazaryk 29 Apartado Postal 6-718 México D.F.	CEPAL, Montevideo	Calle Soriano 791, Piso 5° Casilla de Correo 1207 Montevideo, Uruguay
CEPAL, Bogotá	Carrera 10 A N° 70-48 Apartado Aéreo 17603 Bogotá D.E. Colombia	CEPAL, Washington	1801 K Street N.W., Suite 1261 Washington D.C. 20006
CEPAL, Caribe	Room 300 Salvatori Building P.O. Box 1113 Puerto España Trinidad y Tabago		