

CARTA DEL CIAP A LOS JEFES DE ESTADO DE AMERICA

Por iniciativa de su Presidente, el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso celebró una reunión extraordinaria entre los días 23 a 26 del mes de julio, en la ciudad de Washington, D. C., EUA., con el objeto de llamar "la atención sobre los problemas más urgentes que confronta el Hemisferio y sobre los métodos de acción conjunta que podrían adoptarse para solucionar esos problemas". A continuación se publica el texto íntegro de la carta dirigida por el Comité a los presidentes de las repúblicas americanas integrantes de la Alianza, donde se recogen las conclusiones de la Reunión mencionada.

COMITE INTERAMERICANO DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

10 de agosto de 1965

Señor Presidente:

TENIENDO en cuenta la situación actual de la América Latina y las preocupaciones ocasionadas por acontecimientos recientes en algunos países del Hemisferio, por iniciativa del Presidente del CIAP se citó a una reunión extraordinaria del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso. Con base en las experiencias adquiridas en sus visitas a los países y en sus contactos con los gobiernos, consideró que es oportuno que el Comité llame la atención sobre los problemas más urgentes que actualmente confronta el Hemisferio y sobre los métodos de acción conjunta que podrían adoptarse para solucionar esos problemas. También lo movió a convocar esta reunión, el deseo de estudiar la sugerencia hecha por él en el Consejo Interamericano Económico y Social en Lima sobre la conveniencia de emprender una revisión sistemática de los resultados de la Alianza, ya que nos estamos acercando a la mitad del plazo previsto en la Carta de Punta del Este, para llevar a cabo este esfuerzo continental.

La reunión tuvo lugar en Washington, entre los días 23 y 26 de julio y hemos creído conveniente informarlo, señor Presidente, directamente sobre los resultados de ella.

Los miembros del CIAP no actúan como personeros de los gobiernos, ni pueden tomar decisiones sobre las materias que, por medio de este escrito, elevamos a su consideración. Consecuentemente, al dirigir esta carta a usted y a los demás Presidentes de los países que participan en la Alianza para el Progreso, no tenemos otro propósito que el de contribuir a que se inicie un cambio de puntos de vista sobre tales materias y de proveer un punto de partida para que los gobiernos puedan adoptar las decisiones que crean convenientes en los meses venideros.

La naturaleza y la importancia de los conceptos que nos permitimos transmitirle son las razones que mueven al CIAP a dirigirse directamente al señor Presidente y a su ilustrado Gobierno.

La presente carta recoge las conclusiones de esa reunión, las cuales han sido aprobadas por el CIAP. Este informe se refiere a toda el área de América Latina. Por esa razón, forzosamente se han señalado aspectos que pueden caracterizar situaciones existentes en algunos países, aun cuando no se hayan presentado en otros.

La Alianza para el Progreso es una empresa en marcha. Como lo demuestran los informes del CIAP de octubre de 1964 y de mayo de 1965, se ha registrado un apreciable adelanto en muchos frentes de la Alianza. Aunque el avance no sea uniforme en todos los países latinoamericanos, es probable que en 1965, tal como ocurrió en 1964, se alcance, para la América Latina en general, la meta de crecimiento económico establecida en la Carta de Punta del Este, o sea, un aumento del producto nacional bruto del 2.5 por ciento anual por habitante.

La tarea del CIAP, sin embargo, es la de contribuir a apoyar los esfuerzos encaminados a superar los problemas que todavía esperan solución, si la Carta de Punta del Este ha de ser cumplida. El CIAP estima que es el momento de redoblar los esfuerzos en los campos económicos y sociales, con el fin de detener la expansión de un sentimiento de frustración que parece existir en algunas partes de América Latina. Las tensiones provienen de distintas causas en las diferentes regiones del Hemisferio. Entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

- a) La lentitud de ciertos países en llevar a cabo las reformas económicas y sociales que fueron previstas para movilizar sus recursos internos y para crear un espíritu de participación en el esfuerzo y un sentido de justicia social y de progreso interno real.
- b) La insuficiente absorción de la ayuda externa, que se debe en parte a deficiencias en los planes y en la preparación de proyectos —particularmente en el campo de la inversión social— y en parte a los engorrosos procedimientos que se utilizan para otorgar la ayuda externa.
- c) El marcado deterioro de las perspectivas del comercio exterior causado por el debilitamiento de los precios o mercados de algunos productos tales como el cacao, el azúcar y el banano. Este factor ha tendido a reducir o anular los efectos positivos de la ayuda externa y ha hecho más difíciles los esfuerzos de estabilización, lo cual ha contribuido a aminorar el ritmo de desarrollo y ha creado condiciones penosas para determinados grupos o sectores de los distintos países.

Frente a esos antecedentes y a los factores positivos y negativos ya mencionados, la presente reunión del CIAP tuvo por objeto, no sólo inventariar los elementos que caracterizan la situación actual, sino también tratar de señalar el curso de la acción futura. Al abordar esta tarea, la reunión contó con el aporte de una serie de proposiciones específicas que sometió el Presidente del CIAP.

Por estas razones, se convino en estudiar conjuntamente los problemas y en concentrar el análisis en dos grandes campos: primero, algunos problemas de carácter esencialmente económico, donde se requiere una acción urgente y donde esa acción es posible; y segundo, los grandes problemas socioeconómicos que debemos tratar de resolver en relación con todo el programa de la Alianza para el Progreso, si es que hemos de cumplir con los mandatos de la Carta de Punta del Este. El CIAP se refiere específicamente a cuestiones tales como la reforma agraria y la modernización de la vida rural, la vivienda, la educación y la salud pública.

En este escrito se expresan los actuales puntos de vista del CIAP sobre la ejecución de la Carta de Punta del Este, en su fase venidera, y cubre los dos campos mencionados, es decir, los problemas puramente económicos y los económico sociales.

El programa de acción sugerido, está dividido, por la misma razón, en dos partes.

La primera de estas recomendaciones iniciales se refiere a las medidas inmediatas que es posible adoptar en materias que ya son bien conocidas: planificación; estabilización mo-

netaria; comercio exterior; integración económica regional; industrialización; aumento en la magnitud y mejora en los procedimientos y condiciones de la ayuda externa.

En los tres informes que ha rendido durante su primer año de labores¹ el CIAP ha examinado estos problemas con detenimiento y ha hecho extensas observaciones y formulado recomendaciones que a su juicio no han perdido validez. En esta oportunidad el CIAP se propone únicamente llamar la atención de los gobiernos sobre ciertos temas específicos donde es posible realizar avances, siempre que se tomen iniciativas y altas decisiones políticas con el fin de cumplir adecuadamente los compromisos recíprocos estipulados en la Carta de Punta del Este.

1. La Aceleración de la Programación Nacional

Un enfoque común de la Alianza para el Progreso implica la necesidad de acelerar el proceso de planificación a largo plazo, el cual requiere el máximo apoyo, no solamente de los gobiernos, sino también de los principales sectores de la sociedad; y que los planes nacionales estén respaldados por préstamos a largo término, sobre bases estables, incluyendo financiamiento por programas. Estos son los requisitos esenciales para determinar un marco dentro del cual es posible que un país tenga la capacidad de sostener su propio crecimiento y de avanzar en su progreso sin necesidad de acudir a ayuda externa extraordinaria.

El proceso de planificación en América Latina ha progresado considerablemente; pero no se ha logrado todavía obtener suficientes planes nacionales, sólidos y realistas que sean comprendidos y apoyados por el público; ni una vinculación estrecha entre los planes mismos y los proyectos específicos, las instituciones existentes y el presupuesto nacional. Sólo con base en tales planes pueden movilizarse eficazmente los recursos de América Latina y aprovechar, al mismo tiempo, en toda su magnitud, el potencial de asistencia externa.

El CIAP considera de gran importancia que los gobiernos de los países latinoamericanos examinen las posibilidades de acelerar y reforzar el proceso de planificación nacional, en sus proyecciones técnicas, institucionales y políticas. Más aún, la flexibilidad que ofrece el financiamiento por programas puede servir como un poderoso instrumento para desarrollar y fortalecer las instituciones nacionales. Pero ese financiamiento sólo es posible cuando existen previamente programas nacionales serios —aun cuando no estén completamente detallados— y cuando esos programas cuenten con el consenso popular que se necesita para darles vida.

En relación con la planificación, sería conveniente que elementos representativos de los distintos sectores de la sociedad, políticos, industriales, líderes de los trabajadores y de las organizaciones agrarias, economistas, etc., se compenentren de los problemas y posibilidades de la planificación, nacional y regional. Para lograr esta finalidad, podrían organizarse sesiones de trabajo en que participen estos elementos, por períodos cortos (4 a 6 semanas). La falta de un entendimiento común entre estos grupos, es una de las principales debilidades de la Alianza para el Progreso, tal como fue concebida en la Carta de Punta del Este, que en parte podría remediarse mediante esta clase de reuniones de estudio y de trabajo conjunto.

2. Dirección Política e Inflación

La inflación sigue siendo en la América Latina un poderoso enemigo del progreso social y económico. Es además un factor de perturbación en los planes nacionales y un gran obstáculo para alcanzar la integración regional. En relación con esto último, es necesario destacar la circunstancia de que, en la actualidad, varios países se encuentran en una etapa delicada de su proceso de estabilización, el cual no podrá avanzar favorablemente si aquéllos no cuentan simultáneamente con un flujo constante de ayuda externa y si no se toman medidas encaminadas a prevenir el deterioro de su comercio.

El CIAP ha analizado y formulado recomendaciones técnicas sobre las políticas destinadas a prevenir y detener la inflación. Pero debemos agregar también que existe la necesidad urgente de obtener, bajo la más alta dirección política, un apoyo solidario de los principales grupos de la sociedad, capaz de establecer una relación adecuada entre la política general de salarios y el promedio de aumento de la productividad nacional, corrigiendo al mismo tiempo, los aspectos inequitativos de la estructura de salarios. Dentro de esta política, los sectores industrial y comercial deben

asumir la obligación de abstenerse de efectuar alzas anticipadas de precios, con el pretexto de prevenir eventuales, o aun seguros aumentos de costos.

Para obtener buenos resultados es indispensable explicar suficientemente esa política de manera que la opinión pública apoye a los gobiernos en una labor efectiva para implantar medidas económicas antiinflacionarias. Sin estas bases políticas y sociales será difícil prevenir y poner fin a la inflación que aflige a varios países de América Latina.

3. Política Comercial

La Alianza para el Progreso se encuentra seriamente amenazada por la debilidad e incertidumbre de los precios o los mercados de los productos tradicionales de exportación de la América Latina. Es necesario hallar fórmulas que permitan remediar esta situación, actuando simultáneamente en varios frentes.

a) Convenios sobre productos

El Convenio del Café es un ejemplo de lo que puede lograrse cuando los productores y los consumidores están dispuestos a cooperar. Ello implica la necesidad de establecer cuotas realistas; de crear flexibilidad en el sistema que las rija con el fin de asegurar a los productores precios estables y remuneradores, que sean también razonables para el consumidor; de señalar precios internos que no estimulen la sobreproducción; de controlar estrictamente la producción; de lograr que los países consumidores adopten medidas eficaces para mantener la disciplina del mercado; y de obtener que los países productores se comprometan a llevar adelante una política adecuada para diversificar sus exportaciones.

Es de gran interés para la Alianza, y ciertamente lo es también para la comunidad de naciones, que se fortalezca el Convenio del Café. Por esta razón, el CIAP propone a la consideración de los miembros del Convenio que se estudie la posibilidad de establecer un fondo especial, destinado a facilitar el control de la producción y a adelantar con prontitud la realización de aquellos aspectos del Convenio Cafetero que tienden a promover la diversificación.

La situación de los precios y mercados para otros productos, tales como el azúcar y el cacao, demuestra la urgencia de que se negocien convenios de estabilización, disciplinados y eficaces, que comprometan por igual a productores y consumidores. Se requiere acción internacional para organizar los mercados mundiales de productos básicos, con el fin de reducir las fluctuaciones de precios a corto plazo y para asegurar precios más favorables. Esa medida parcial contribuiría a resolver algunos de los problemas del comercio de América Latina.

b) Medidas transitorias y compensatorias contra prácticas discriminatorias establecidas fuera del Hemisferio

Los países de América Latina y los Estados Unidos defienden el principio de trato no discriminatorio para el comercio entre los países en vías de desarrollo y las naciones industrializadas. Este principio concuerda con la posición que asumieron los países de América Latina al solicitar la generalización de las preferencias en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de Ginebra y en la Declaración de Alta Gracia de abril de 1964; y no se opone a la política tradicional de los Estados Unidos sobre la nación más favorecida. El CIAP estima que este principio tiene vigencia como un objetivo a largo plazo. Pero el hecho es que, desde la Conferencia de Naciones Unidas en Ginebra, la tendencia fuera del Hemisferio Occidental, ha sido la de ampliar, más bien que reducir, las preferencias comerciales, particularmente en lo que se refiere a productos tropicales. Es obvio que esta tendencia perjudica las perspectivas de la Alianza para el Progreso. El CIAP, en consecuencia, aunque se opone a la creación de esferas de influencia, propone a la urgente consideración de los gobiernos del Hemisferio que se adopte una política transitoria de defensa, con base en medidas encaminadas a compensar tales preferencias extracontinentales, en los casos en que dichas medidas se consideren apropiadas. Es injusto que los productos de algunos de los países en desarrollo se beneficien de las preferencias existentes fuera del Hemisferio y que, al mismo tiempo, tengan acceso sin discriminaciones al mercado de los Estados Unidos. Se debería pues, desarrollar una política compensatoria de la discriminación que se hace en contra de la América Latina, y dicha política podría elaborarse, en forma objetiva, producto por producto, en condiciones que faciliten el retorno al comercio no discriminado tan pronto como las prácticas discriminatorias antes referidas sean abolidas en otros continentes.

¹ CIAP/71, Rev. 2; CIAP/178; CIAP/219 Rev.

c) *Financiamiento compensatorio*

Considerando el problema a corto plazo, es necesario y urgente que se aclare por la Junta Ejecutiva del Fondo Monetario Internacional la ambigüedad que existe en torno al llamado "tramo flotante" (floating tranche). Para este fin, se recomienda que tal problema sea considerado en la próxima reunión de ese organismo. Ese tramo tiene por objeto proporcionar una ayuda financiera adicional a los países en vías de desarrollo, siempre que confronten una baja en los ingresos provenientes de la exportación, por causas ajenas a ellos. El CIAP cree que el derecho de giro, con relación al uso de estos recursos financieros de corto plazo, para fines compensatorios, debería ser automático, tan pronto como se establezcan los hechos. También cree que esta asistencia debe ser adicional a la que el Fondo otorga en otros casos y circunstancias, de acuerdo con los criterios usuales para las operaciones normales dentro de cuota.

Con respecto a los problemas de largo plazo, deben señalarse dos metas: 1) el establecimiento del sistema de compensación que estudia actualmente el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y 2) una expansión de liquidez (medios de pago) dentro del sistema monetario internacional, de manera que puedan atenderse las necesidades de divisas extranjeras provenientes de estas fluctuaciones de corto plazo en las exportaciones. Ha llegado el momento de que los países latinoamericanos definan sus intereses en esta materia y formulen propuestas con referencia a cualquier reorganización del sistema monetario internacional. El CIAP acordó, a propuesta del Presidente, realizar una serie de estudios sobre esta importante materia, recabando previamente la opinión de distinguidos expertos monetarios, tanto dentro como fuera del Hemisferio.

d) *Diversificación agrícola y promoción de exportaciones*

El CIAP quiere hacer notar con especial acento, que los esfuerzos encaminados a proteger los ingresos de divisas, provenientes de las exportaciones tradicionales de la América Latina, no tendrían el éxito que de ellos se espera, a menos que la producción agrícola sea orientada a través de programas de diversificación (los cuales se necesitan, en todo caso, para incrementar el abastecimiento de alimentos); y que la América Latina no podrá generar las divisas que tanto necesita mientras no se efectúe una promoción efectiva de exportaciones, en líneas distintas a las tradicionales, sea que se trate de productos industriales o agrícolas. Es claro que tanto para unos como para otros la expansión de los mercados es de vital importancia. Por ello se señala la urgencia de que estos aspectos de diversificación y promoción sean elevados de categoría y reciban una mayor prioridad dentro de la planificación y la política económica de la América Latina. Conviene anotar, asimismo, que las instituciones de financiamiento tienen recursos disponibles y no utilizados para esta clase de proyectos, destacándose entre ellos los destinados a apoyar la diversificación agrícola y la promoción de exportaciones agrícolas y manufacturadas.

4. *Deuda Externa*

El problema de la deuda externa en la América Latina no consiste en la existencia de servicios de deuda superiores a la capacidad financiera de la región, sino más bien en las fuertes amortizaciones que un limitado número de países tiene que hacer en los próximos años; situación que ya ha sido revisada con detenimiento por el CIAP en su documento CIAP/170, sobre la Declaración de Política y el Estado de la Alianza y sus Perspectivas para 1965.

En parte, el problema es el resultado de la insuficiencia de control en el pasado sobre la contratación de deudas con el exterior. Pero han sido factores igualmente importantes la inclinación que ciertos países prestamistas han tenido al otorgamiento de créditos fundamentalmente con el propósito de fomentar sus exportaciones, y su incapacidad para ajustarse a las políticas de préstamo que hubieran asegurado términos de préstamos más apropiados para las necesidades de desarrollo y la capacidad de pago de los deudores latinoamericanos.

Para remediar esta situación, es esencial la consolidación de la deuda existente en más largos y menos pesados términos que los establecidos originalmente; pero esta medida no es suficiente. Los países deudores deben ser prudentes y restringirse, mediante un sistema efectivo de control, en la contratación de nuevas deudas a corto y mediano plazo, deben igualmente hacer el mayor esfuerzo para cumplir las obligaciones contraídas, y adoptar políticas monetarias y de desarrollo que faciliten el acceso al financiamiento internacional a largo plazo. Estos esfuerzos deben ser complemen-

tados por los países acreedores poniendo en práctica una apropiada política de créditos tanto para el desarrollo como para la promoción de sus exportaciones. Los créditos deben concederse de acuerdo con la capacidad financiera del país y de su potencial de obtención de divisas. No se deben concertar préstamos a corto plazo cuando es patente desde el primer momento que con el tiempo será necesario renegociarlos. Es preciso insistir en la solicitud a los países acreedores de que eliminen las políticas restrictivas de comercio que puedan impedir a los países deudores obtener las divisas necesarias para el servicio de la deuda externa.

5. *Integración*

En el informe rendido por el CIAP en mayo de 1965 (CIAP/219) se acentuó el hecho de que las políticas encaminadas al desarrollo nacional, a la expansión del mercado interno, a la diversificación de exportaciones, y a la integración económica, son todas convergentes y se apoyan recíprocamente.

Poco tiempo después se produjo el informe dirigido por los señores Raúl Prebisch, Felipe Herrera, José Antonio Mayobre y Carlos Sanz de Santamaría a los jefes de Estado de la América Latina, en apoyo de la integración económica latinoamericana. El Gobierno de los Estados Unidos ha reafirmado claramente su respaldo a una efectiva integración económica de Latinoamérica. El CIAP quiere expresar en esta ocasión su apoyo a la posición general adoptada en el informe de los cuatro funcionarios latinoamericanos mencionados.² Los países más grandes de la América Latina, aun cuando puedan en el curso del tiempo alcanzar la base de una industrialización avanzada, a través de su desarrollo y de acuerdos comerciales de tipo corriente, tienen un gran interés en la integración económica regional. Pero el destino de los países de menor dimensión económica (lo mismo que el ritmo del desarrollo en toda la América Latina), depende en forma decisiva de la determinación que tengan para avanzar juntos en grupos regionales similares al del Mercado Común Centroamericano, o en otras formas de agrupaciones subregionales que sean compatibles y que se armonicen con el marco general de la integración de la América Latina en su conjunto. Los aspectos de comercio intrarregional, en el movimiento de integración, corresponden desde luego a la esfera de acción de otros organismos, los cuales merecen todo apoyo. El CIAP ha enfocado su atención, de modo principal, en algunos aspectos relativos a la inversión y al financiamiento dentro del movimiento de integración. El CIAP estima que su tarea debe proseguir con urgencia en las siguientes materias:

- a) Proyectos multinacionales encaminados a desarrollar la infraestructura de la región, particularmente en cuanto se refiere a la construcción de carreteras, de sistemas de telecomunicaciones, y la provisión de servicios marítimos y portuarios.
- b) Desarrollo multinacional de cuencas hidráulicas, obras de riego y energía eléctrica.
- c) Desarrollo de sistemas más racionales de inversión regional en campos industriales en los cuales sean ventajosas las economías de escala, tales como el de los fertilizantes o abonos químicos.
- d) Aceleración del proceso ya iniciado en América Latina para el establecimiento de un sistema de financiamiento regional, a través de los Bancos Centrales, para facilitar el movimiento del comercio intrarregional.

En este contexto, el CIAP acordó encomendar a su Presidente que explore la posibilidad de obtener, de parte de los gobiernos del Hemisferio y de las instituciones de financiamiento externo, el apoyo de éstos a la idea de establecer un fondo rotatorio destinado a financiar la preparación de proyectos y de estudios de factibilidad, relacionados con la integración regional. Los recursos de este fondo, a medida que se vayan utilizando para la preparación de dichos proyectos y estudios, podrían reembolsarse a través de los préstamos que se destinen a financiar los proyectos así preparados.

6. *Ayuda Externa*

a) El CIAP cree oportuno que el Gobierno de los Estados Unidos examine si se justifica o no que, por razones de balanza de pagos, se siga atando la ayuda externa a la condición de utilizar los recursos otorgados, para efectuar compras únicamente en los Estados Unidos y en el país

² Proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano, México, 12 de abril de 1965.

beneficiario. En el déficit de balance de pagos que afrontan los Estados Unidos, la América Latina representa un factor de poca monta, si acaso lo es. Informaciones oficiales recientes indican que la situación del balance de pagos de los Estados Unidos ha mejorado, aunque todavía es prematuro decir si tal mejora puede sostenerse. Por otra parte, los procedimientos que condicionan la ayuda externa no sólo son engorrosos, sino que disminuyen la contribución que de otra manera podría esperarse de los Estados Unidos dentro de la Alianza para el Progreso. Una de las formas en que la ayuda externa podría en parte liberalizarse, consistiría en permitir que los préstamos o donativos que conceden los Estados Unidos, puedan utilizarse para efectuar compras ya sea en los propios Estados Unidos o en cualquier país de la América Latina. Esta norma ya se aplica a las operaciones del Banco Interamericano de Desarrollo y también se ha incorporado en el préstamo otorgado recientemente al Banco Centroamericano de Integración Económica, con respecto a las compras que se hagan dentro del área de Centroamérica. Si este principio se extendiera a toda la América Latina se lograría dar un impulso considerable al comercio intrarregional y al movimiento de integración económica general.

b) Según informaciones dadas al Presidente del CIAP el Gobierno de los Estados Unidos está de acuerdo en examinar detalladamente, con el personal técnico del CIAP, los procedimientos que sigue la AID, incluyendo entre ellos los que requieren compras efectuadas por adelantado y el embarque del 50 por ciento de las mercaderías en navíos norteamericanos, con objeto de introducir los cambios que se requieran en dichos procedimientos, lo mismo que en la acción que corresponda a los gobiernos beneficiarios, de manera que la ayuda externa proporcionada por los Estados Unidos sea más rápida y eficaz.

7. Cooperación Extracontinental e Interlatinoamericana

El CIAP ve con satisfacción el creciente interés que han demostrado algunos países de Europa Occidental, Canadá, Japón e Israel, en el desarrollo económico y social de Latinoamérica. Dichos países han empezado a participar tanto en los exámenes anuales que efectúa el CIAP y en los grupos consultivos organizados por el BID, así como también en una serie de proyectos de asistencia técnica y de adiestramiento. Es de esperar que esta tendencia, que viene a reforzar el sentido multilateral de la Alianza, sea complementada por una actitud más liberal de parte de los países latinoamericanos de mayor desarrollo, de modo que amplíen, en el futuro, la ayuda financiera o técnica a otros países de la región.

La segunda parte de las deliberaciones del CIAP se concentró en el problema de dar cumplimiento a aquellos principios de la Carta de Punta del Este que representan para los pueblos de la América Latina la promesa de realizar la reforma agraria y modernizar la vida rural; de aumentar y mejorar la alimentación, la vivienda, la educación y la salud pública. Todos sabemos que, desde el año de 1961, los gobiernos latinoamericanos y las instituciones de ayuda externa³ han tomado diversas medidas y han emprendido gran número de proyectos en los campos indicados. Más aún, los nuevos recursos que se han puesto a disposición del BID dentro del Fondo ampliado de Operaciones Especiales, aseguran la continuidad del financiamiento externo para esos esfuerzos. Pero estamos asimismo convencidos de que, a medida que la Alianza se desenvuelva, debe ponerse un énfasis cada vez mayor en los compromisos que dentro de estos campos asumieron conjuntamente nuestros países en la Carta de Punta del Este. Debemos hacer más y tenemos que hacerlo mejor.

¿Cómo podremos realizarlo? Con base en la experiencia que hasta ahora hemos obtenido, el CIAP estima que la acción futura debe conducirse conforme a tres principios.

³ En el período transcurrido desde 1961 los préstamos o donativos concedidos a la América Latina en los campos indicados, ascienden aproximadamente a las siguientes sumas: Dls. 892 millones por parte del BID (incluyendo operaciones bajo el Fondo Fiduciario de Progreso Social); 750 millones por parte del Gobierno de los Estados Unidos (excluyendo préstamos del EXIMBANK pero incluyendo donativos amparados por la Ley 480). El BIRF ha contribuido también, en forma creciente al financiamiento de esta clase de proyectos.

Primero, deben desarrollarse programas sistemáticos en los campos indicados, en vez de proyectos ad hoc. Tales programas son indispensables para disponer de pautas que permitan evaluar los avances realizados y que provean una base más racional para distribuir recursos marginales entre las inversiones de carácter social y aquéllas que acarreen un beneficio económico más directo. Segundo, debe estimularse y ensancharse el campo de acción de las instituciones locales que sean capaces de llevar adelante las tareas que nos proponemos. Tercero, es necesario darles vida a estas empresas haciéndolas descansar, en la mayor medida posible, sobre el principio de la participación y el aporte de la persona individual, más bien que en la prestación de beneficios y en la ayuda que pueda recibirse ya sea del gobierno nacional o de las instituciones extranjeras.

Los seres humanos no perciben plenamente los beneficios del desarrollo sino cuando participan y contribuyen personalmente a su realización.⁴

En el contexto de estos principios, siguen a continuación algunas observaciones relacionadas con cada uno de los cuatro campos de desarrollo económico y social antes anotados.

1. Modernización de la Vida Rural

Al hablar de la modernización de la vida rural el CIAP quiere referirse a los problemas básicos que afectan a más del 50 por ciento de la población que vive en América Latina. Por lo tanto, este tema tiene varias proyecciones, cada una de las cuales es muy compleja. Los principales elementos de una política de la Alianza para acelerar la modernización de la vida rural serían los siguientes:

- a) Introducir cambios en los sistemas de tenencia de la tierra —en cuanto se refiere a latifundios y minifundios— en algunas regiones de muchos países latinoamericanos, donde la necesidad de tales cambios continúa subsistiendo como condición esencial para dar cumplimiento a la Carta de Punta del Este. El CIAP considera que todos los mecanismos de la Alianza para el Progreso deben movilizarse para ayudar a los gobiernos a realizar esta reforma estructural, con equidad y eficiencia, mediante procedimientos que estimulen el aumento de la productividad agrícola.
- b) Adoptar políticas gubernamentales que proporcionen al agricultor precios justos y remuneradores por la venta de sus productos.
- c) Ampliar la producción y distribución de fertilizantes a precios razonables, en el plano nacional, y si fuese posible en el regional, y aumentar los préstamos externos para fertilizantes, con el fin de atender las necesidades de América Latina mientras ésta logra desarrollar completamente sus propios recursos en esta materia.
- d) Incrementar los servicios de extensión y de crédito agrícola, especialmente para el pequeño agricultor, incluyendo crédito a largo plazo para obras de riego, drenaje y habilitación de tierras. Es claro que para llevar adelante esta política, los bancos de fomento agrícola deben ser apoyados y fortalecidos.
- e) Modernizar los sistemas de comercialización entre las zonas rurales y urbanas, incluyendo la construcción de caminos vecinales, el mejoramiento de los transportes, de los sistemas de almacenamiento, la conservación y procesamiento de alimentos, etc.
- f) Apoyar el establecimiento y estimular el desarrollo de instituciones que dispongan de medios para garantizar precios justos a los agricultores, y les provean créditos, fertilizantes, semillas y facilidades para la comercialización de sus productos. Al hablar de estas instituciones quedan, desde luego, incluidas las cooperativas de productores, las empresas para elaboración de alimentos, nuevas empresas que se constituyeron en el futuro para fines agrícolas, comerciales, etc.
- g) Vincular la vida urbana con la vida rural mediante programas de cooperación popular y de desarrollo de la comunidad, tal como se viene realizando con éxito en varios países del área.

⁴ Cabe quizás citar el sabio pensamiento del Papa Juan XXIII, expresado en el siguiente pasaje de la Encíclica "Mater et Magistra": "...la acción de los poderes públicos... se ha de ejercer... con la preocupación activa de que los ciudadanos de las zonas menos desarrolladas se sientan y sean, en el mayor grado posible, responsables y protagonistas de su elevación económica".

2. Vivienda

El incremento de la construcción de viviendas en la América Latina llena dos finalidades: primero, la de atender una de las necesidades sociales más urgentes de la región; segundo, la de proporcionar empleo útil a un gran número de personas que carecen de trabajo o que se encuentran parcialmente desocupadas, aprovechando la ventaja de que la industria de la construcción demanda un gasto mínimo de divisas extranjeras, puesto que la mayor parte de los materiales y elementos para esta industria se producen localmente.

Una tendencia alentadora, que se ha registrado recientemente en América Latina en relación con la vivienda, es la creación de instituciones de ahorro y préstamo que tienen por objeto estimular al público a invertir su dinero en el financiamiento de la construcción de viviendas.

Es verdad que los recursos externos están contribuyendo a desarrollar y fortalecer ese tipo de instituciones, pero podrían contribuir más aún; se debe adelantar, por lo tanto, un estudio sistemático en cada país de América Latina para crear instituciones de esa clase, tanto en las ciudades como en el campo, y en todo caso, donde sean más útiles. La Alianza para el Progreso debe prestarles todo su apoyo.

Muchas familias latinoamericanas del campo y de la ciudad no disponen de ahorros suficientes para participar financieramente de manera sustancial, en esta clase de programas. La Alianza debe estimular la asignación de fondos públicos adicionales y de recursos externos para proporcionarles vivienda a las familias de bajos ingresos, en proporción adecuada a sus posibilidades, aunque los beneficiarios no puedan, mediante sus propios ahorros, financiar todos los costos de mejores viviendas. La Alianza debe proporcionar el máximo apoyo a esta clase de programas de autoayuda y de asistencia mutua, que constituyen el mejor medio de asegurar la contribución de los propios beneficiarios.

En ambos casos es indispensable tomar las medidas para reducir el alto costo de la construcción de viviendas. Para ello, conviene, por medio de investigaciones previas, utilizar materiales de construcción nuevos, de menor costo de producción, que representen ahorros de divisas extranjeras. También es indispensable utilizar nuevos diseños y nuevos métodos de construcción.

El problema de la vivienda es sólo uno de los que se han creado con el crecimiento desmesurado de las ciudades de América Latina. Los servicios sociales, económicos y administrativos resultan inadecuados e impiden que las principales áreas urbanas puedan cumplir su función como centros del crecimiento industrial. Es indispensable, por lo tanto, planificar ordenadamente la expansión de las ciudades y procurar el mejoramiento de sus instituciones financieras y administrativas.

3. Educación

Las instituciones educacionales de América Latina han sido creadas y desarrolladas no solamente para llenar ciertos propósitos funcionales en la sociedad, sino también para impulsar las corrientes de la cultura nacional, regional y universal. No obstante, como el proceso de modernización avanza rápidamente en América Latina, las instituciones educacionales están siendo transformadas para hacer frente a las necesidades prácticas de la sociedad latinoamericana. El CIAP debe impulsar este esfuerzo bajo la Alianza para el Progreso.

Como parte de la planeación del desarrollo, en los próximos años deben estimularse programas sistemáticos de educación: apoyar instituciones educacionales que abran nuevas perspectivas en América Latina; y procurar que los recursos externos se utilicen adecuadamente para contribuir al desarrollo de la iniciativa local. Es necesario también continuar apoyando y estimulando el adiestramiento de estudiantes en otros países de América Latina, en Europa y en Estados Unidos, especialmente en aquellas materias críticas relacionadas con el progreso y el desarrollo. Pero el objetivo primordial debe ser el de desarrollar en América Latina un mayor número de instituciones educacionales de primera categoría. Las universidades latinoamericanas pueden contribuir más de lo que lo están haciendo ahora, a la investigación, al desarrollo de sus países y al logro de las metas de la Alianza para el Progreso. Pueden contribuir a preparar técnicos en planificación mejor capacitados, educadores, economistas, ingenieros industriales especializados, científicos, expertos en ciencias sociales, y administradores. Unos y otros podrían hacer investigaciones y preparar proyectos directamente relacionados con el desarrollo económico y social de sus países y de toda el área latinoamericana. Para tal fin, debe mejorarse la calidad de la instrucción y

crear el ambiente propicio para la investigación científica objetiva. Del mismo modo, deben mejorarse las instalaciones y servicios, particularmente en lo que se refiere a los medios auxiliares para la enseñanza, tales como laboratorios y bibliotecas.

Es necesario coordinar esfuerzos para desarrollar proyectos en este campo con el objeto de aprovechar los fondos que no han sido usados totalmente. Los programas de estudios, de una universidad por lo menos en cada país de América Latina, deben orientarse hacia los esfuerzos de planeación, de tal manera que los requerimientos de personal adiestrado y capacitado de cada país puedan ser llenados tanto al nivel de *profesionales*, como de no graduados, con personal latinoamericano.

El CIAP reconoce que la educación, aun más allá del nivel universitario, es el principal medio para la capacitación del personal que tiene a su cargo la responsabilidad de cumplir o de dejar de cumplir con las tareas que demandan los planes de desarrollo. Tradicionalmente ha existido poca comunicación entre los técnicos encargados de planificar la educación y los técnicos que tienen a su cargo la planificación del desarrollo económico. El proceso de estudios por países que el CIAP adelanta, debe servir para estimular esta comunicación y estas relaciones educativas esenciales. En consecuencia, durante los estudios por países de 1966, se debe practicar un examen sistemático sobre el grado de recíproco apoyo que debe existir entre los programas de educación y de adiestramiento de mano de obra y los planes de desarrollo económico general.

4. Salud y Población

En la Alianza para el Progreso, y ateniéndonos a los enunciados de Punta del Este, la actuación del CIAP debe regirse por el principio de que todo ser humano tiene derecho a la oportunidad de alcanzar la plenitud de su desarrollo físico y mental, teniendo en cuenta que la desnutrición durante los seis primeros años de vida afecta permanentemente al individuo y limita su aporte a la sociedad. Por lo tanto, debemos tomar en consideración la posible expansión de las instituciones de salud pública de todo tipo, incluyendo programas de alimentación infantil.

Como sucede en otros campos de inversión social, en los últimos años se ha logrado un progreso apreciable en materia de salud, utilizando tanto recursos propios de América Latina como aportaciones de agencias financieras externas. Lo que se requiere en este caso, como en otros, es la orientación de estos esfuerzos en forma sistemática para que coincidan con los planes nacionales de desarrollo.

Debe destacarse el hecho de que en algunos países de la América Latina el crecimiento demográfico supera al crecimiento económico, haciendo más difícil que se puedan satisfacer adecuadamente las necesidades de vivienda, salud y educación y que se creen suficientes oportunidades de empleo. Por decisión tomada en su reunión de mayo de 1965, el CIAP ha iniciado estudios en relación con el problema demográfico en América Latina. Tan pronto esos estudios se concluyan, el CIAP dará a conocer a los gobiernos las conclusiones que de ellos se deriven.

5. Entidades Nacionales para la Preparación de Proyectos y Estudios de Factibilidad

La realidad actual demuestra que los recursos externos de capital disponible para proyectos económicos y sociales no han sido utilizados a plenitud en la Alianza para el Progreso, y que los estudios de factibilidad continúan siendo un punto de estrangulamiento, aun en el caso de los países más avanzados de América Latina. Esta deficiencia se nota especialmente en los cuatro campos económicos y sociales mencionados anteriormente. La utilización de firmas extranjeras para la elaboración de proyectos y estudios de factibilidad resulta frecuentemente costosa e inadecuada y da motivo a resentimientos locales. Por tanto, el CIAP ha considerado con especial atención medidas tendientes a promover en América Latina el establecimiento y desarrollo de entidades públicas y privadas capaces de preparar, en la medida adecuada, estudios de factibilidad de primera calidad. Esto significa el fortalecimiento de la capacidad de formulación de estudios de factibilidad por parte de las entidades gubernamentales, incluyendo la colaboración de expertos extranjeros a través de la asistencia técnica. También significa fomentar el establecimiento de firmas de consultores capaces de preparar tales estudios, incluyendo firmas que combinen capital y personal nacional y extranjero. Las inversiones en este tipo de desarrollo institucional que se hagan en América Latina, en los próximos años, deberían recibir especial aten-

ción, no sólo de los gobiernos, sino también de las instituciones financieras externas.

6. El Financiamiento de la Inversión Social

La disponibilidad de recursos para inversiones de tipo social depende de tres factores fundamentales: el ahorro público; el ahorro privado (especialmente en relación con la vivienda); y la magnitud y condiciones de los recursos externos disponibles.

La expansión de los recursos internos requiere el cumplimiento de los compromisos adoptados por los países en cuanto a la reforma fiscal y a lograr una mayor eficiencia en el cobro de impuestos, dentro de condiciones que determinen una expansión constante del producto nacional bruto. Debería, además, ampliarse la disponibilidad de recursos del sector público por medio de programas sistemáticos encaminados a aumentar la eficiencia de las empresas del Estado, cuyos subsidios, en muchos países de América Latina, absorben un volumen importante de los ingresos fiscales.

En relación con la ayuda externa, cabría reclamar una mayor flexibilidad para establecer la proporción de la contribución local que se requiere. Al evaluar los proyectos, además de examinar los elementos que los constituyen, deberán considerarse como factores pertinentes para formular un juicio adecuado, el nivel global de ingresos y los posibles ingresos fiscales que se derivarán de cada proyecto estudiado. El CIAP recomienda a las instituciones de financiamiento externo que, en el curso de las revisiones propuestas más adelante en el párrafo siguiente, se haga un examen cuidadoso de las provisiones que regulan la proporción de recursos locales que se requieren como aportes para las donaciones y préstamos externos en los campos de la inversión social.

Con el objeto de encarar en forma práctica estos cuatro campos de acción económica y social, el Presidente del CIAP buscará inmediatamente la colaboración de las instituciones que prestan ayuda técnica y financiera para organizar comisiones encargadas de revisar los programas y políticas vigentes. Una vez hecha la revisión de los programas actuales y de las medidas que las instituciones pudieran tomar por sí mismas para darles mayor impulso, el CIAP estaría en posición de organizar grupos multilaterales, cuando fuere deseable, para trabajar intensamente con las autoridades y expertos de los países interesados, a fin de promover nuevos proyectos y fortalecer las instituciones nacionales de planificación.

¿Cuál es la relación entre las dos partes del programa de trabajo que se propone?

En primer lugar, si América Latina no logra éxito al encarar los problemas urgentes de planificación, comercio internacional, formación de capital, estabilización de los precios, integración de mercados y ayuda externa, sería poco probable que pudiera tener la capacidad suficiente para cumplir lo prometido en la Carta de Punta del Este a los pueblos del área en estos campos que buscan el bienestar del hombre y de la comunidad.

En segundo lugar, con una orientación correcta, puede lograrse que las dimensiones sociales y económicas de la Carta de Punta del Este tiendan a converger en vez de competir. Una acción más efectiva en relación con los temas tratados en la segunda parte del programa, podría contribuir a la expansión y modernización de las economías latinoamericanas, así como a la satisfacción de urgentes necesidades de la sociedad.

Por ejemplo, la modernización de la vida rural proporcionaría no sólo más y mejor alimentación, sino una mayor producción de materias primas industriales, la expansión de las exportaciones y mercados nacionales y regionales más amplios.

La extensión de los programas de vivienda no tiende únicamente a satisfacer una necesidad humana fundamental, sino que permitiría obtener una reducción en el desempleo y en el subempleo, una expansión de los ahorros privados y un cambio favorable en los hábitos de consumo.

Los programas educacionales, si se les formula debidamente, no sólo aumentan la capacidad del ser humano para cultivar su talento y su espíritu, sino que fortalecen las bases humanas para el proceso de modernización de todos los aspectos de la vida.

Las medidas para mejorar la salud, además de prolongar y proteger la vida y mejorar sus condiciones, son la base para una fuerza de trabajo eficiente.

En tercer lugar, aunque es cierto que sería posible anticipar una acción más efectiva en algunos aspectos del pro-

grama económico que se bosqueja en la primera parte de esta carta, el CIAP está convencido de que se debe comenzar a actuar de inmediato en la segunda parte del programa, para poner nuevo énfasis en el aspecto social con toda la importancia que le fue otorgada en el Acta de Bogotá y poder mantener de esta manera, en los años futuros de la Alianza, un esfuerzo de la intensidad necesaria para alcanzar las metas de la Carta de Punta del Este.

El CIAP desea recomendar específicamente que se convoque a una reunión del CIES que, si bien se iniciaría poco antes, habría de sesionar simultáneamente con la Conferencia Interamericana Extraordinaria que ha de tener lugar en Río de Janeiro antes de la terminación del presente año. Para esa fecha, los gobiernos habrían tenido oportunidad de considerar estas recomendaciones y de formular sus propias ideas. Como se indica antes, el CIAP intenta desarrollar una intensa labor adicional sobre estos problemas, desde ahora hasta la celebración de la Conferencia, y presentar sus resultados al CIES, en el caso de que sea convocada la reunión simultánea que el CIAP recomienda. Para esa época también se contará con las enseñanzas y conclusiones del ciclo de estudios por países de 1965 que el CIAP acaba de iniciar.

También se sugiere que la reunión ordinaria del CIES en Buenos Aires tenga lugar a partir del quinto aniversario del anuncio de la Alianza para el Progreso, es decir, el 13 de marzo de 1966. Dicha reunión ordinaria, a la luz de las discusiones y deliberaciones anteriores, estaría en condiciones de trazar con firmeza y en detalle las líneas de política que deban seguirse en la fase siguiente de la Alianza para el Progreso. El CIAP tratará de preparar para esa reunión un análisis detallado de lo que ha acontecido en la Alianza durante sus primeros cinco años, así como recomendaciones específicas para la consideración de los ministros, con base en las discusiones y resoluciones de la Conferencia de Río.

Además, se sugiere que, al prepararse para la reunión de Buenos Aires, cada uno de los gobiernos signatarios de la Carta de Punta del Este haga una revisión y evaluación de logros y de los problemas encontrados durante los primeros cinco años de esfuerzo por alcanzar las metas establecidas, a fin de tener una base para la formulación de recomendaciones de política respecto a la siguiente fase de la Alianza para el Progreso.

Finalmente, señor Presidente, el CIAP desea expresarle su profunda convicción de que, cualquiera que sea la magnitud de los problemas actuales y de las tareas futuras, la Carta de Punta del Este refleja la voluntad dinámica de los pueblos de nuestro Hemisferio; que la Alianza para el Progreso puede y habrá de triunfar; y que, en los años venideros, como resultado de esta experiencia multilateral, las naciones de América Latina habrán de alcanzar la capacidad para mantener un desarrollo económico sostenido, bajo condiciones de una creciente justicia social, utilizando sus propios recursos humanos y materiales y sin necesidad de una ayuda externa excesiva.

Ya hemos visto a las naciones latinoamericanas más desarrolladas del Hemisferio prestando ayuda a las menos desarrolladas. Se está extendiendo un verdadero sentido de la responsabilidad y participación multilateral y se le debe alentar; y, de la misma manera, nuestras instituciones para el examen y evaluación multilateral de los planes de desarrollo nacional, deben ser fortalecidas. Si persistimos con coraje y con fe, hemos de construir una comunidad, incluyendo a una América Latina cuya economía se vaya integrando progresivamente que esté en condiciones de hacer frente a los requisitos de progreso e interdependencia que las exigencias de este siglo demandan.

Aprovechamos la ocasión para expresar a Vuestra Excelencia el testimonio de nuestra más alta y distinguida consideración.

Roberto de Oliveira Campos <i>Miembro</i>	Roque A. Carranza <i>Miembro</i>
Luis Escobar Cerda <i>Miembro</i>	Ezequiel González Alsina <i>Miembro</i>
Rodrigo Gómez <i>Miembro</i>	Walt Whitman Rostow <i>Miembro</i>
Jorge Sol Castellanos <i>Miembro</i>	Carlos Sanz de Santamaría <i>Presidente</i>