

A raíz de la convocatoria para la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social, al nivel ministerial, que se celebrará en Uruguay con el propósito de discutir y acordar el contenido de la nueva "Alianza para el Progreso" propuesta por el Presidente Kennedy, se constituyeron en el seno de la OEA grupos de expertos que mediante sus estudios y conclusiones permitieran una mejor comprensión de los puntos incluidos en el temario. De los informes que constituirán los documentos oficiales de la Reunión, se han extractado las siguientes notas, que tienen por objeto ofrecer un resumen parcial del temario de la Reunión.

A) PLANEACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (PUNTO I DEL TEMARIO)

Partiendo del convencimiento de que la movilización de los vastos recursos latinoamericanos no puede depender del azar, sino que requiere programación sistemática, establecimiento de prioridades y cooperación y coordinación entre todos los países, el informe del grupo de expertos plantea tanto los objetivos generales y las necesidades que los determinan, como los procedimientos específicos para conseguirlos, incluyendo un plan de acción inmediata.

1. Necesidad de Planeación del Desarrollo

La simple enumeración de datos basta en el informe para explicar la necesidad de una planeación del desarrollo. En un cuadro esquemático se cita, por ejemplo, que el ingreso *per capita* en Latinoamérica representa 1/3 del de Europa Occidental y 1/7 del de Norteamérica; la agricultura absorbe un 60% de la población y sólo aporta el 25% del producto total; la tierra está desigualmente distribuida (3 a 8% de terratenientes poseen del 60 al 80% de la tierra cultivable); la educación es insuficiente; los niveles de ingreso, sumamente bajos, no se encuentran equilibrados y los sistemas fiscales agravan el problema, etc., etc. Con base en ello se afirma que "un programa exitoso de planeación del desarrollo debe ser el que ataque los aspectos negativos de un sistema obsoleto de tenencia de la tierra, el que emprenda una guerra contra la enfermedad y la ignorancia y el que simultáneamente estimule el desarrollo económico movilizandolos recursos humanos, físicos y financieros necesarios, nacionales e internacionales".

2. Metas Mínimas de un Programa de Desarrollo

- Tasa anual de crecimiento del ingreso *per capita*, en cada país, del 2.5% o más (5% en el producto total si se considera un aumento del 2.5% anual en la población).
- Aumento considerable y continuo de la productividad agrícola (lo cual requiere reformas básicas en el régimen de tenencia de la tierra y medidas sistemáticas para incrementar el rendimiento y la productividad agrícolas).
- Mantenimiento de precios razonablemente estables.
- Distribución más equitativa del ingreso.

3. Elementos de la Planeación del Desarrollo

La planeación del desarrollo implica esfuerzos gubernamentales sistemáticos para acelerar y canalizar el proceso de desarrollo en direcciones predeterminadas y hacia metas cuantitativas. En países democráticos con economías mixtas, normalmente sólo en el sector gubernamental puede existir planeación minuciosa, y los objetivos y lineamientos para la actividad privada se establecen en términos más generales.

Respecto a planes a largo plazo, los países participantes deben preparar proyecciones a 10 o más años de sus cuentas nacionales e internacionales, que constituirán un buen esquema de trabajo para los programas específicos, y planes de operación a plazo medio (4 a 6 años) concebidos dentro del esquema y propósitos de las primeras, que deben establecer metas, tiempos y medidas propuestas por el gobierno para dirigir el sector público e inducir al privado hacia el incremento de la producción y productividad. Asimismo, los planes deben incluir aspectos de estrategia general, metas económicas y sociales, disponibilidad y asignación de recursos, políticas y sus instrumentos, elementos del mecanismo de planeación, planes regionales, y sistemas de revisión pública y periódica. Se subraya que los planes deben establecer metas generales de mejoría en el bienestar de la población y a la vez, describir el mecanismo establecido para su realización. Es decir, la organización de la dependencia de planeación y sus relaciones con el Ejecutivo: la fijación de responsabilida-

des sobre los elementos del programa; la relación del plan al presupuesto nacional; las medidas para adaptar al plan la organización y operación de las autoridades fiscales y monetarias; las medidas para apreciar e informar sobre el progreso conseguido y la selección y adiestramiento del personal de planeación. Además, se hace hincapié en que los planes deben quedar sujetos a la discusión democrática y la acción política final antes de aprobarse oficialmente, y que deben revisarse anualmente, informando del progreso conseguido, su falta y las revisiones propuestas.

4. Principios Básicos del Desarrollo Económico y Social

Independientemente de diferencias nacionales, se señala que el éxito en el desarrollo económico y social depende principalmente de los siguientes puntos:

a) Movilización de recursos internos.

Para aprovechar los recursos humanos, se requiere una campaña general contra el analfabetismo y la ignorancia, la desnutrición y la enfermedad, y la vivienda inadecuada, lo cual no sólo representa objetivos sociales sino metas económicamente deseables. Los recursos naturales, con frecuencia subutilizados, deben quedar sujetos a un desarrollo cuidadosamente planeado, seleccionando las mejores alternativas de explotación, en la magnitud y el tiempo apropiados y considerando los beneficios y costos sociales en conjunto. La reforma agraria es esencial para conseguir una adecuada utilización de la tierra, que generalmente constituye el recurso más pobremente utilizado; esta reforma constituye un proceso complejo de cambios sociales e institucionales y puede convertirse, además, en una experiencia costosa y una fuente de desilusión, si no va acompañada de proyectos de irrigación, obras de drenaje, abastecimiento de créditos, organización de cooperativas de compras, etcétera, y adecuados servicios de instrucción a los agricultores. En cuanto a los recursos financieros, la modernización de las leyes y mecanismos administrativos de tipo fiscal constituyen un requisito previo de cualquier plan efectivo; los sistemas existentes permiten una evasión generalizada, considerables pérdidas de ingresos e injusta aplicación de las leyes fiscales. Las tasas de impuesto sobre la renta, la propiedad y el consumo de lujo son relativamente bajas. Se sugiere, en cambio, que se adopte como política fundamental en el aspecto fiscal el hacer más progresivos los sistemas impositivos.

b) Recursos financieros externos.

Por la magnitud de los problemas de que se trata, aún una adecuada movilización de recursos internos sería insuficiente: con ella, deberá tener estricta prioridad la asignación de recursos externos disponibles.

c) Asignación de recursos.

Como la necesidad de mejorar los niveles de vida es básica, y ello requiere inversiones para consumo, y como igualmente urgente es la necesidad de aumentar la capacidad productiva, lo cual exige inversiones para producción, es preciso que la asignación de recursos se realice en forma balanceada, lo cual puede conseguirse si los planes nacionales incluyen estimaciones de los recursos necesarios y especifican las asignaciones que pretenden en sus categorías generales de utilización. En la misma forma, es preciso guardar el equilibrio en las inversiones agrícolas e industriales, pues la interdependencia natural de ambos sectores exige un desarrollo simultáneo. La planeación de la inversión, por otra parte, debe considerar la demanda creciente de los productos industriales, la sustitución de importaciones, la expansión de exportaciones y el desarrollo de obras de infraestructura económica. Finalmente, las inversiones públicas y privadas deben analizarse conjuntamente y en un programa intra-relacionado.

d) Estabilización de precios.

Aunque por sí misma no consigue el desarrollo, la estabilidad de precios puede contribuir sustancialmente a acelerarlo. Las consideraciones de los incisos anteriores permiten una mayor estabilidad, pero son también necesarias otras medidas.

Organización y Procedimientos de la Cooperación Interamericana

Se propone establecer un sistema de cooperación interamericana que aproveche los mecanismos existentes con ese propósito, y que comprenda un esfuerzo colectivo. Se supone que la cooperación interamericana se organizará bajo la dirección del Consejo Interamericano Económico y Social, pero sugiere que éste asigne las responsabilidades respectivas a la Comisión Permanente de Planes de Desarrollo, que tendría las siguientes funciones:

1.—Recibir, discutir y evaluar los planes de desarrollo, formando al Consejo Interamericano Económico y Social, al Banco Interamericano de Desarrollo y a los países que los presenten;

2.—Observar el adelanto de los planes nacionales, informando anualmente sus conclusiones a esos organismos, y

3.—Presentar un Informe Anual al Consejo Económico y Social que incluya un análisis y evaluación de los planes y su aportación al desarrollo de América Latina en su conjunto, con las recomendaciones pertinentes.

Para revisar los planes nacionales, se considerarían sus méritos intrínsecos, su adecuación a los compromisos del Acta de Bogotá, la relación entre los recursos internos que se movilizarán y los recursos del exterior que se esperan, el manejo de los problemas generales de balance de pagos, y el efecto probable del plan sobre el desarrollo de otros países latinoamericanos y sobre otros planes.

Se considera que un informe positivo de la Comisión Permanente acrecentaría los esfuerzos nacionales para obtener financiamiento externo y aceleraría el proceso para conseguir tal ayuda.

Plan de Acción Inmediata

Considerando que en muchos países no existen planes completos a largo plazo, un plan de acción inmediata permitiría compensar esta deficiencia y sería decisivo para conseguir un apoyo adecuado para todo el plan. Para este plan, deberán tener prioridad la preparación de medidas básicas que permitan la realización de los planes a largo plazo y la consecución de las metas correspondientes, y los proyectos que mejoren directamente los niveles de vida e incrementen la productividad. Por otra parte, la acción se basará en estimaciones que justifiquen la expansión de instalaciones productivas, en estimaciones sobre los recursos internos disponibles y en medidas para la operación permanente de inversiones en capital fijo.

Las metas específicas del plan de acción inmediata serán:

a) *En el campo de la agricultura*, como medidas a largo plazo, iniciar un programa de enseñanza y adiestramiento, investigación intensiva de los recursos y régimen de tenencia y de creación de mecanismos de asistencia, crédito y mercados. Como medidas de efecto inmediato, concentrar el esfuerzo en zonas agrícolas seleccionadas y desarrollar programas de adiestramiento a corto plazo de especialistas agrícolas.

b) *En el campo de la vivienda, la planeación urbana y el desarrollo de la comunidad*, como iniciación del programa a largo plazo, adoptar medidas legales e institucionales para la formulación de planes de vivienda y desarrollo y para reforzar instituciones públicas o privadas dedicadas al financiamiento de proyectos de viviendas baratas. Como medidas de efecto inmediato: preparar y ejecutar programas de ayuda mutua en zonas rurales y pequeñas ciudades; programas para evitar el deterioro en zonas metropolitanas y para mejorar zonas urbanas, y proyectos para mejorar los servicios rurales y para la eliminación progresiva de barrios bajos.

c) *En el campo de la educación y el adiestramiento*, como iniciación del programa a largo plazo, establecer y desarrollar organismos educativos, expandir sustancialmente instalaciones de enseñanza, preparar planes nacionales de desarrollo educacional, crear instalaciones para producción en masa de libros de texto y formular planes para corregir las principales deficiencias de la educación superior. Como medidas de efecto inmediato, formular programas de emergencia: para la preparación de maestros, para la ampliación de las instalaciones educativas y de los programas de educación de adultos y los servicios de bibliotecas públicas.

d) *En el campo de la salud pública*, como iniciación del programa a largo plazo, ampliar las instalaciones para educación y adiestramiento del personal respectivo y adoptar medidas legales e institucionales de higiene y seguridad industrial, agrícola y urbana. Como medidas de efecto inmediato, realizar programas ya formulados en el campo de la salud pública, preparar programas para ampliar instalaciones de abastecimiento de agua y drenaje y realizar programas ya existentes para la erradicación de la malaria y enfermedades similares.

e) *En el campo de la administración pública*, crear de inmediato una dependencia de planeación (o revisar las funciones de las existentes), adoptar un sistema de servicio civil en la administración pública, crear o ampliar instalaciones para adiestramiento de empleados públicos y revisar la organización y métodos del aparato gubernamental.

B) INTEGRACION ECONOMICA DE LA AMERICA LATINA

(PUNTO II DEL TEMARIO)

Por limitaciones de espacio y tiempo, y por los antecedentes documentales de que dispondrán los participantes, el informe de este grupo de expertos presenta preferentemente los aspectos de mayor interés para la Reunión, en relación con la integración económica, y en la medida en que ésta forma parte de un esfuerzo de desarrollo.

La integración latinoamericana, que permite aprovechar las ventajas de la producción en gran escala y la división internacional del trabajo, se ha visto anteriormente obstaculizada por los intereses creados, las diferencias nacionales y la orientación del desarrollo, aunque, por otra parte, ha encontrado creciente estímulo ante los problemas de sus mercados y su urgente necesidad de crecimiento.

El grupo "se manifiesta francamente en favor de la integración económica en América Latina... pero considera que la diversidad de circunstancias y los intereses creados son de tal magnitud, que aún no está expedito el camino hacia una integración total e inmediata de la zona. La integración tendrá que ser gradual tanto en extensión como en intensidad". Más específicamente, se establece que la integración deberá considerarse con cuidado los diversos ritmos de desarrollo de los países, pues sólo una integración gradual permitiría evitar ajustes insatisfactorios. Se subraya que la iniciativa privada debe ser estimulada por el gobierno (tanto por las perspectivas que abre la ampliación de los mercados, como por las medidas fiscales o crediticias) sin que esto impida que las autoridades gubernamentales la orienten. La adecuada difusión de las ventajas de la integración, sobre todo en los sectores que se consideren afectados negativamente por ella, puede constituir ya un primer paso de los gobiernos en su favor.

Política Comercial

Después de considerar los lineamientos generales de los tratados centroamericanos de integración, vigentes en la actualidad, y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y de recordar los factores que frenan el proceso de liberación del comercio intra-latinoamericano, se indican formas de acelerar este proceso. Para ello, es preciso decidir en primer término los productos que serán incorporados al programa de liberación, cosa ya prevista en Centroamérica y que el Tratado de Montevideo permite, aunque no establece; de este modo, se sugiere que en el marco de este Tratado se acelere el proceso de liberación tanto en los acuerdos sectoriales como en los que se efectuaren producto por producto, incluyendo además, de inmediato, una amplia lista de bienes que pueden o no ser objeto de intercambio actual de los países miembros. Por otra parte, para acelerar el proceso de liberación, se requiere también una decisión sobre el régimen de reducción de gravámenes y restricciones que afecten a los productos que se decida incorporar en el programa de liberación; en este sentido, se recomienda la inmediata eliminación de los mismos en ciertas categorías de productos (especialmente los que todavía no se producen en ningún país de la zona) y en el grueso de los bienes, una reducción gradual pero automática.

En vista de las dificultades de la integración total, se estima en el informe que el establecimiento de nexos entre grupos subregionales (en especial las agrupaciones existentes) y los países individuales, puede ser de gran utilidad. Se considera, asimismo, la conveniencia de impedir las discriminaciones comerciales que podrían surgir por la coexistencia de diversos regímenes de pagos conforme a los instru-

mentos de colaboración económica multilateral. Por la importancia del crecimiento agrícola, se subraya la necesidad de acciones concretas, en este campo, tanto en lo relativo a la liberación como a la necesaria coordinación de las políticas agrícolas nacionales. Finalmente, se menciona la conveniencia de que las exportaciones se incluyan en el proceso de liberación, de que se consideren dentro de los planes las posibilidades de aumentar la exportación de manufacturas a grandes centros compradores, de que se estudien medidas para reajustar multilateralmente acuerdos bilaterales para la movilización de carga y de que se consideren en conjunto acuerdos de coordinación y armonización de factores importantes en la formación de los costos.

Coordinación de Planes Nacionales

Para acelerar la integración, se observa en el informe que una adecuada coordinación de planes nacionales de desarrollo podría conducir a una complementariedad en amplios sectores de la producción. En el sector público, la coordinación implicaría una confrontación de proyectos y metas de inversión; en el sector privado, se lograría con la ampliación de mercados y mediante estímulos especiales otorgados por el Estado.

En algunas regiones, la coordinación podría llegar rápidamente a una programación conjunta; en otras, podría iniciarse por la confrontación de planes de producción de bienes básicos.

Financiamiento Externo de la Integración

La integración permite obtener recursos externos con fines de desarrollo, aunque no en magnitudes decisivas; por ello, se hace hincapié en la necesidad de incrementar el ahorro interno y de contar con un financiamiento externo que permita encauzar la integración y superar los obstáculos a que se enfrenta.

El financiamiento externo disponible debe asignarse con prioridad a las zonas más atrasadas (que así incrementen su participación en la integración) y a obras de infraestructura cuya carencia está condicionando, en gran parte, el atraso general. Se recalca especialmente que ese financiamiento externo debe permitir la exportación de bienes de capital en la América Latina, sin limitar la adquisición de tales bienes a los mercados de que provengan los capitales.

Al analizar los problemas de pagos intrarregionales que podrían surgir por los efectos transitorios de cada serie de negociaciones, por último, se estima conveniente estudiar mecanismos de financiación del comercio que permitan, independientemente de los esfuerzos dirigidos a la convertibilidad de las monedas, un mayor automatismo del proceso de liberación.

Establecimiento de un Mecanismo de Promoción

La ampliación de mercados que surge con la integración exige una promoción adecuada de las inversiones, de orden multinacional. En este sentido, se insiste en la necesidad de impedir las tendencias acumulativas que aumentarían las desigualdades de crecimiento y de estimular a la iniciativa privada nacional que se encuentra en desventaja frente a la extranjera, en recursos técnicos y financieros.

Para realizar esta promoción, ya fuere mediante un organismo nuevo o aprovechando alguno de los existentes, se considera necesario asignar funciones específicas para promover directamente estudios básicos y elaboración de proyectos sobre obras de infraestructura, nuevas industrias para mercados ampliados, transformación de las existentes, aumento o diversificación de la producción agrícola, etc.

C) PRODUCTOS DE EXPORTACION DE LA AMERICA LATINA

(PUNTO III DEL TEMARIO)

Todo plan de desarrollo económico latinoamericano, implica necesariamente un aumento de las importaciones de bienes de capital, lo cual exige un aumento de los ingresos en moneda extranjera, derivados de las exportaciones; como en la región éstas últimas se concentran en uno o varios productos primarios, y éstos han estado sometidos a variaciones estacionales, fluctuaciones cíclicas y tendencias seculares de deterioro, el proceso de capitalización no podrá acelerarse a menos que este problema sea resuelto.

En el informe respectivo, se anota que la magnitud de ciertas variaciones estacionales y la falta de capital para financiar la retención de existencias acumuladas, afecta desfavorablemente a los sectores productores. Respecto a los pro-

gramas para aminorar las fluctuaciones cíclicas, se indica que su propósito principal es conseguir precios promediales a la go plazo, eliminando variaciones considerables pero permitiendo las moderadas.

El problema cíclico se agrava por diversas circunstancias: la repercusión amplificada de cualquier variación en la actividad de los mercados de materias primas; el trato preferencial concedido a ciertos países, que desvirtúan la aplicación de la cláusula de nación más favorecida a las exportaciones básicas de los países latinoamericanos; la acumulación y colocación de grandes excedentes de productos agropecuarios en Estados Unidos y otros países se traduce en serios perjuicios para los países competidores de la región, etc., et

Para incrementar las posibilidades de intercambio y con medio de estabilización, se mencionan diversas formas de utilización más adecuada de los convenios sobre productos, los cuales no pueden ser concertados únicamente por los países del hemisferio, requieren una actitud receptiva por parte de los gobiernos, y con frecuencia deben complementarse con convenios informales que tiendan a superar problemas graves.

La compensación de las disminuciones recurrentes de ingresos, derivadas de las fluctuaciones de las exportaciones necesarias para un desarrollo ordenado, podría realizarse mediante un mecanismo automático de créditos, que los otorgaría a los países que han sufrido una disminución y que fuera liquidados al superarse ésta.

Las tendencias seculares de deterioro en los precios de los productos básicos, surgidos de la poca elasticidad de su oferta, su inmovilidad a corto plazo, las innovaciones tecnológicas, etc., etc., se han agravado por políticas preferenciales o proteccionistas en nuevas zonas productoras (aplicadas en países altamente desarrollados) o por restricciones y aranceles de los centros consumidores.

Las recomendaciones del grupo —limitadas por el tiempo disponible y presionadas por la necesidad de soluciones inmediatas y eficaces a corto plazo— comprenden los siguientes aspectos:

a) *Sobre posibilidades de mercado de productos básicos:*

Ajustar políticas nacionales para liberar restricciones limitaciones al consumo y a la importación de productos primarios, y para ampliar sus mercados y favorecer el intercambio; gestionar en forma conjunta la eliminación de políticas y prácticas que limitan la exportación o deprimen los precios de los productos básicos latinoamericanos; y crear (a fin de conseguir los objetivos anteriores) grupos de acción integrados por representantes de alto nivel que defiendan efectivamente los mercados de los productos básicos, gestionando así mismo que los grupos latinoamericanos sean escuchados antes de que se tomen medidas que afecten el comercio y los intereses de la región.

b) *Sobre reducción de la inestabilidad en los precios en los mercados.*

Tomar medidas para reducir las fluctuaciones recurrentes en los mercados, estudiando de inmediato las posibilidades de concertar convenios sobre los principales productos básicos o de fortalecer los existentes, influyendo para conseguir la cooperación de países fuera de la región, y promoviendo y estimulando la realización de arreglos informales que fueren necesarios.

Tomar medidas que tiendan a ordenar la oferta en los mercados de productos agrícolas estacionales, formulándose un proyecto de sistema internacional de financiamiento estacional de los saldos exportables.

Tomar medidas que tiendan a evitar la inestabilidad de los mercados provenientes de políticas unilaterales de regulación, aplicando políticas y mecanismos de exportación que eviten efectos depresivos y consiguiendo que la colocación de excedentes agropecuarios en los mercados internacionales no afecten los mercados tradicionales de los países latinoamericanos.

c) *Sobre financiamiento para compensar fluctuaciones recurrentes en las exportaciones.*

Establecer un sistema de préstamos automáticos para compensación de los efectos de las fluctuaciones.

d) *Sobre orientación de los planes de desarrollo económico y redistribución de los factores productivos.*

Realizar estudios sobre los factibles ingresos por exportaciones de productos básicos durante los próximos diez años, para tomarlos en cuenta al formular planes nacionales e interamericanos de desarrollo.

Considerar especialmente medidas que contrarresten el impacto de las fluctuaciones, al iniciarse el fortalecimiento y diversificación de los sistemas fiscales en Latinoamérica, conforme al punto I del Temario.