

Recientemente se celebró en la ciudad de Ginebra, Suiza, el 37º Período de Sesiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Dos de los temas principales tratados fueron la evaluación de los resultados de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo y la Planificación y Proyecciones Económicas. Los puntos de vista expresados por la Delegación Mexicana sobre estas cuestiones están contenidos en las dos intervenciones que se incluyen a continuación.

Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo

Por el Embajador *Daniel COSIO VILLEGAS*

MI antiguo y admirado amigo don Raúl Prebisch inició el otro día su exposición oral aquí, en el Consejo, diciendo que para apreciar verdaderamente los resultados de la Conferencia de Comercio y Desarrollo tendrían que verse con una cierta perspectiva histórica. A más de hallarla muy acertada, semejante afirmación me llenó de regocijo: varias veces, no con palabras, pero sí con gestos elocuentes, el doctor Prebisch me ha reprochado mi abandono temporal de la economía en favor de la historia. Ahora, públicamente, puedo pagar con la misma moneda diciéndole que comienza a dejar de ser economista y, por tanto, se inicia como historiador, un economista que reclama la perspectiva histórica para apreciar mejor la naturaleza y la magnitud de un fenómeno económico.

La inteligencia del doctor Prebisch, no sólo aguda, sino en verdad visionaria, le enseñará bien pronto que uno de los primerísimos problemas con que tropieza un historiador es determinar qué tanta perspectiva histórica necesita para apreciar con acierto el fenómeno que pretende entender. El doctor Prebisch eligió en este caso la Conferencia y la Carta de La Habana como punto de partida, es decir, escogió una perspectiva histórica lejana, no, desde luego, por razón del tiempo, del número de años transcurridos desde entonces, sino por el ritmo veloz, el número increíble y la notable profundidad de los cambios de todo orden ocurridos en el mundo contemporáneo.

Como simple ejemplo, piénsese en la filosofía general con que nació nuestra Organización, filosofía que regía en toda su plenitud al celebrarse la conferencia de La Habana. Cinco grandes potencias habían llevado casi todo el peso de la guerra, y a la victoria contribuyeron con los mayores sacrificios materiales y humanos; en consecuencia, pensaron que la tarea de conservar la paz futura, es decir, la empresa de gobernar el mundo, les competía a ellos de un modo, si no exclusivo, al menos predominante. De allí el Consejo de Seguridad como órgano supremo de gobierno; de allí la idea de los asientos permanentes de ese Consejo, y de allí también la idea de que en toda decisión suprema, inclusive la de reformar la Carta, debían concurrir esas cinco grandes potencias.

Muy poco antes y un poco después de la Carta de La Habana comenzaron los cambios: una de las cinco no pudo alcanzar el rango de gran potencia que se le había atribuido por la sola razón de haber sufrido mucho con la guerra; otras dos no lograron recuperar su gran fuerza anterior; en fin, las dos estantes, las verdaderamente poderosas, se distanciaron hasta extremos que, a más de peligrosos, parecían

irreconciliables. Así perdió mucha de la eficacia que inicialmente se le atribuyó al gobierno minoritario del mundo.

Pero también contribuyó a rectificar la mala perspectiva histórica con que nacieron las Naciones Unidas la acción de las mayorías, la del único grupo importante de estados independientes y desvalidos, los veinte países latinoamericanos, único que contaba con un bloque de votos que equivalía entonces al treinta y nueve por ciento del total. Así, sin contar con los países latinoamericanos, la Asamblea no podía tomar una decisión que requiriera los dos tercios.

Hoy hace ya veinte años, es decir, antes del nacimiento mismo de las Naciones Unidas, en la Conferencia de Bretton Woods, fueron los países latinoamericanos, ellos solos, los que reclamaron y obtuvieron que en el gobierno del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Fondo Monetario Internacional tuvieran asiento los países que entonces se llamaban pobres, que después se llamarían subdesarrollados y que hoy, más piadosamente, se llaman "en vías de desarrollo". Y fueron también los veinte países latinoamericanos —ellos solos— los que se opusieron tenaz y airadamente a que las decisiones de esas dos instituciones se tomaran por un sistema ponderado de votación, es decir, un sistema en que cada país tendría un número de votos estrictamente proporcionado a la cantidad de dinero que aportara al Banco y al Fondo. Y fueron los países latinoamericanos, con su bloque de veinte votos, los que comenzaron a lograr que la Asamblea General dejara de ser círculo de deliberaciones para convertirse en un órgano de gobierno mayoritario y eficaz.

Para fortuna nuestra, en esta última tarea pronto contamos con la simpatía y el apoyo de los países árabes y de los asiáticos, deuda que reconocimos y reconocemos espontánea y orgullosamente, como reconocemos nuestro alivio y nuestra alegría cuando los amigos africanos irrumpieron en estas salas para inclinar la balanza, decidida, irrevocablemente, hacia un gobierno del mundo en que las mayorías cuentan.

Vistos dentro de una perspectiva histórica tan lejana como la elegida por el doctor Prebisch, los resultados de la Conferencia de Comercio y Desarrollo, a más de grandes, parecen lógicos y, por lo tanto, seguros, como ya logrados. La perspectiva histórica en que yo debo colocarme es, a la vez, más y menos afortunada que la del doctor Prebisch. Sin haber participado personalmente en ninguno de sus preparativos ni en ella misma, no puedo ver los logros de la Conferencia sino a treinta días de distancia, es decir, desde el 15 de junio,

día en que concluyó. Vistos así de cerca, con una perspectiva histórica tan apretada, ¿qué impresión causan los resultados a que llegó la Conferencia? Me producen la impresión, señor Presidente, de un milagro, de uno de esos raros, rarísimos sucesos que ocurren contra toda lógica, contra toda razón, contra todo pronóstico y contra todos los precedentes históricos, contra la Historia misma.

El antecedente más inmediato de esta Conferencia fue su primer mal augurio: hace justamente siete años, durante la sesión de verano de nuestro Consejo, se presentó por primera vez la idea de convocar a una reunión universal para atacar los problemas del comercio mundial; pero nunca se averiguó ni a cuáles problemas se dedicaría la reunión, ni quiénes concurrirían a ella, pues a ratos se hablaba de economistas, a ratos de comerciantes y en ocasiones de representantes oficiales de los gobiernos invitados. Una proposición tan confusa, difícilmente podía atraer a nadie, de modo que nuestro Consejo la desechó sin considerarla siquiera. La atmósfera, no obstante, cambió tan rápidamente, que cinco años más tarde, en agosto de 1962, el propio Consejo Económico y Social resolvió convocarla. La Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo cobró una importancia y un vigor tales, que cometió la ingratitud, tan común en los hijos, de olvidar que, a pesar de los pesares, debía su existencia misma al Consejo. Y salvo de labios para fuera, como un gesto de mera cortesía, no parece que reconociera bastante la prontitud y el esfuerzo puestos por el Consejo, y, desde luego, por toda la familia de las Naciones Unidas, en asegurar el éxito de la reunión. La verdad de las cosas es que, bien vistos, los únicos augurios favorables de la Conferencia fueron la energía y los recursos puestos en su organización.

Desde luego, se dispuso de un año y medio para prepararla, un hecho bastante desusado en nuestra Organización, como lo es también el hecho de que, violentando todo el calendario usual de sus reuniones, se le dieron a la Conferencia tres largos meses para que sus trabajos contaran con el máximo tiempo posible. Se eligió desde luego un Comité Preparatorio, que tuvo tres reuniones, alguna de ellas tan prolongada como las que tienen los organismos principales de Naciones Unidas. En ellas se llegó a una agenda y a útiles sugerencias sobre dónde y cómo podían buscarse las soluciones. También temprano se nombró un Secretario General de la Conferencia, y la designación cayó en un hombre de inteligencia, de energía y de experiencia singularísimas. En fin, los Estados Miembros fueron consultados más de una vez, así como lo fueron prácticamente los muchos miembros de lo que con tanta razón se llama la prolífica familia de las Naciones Unidas.

Sin embargo, estos vigorosos esfuerzos parecían pesar poco en el destino final de la Conferencia al lado de aquellos claramente adversos que amenazaban sumirla en el caos y en el desastre. Además, y por su naturaleza misma, esos elementos desfavorables parecían, no ya inevitables, sino ingobernables. El primero era la magnitud misma de la Conferencia: ciento veinte estados con una representación media de diez miembros por delegación, hacían, inevitablemente, mil doscientas personas, es decir, una verdadera masa humana. El segundo elemento desfavorable e ingobernable era la agenda,

por más que hubiera tratado de limitarla y clarificarla la Comisión Preparatoria: una variedad casi infinita de problemas, muchos de ellos graves, la mayor parte complejos, y para cuya solución —¡por si algo faltara!— no se contaba con información, conocimiento o experiencia bastantes. En fin, algunos de los temas de la Agenda se referían a intereses tan cuantiosos de algunos países, que parecía literalmente imposible que pudieran ver la solución a ellos de otro modo que no fuera un apego intransigente, irreducible, a sus intereses.

Mas hubo un tercer factor desfavorable —tremendamente desfavorable— tan cierto como los otros, pero difícil de calibrar. Fue el de los preparativos internos a que cada grupo de países se dedicó. Los latinoamericanos, por ejemplo, tuvieron no menos de cuatro reuniones generales y formales consagradas, en parte, a estudiar los problemas comunes, pero en una parte mayor a “definir la posición” del grupo. Ahora bien, este ejercicio de definir posiciones creó por fuerza un clima desfavorable al éxito final de la Conferencia: por una parte, la expresión misma de “definir posiciones” no deja de tener un cierto aire bélico; por otra parte, mientras más clara y resueltamente se define la posición propia, más lejana e irreconciliable parece la posición ajena. De allí que muchos, y con razón, juzgaran muy limitadas las posibilidades de entendimiento, puesto que nadie parecía dispuesto a ceder.

A pesar de elementos tan clara, tan decididamente desfavorables, en la Conferencia hubo una base inesperada de entendimiento, que permitió aprobar un número casi infinito de recomendaciones, muchas de ellas por unanimidad y otras por visibles mayorías. Es más, aun en los raros casos en que sólo hubo un acuerdo en el principio, pero no sobre el modo de aplicar el principio, la voluntad de entenderse llegó al extremo de confiar a expertos o grupos más reducidos el dar con la fórmula que haga total el entendimiento. No sólo eso, sino que la Conferencia, en su Informe y en su Acta Final, dejó una masa impresionante de recomendaciones. De acuerdo en que el valor de ellas es muy desigual: es fácil encontrar en un extremo el tono y el lenguaje condescendientes de un consejo paternal, y en el otro extremo ideas lanzadas al viento como dispara sus imágenes la mente exaltada del poeta. Pero, juzgadas en su conjunto, hay allí principios, ideas, observaciones, planes, explicaciones, aun meras sugerencias, que forman una fuente de inspiración y de reflexión que nada ni nadie podrá agotar en muchos años.

Un gran maestro español enamorado del método de enseñanza que se llama seminario, en el cual una persona presenta una idea que otros discuten, afirmaba para apoyarlo que “todo lo sabemos entre todos”. Con esto quería decir que un hombre, por muy inteligente y laborioso que fuera, jamás podría saber cuanto era posible saber; pero que si se juntaban todos los interesados en un problema acabarían por dominarlo. Pues bien, señor Presidente, para mí la gran lección que nos ha dado la Conferencia de Comercio y Desarrollo, lección que debiera ser inolvidable, es la de poder decir, parafraseando al maestro español, que “todo lo podemos entre todos”.

Planificación y Proyecciones Económicas

Por Enrique PEREZ LOPEZ
Asesor de la Delegación de México

LA necesidad de la planificación económica ha sido puesta de relieve por los acontecimientos económicos mundiales del año pasado.

En efecto, durante 1963 siguieron aumentando la producción y el comercio mundial de bienes y servicios, tanto de los países industriales como de los países en desarrollo. En éstos, el sector externo proveyó un estímulo fundamental; la

producción y el consumo de los principales productos básicos que entran en el comercio internacional aumentó durante el año. En proporción más importante aumentaron los precios de estos productos, no sólo por escasez en la oferta, sino por el incremento de la demanda de los países industriales, derivado del aumento de su actividad económica.

Los mayores precios de los productos básicos frente al menor incremento o estabilidad de los precios de los produc-

tos manufacturados que importan los países en desarrollo, originaron durante 1963 una mejoría de la relación de intercambio.

Vista así, globalmente, la situación económica mundial en 1963 fue sin duda favorable. Sin embargo, si se examina con mayor detenimiento lo sucedido en las distintas regiones y países, podrá advertirse claramente la persistencia de los viejos problemas.

De este modo, en América Latina no fue tan favorable el hecho de que, a pesar del aumento de sus ingresos de divisas en cuenta corriente, no haya aumentado en forma proporcional el volumen de sus importaciones, sino que, en conjunto, este hecho se tradujo principalmente en un aumento de su liquidez internacional, en un esfuerzo por mejorar el desequilibrio de las balanzas de pagos.

En algunos países latinoamericanos que sufren de agudo desequilibrio interno y externo, el decaimiento en la expansión del ingreso y el estancamiento de las entradas de divisas no permitieron un aumento de las importaciones. Se acentuó así la insuficiencia de la oferta global ante una creciente demanda interna, impulsada por la espiral inflacionaria salarios-precios, que se originó a su vez en el otorgamiento excesivo de crédito por el sistema bancario.

La falta de mayores importaciones tuvo como efecto que declinaran o no aumentarían la formación de capital y el consumo por habitante. Como consecuencia, en 1963 la tasa de crecimiento del producto interno de América Latina, en conjunto, disminuyó con respecto a 1962.

Es decir, que en 1963, no obstante el mejoramiento del equilibrio externo, los problemas internos del desarrollo económico no disminuyeron. De esto puede deducirse incuestionablemente que los países en desarrollo deben intensificar sus esfuerzos para corregir los factores internos que retardan su progreso económico y social.

En el campo puramente nacional —aparte de los cambios estructurales básicos— hay mucho por mejorar que poco o nada tiene que ver con la relación del intercambio externo. Entre las mejoras de este tipo que podrían llevarse a cabo, para no mencionar sino unas cuantas, figuran: una mejor organización y coordinación en todos los niveles de Gobierno; mejores y más honestos funcionarios públicos; mejor organización y manejo de los ingresos y gastos del Gobierno y de las empresas estatales; la adopción de medidas que limiten la concesión de créditos excesivos por los bancos privados; el empleo de técnicas más efectivas para aumentar la productividad de la agricultura y de la industria; un mayor esfuerzo educativo para preparar más y mejores técnicos y acrecentar la laboriosidad de la población; la preparación de empresarios y administradores más capaces con visión de los problemas nacionales e internacionales; el establecimiento de estímulos adecuados para la iniciativa y actividad privadas; y finalmente, algo importantísimo: la paz pública, la estabilidad de los gobiernos, la confianza del pueblo en sus gobernantes.

No queremos ser entendidos mal, señor Presidente: no subestimamos la importancia del sector externo, pues estamos plenamente convencidos de que la existencia de condiciones favorables en ese ámbito facilitará enormemente a los países en desarrollo realizar los cambios estructurales necesarios, y da a los gobiernos el margen de maniobra indispensable para efectuar esas reformas.

Pero el equilibrio internacional es mucho más difícil de lograr que el equilibrio interno, y la planificación económica nacional puede y debe ayudar a definir y resolver los problemas internos, teniendo siempre presentes los problemas que plantea la nivelación de la balanza de pagos.

La planificación económica en los países en desarrollo, con economía de empresa privada o mixta, constituye una experiencia nueva, pero es una idea que va arraigando como un instrumento necesario para formular y aclarar los objetivos económicos y sociales y para lograr un mejor equilibrio dinámico entre los principales sectores de la actividad económica: entre la agricultura y la industria, entre la producción de bienes de consumo y la producción de bienes de capital, entre las exportaciones y las importaciones.

La planificación es tanto más necesaria en los países en desarrollo cuanto en ellos no sólo se trata de prever el nivel y composición de la demanda global frente a recursos dados, como en los países industriales, sino también de lograr cam-

bios profundos en la estructura tradicional de la producción, que conduce más al estancamiento que al progreso.

Quisiera hacer ahora, señor Presidente, unos breves comentarios acerca de la formulación y alcance de los planes de desarrollo económico:

En primer término, al establecer la meta del plan, convendría no incurrir en una falla frecuente en los planificadores que sólo elaboran *proyecciones* de las condiciones y tendencias actuales, sin tomar en cuenta los cambios estructurales deseados y las metas a las que se quiere llegar. En otras palabras, el plan económico debe reflejar no sólo lo que *creemos* que va a suceder, sino lo que *queremos* que suceda, por supuesto que dentro de los límites que imponen los recursos disponibles en cada etapa del plan.

En segundo lugar, la disponibilidad de datos estadísticos, en los que se pueda confiar, sobre las características más importantes de la economía, es fundamental para la formulación de los planes. Es indispensable, para formular el plan global, tener un conocimiento aceptable de magnitudes tales como el volumen y composición de la producción y del gasto total, la relación ahorro-inversión, la propensión a importar y la relación capital-producto. En cuanto a la elaboración de los planes sectoriales, se necesita conocer las relaciones de insumo-producto entre los diversos sectores económicos.

Por lo común estos datos no existen o existen con serias deficiencias en los países en desarrollo. Por ello sugerimos que los gobiernos deben dar una alta prioridad a la elaboración de estadísticas económicas y sociales básicas a fin de no cometer errores que desorienten o invaliden los planes.

Mi tercer comentario es que en los países de economía de empresa privada o mixta, debe contarse con la amplia colaboración del sector privado. Por consiguiente, se deben dar a éste los incentivos adecuados para que se desenvuelva con todo el vigor de que sea capaz. La planificación debe ser un estímulo al desarrollo económico y no una maraña de directivas burocráticas que ahoguen la iniciativa de los empresarios.

Para terminar, señor Presidente, quisiera introducir una nota de prevención:

La planificación económica es una tarea sumamente compleja de la que escasamente hay experiencia en los países en desarrollo; no se cuenta en ellos con las estadísticas básicas indispensables ni con suficientes técnicos en la materia.

Pero aun contando con todo esto, es muy incierto prever los efectos que sobre los distintos sectores productivos tendrían transformaciones fundamentales como los cambios en el acervo de recursos, en el nivel tecnológico y en la estructura de la oferta (que a su vez dan lugar a cambios en los costos y precios relativos), y la repercusión de todo ello en la composición de la demanda futura.

Por otra parte, el incremento de la producción de bienes y servicios de una nación no es un fenómeno puramente económico; a engendrarlo concurren también móviles sociales, culturales y políticos, que crean y mantienen vivo el ímpetu del crecimiento. La dependencia mutua de los diversos factores es tan compleja aun en la esfera de lo que usualmente se define como económico, que resulta difícil distinguir entre causas y efectos y todavía más valorar la importancia relativa de cada factor.

Además, los planes deben variar en cada país según sus recursos y la etapa de desarrollo en que se encuentre y conforme a su sistema político y a la naturaleza de sus instituciones gubernamentales y privadas; de modo que no puede haber fórmulas de aplicación universal.

En consecuencia, no debe esperarse, y mucho menos al principio, que la simple formulación de un plan será la panacea para todos los males económicos que aquejan a un país.

Consideramos que la planificación es un poderoso instrumento para que los gobiernos, conjuntamente con el sector privado, puedan fijar las metas económicas y sociales con mayor conocimiento, orientar mejor sus políticas y tomar decisiones más adecuadas, con el fin de elevar el nivel de vida de la población; pero no para introducir rigideces en el sistema económico que debiliten el desarrollo en lugar de estimularlo.