

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / PRIMER SEMESTRE DE 1977

## SUMARIO

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

## *Comentario de Cristóbal Lara Beautell.*

Fue una suerte que quienes hicieron la integración en Centroamérica nunca se preocuparan del estilo que se seguía, o de las características del modelo de integración que se estaba creando; si se procedía en forma incremental, global o parcial, o por último si una u otra de esas características correspondían a un tipo u otro de cooperación. Aunque parezca una ironía la integración se hizo en Centroamérica, en su fase formativa, sin reglas fijas, cambiando de aproximación o de enfoque según se creía que lo iba requiriendo la región. Pues no preocupaba tanto el tipo de integración que se perseguiría, como su repercusión en la economía de la región y concretamente la fisonomía que emergería a cambio de los viejos patrones que serían desplazados por los nuevos hechos.

Hoy padecemos de un afán clasificatorio excesivo, donde a veces las acciones no interesan por los resultados sino por el tipo de acción más amplio en que se encuadran. Es decir por su clasificación. Y ello casi inevitablemente conduce a acciones aisladas, a veces pequeñas, que se defienden y proponen por su mismo aislamiento, porque tienen viabilidad, porque supuestamente son posibles sin ningún costo, porque benefician a todos o por cualquier otra consideración que corresponda al rango y características del grupo de decisiones que se defiende. No hace tantos años en América Latina hubo quienes llegaron a defender claramente lo que entonces se llamó la microintegración, es decir el impulso a acciones comunes pequeñas.

Como esas acciones aun siendo aisladas o pequeñas requieren algo mayor que ellas que las impulse, y ese algo no sólo ha perdido fuerza en años recientes, sino que a veces se le estima innecesario

y hasta contraproducente, ese camino de acciones aisladas puede conducir a verdaderos callejones sin salida; a utopías al revés que, también como éstas, son inalcanzables, pero que al contrario de éstas si se alcanzaran no cambiarían lo fundamental.

Este es un primer punto de reflexión que puede formularse. Por más que el camino haya quedado interrumpido o gravemente refrenado para toda acción amplia, sin embargo Centroamérica (o para el caso cualquier otra región de América Latina) no alcanzará su integración a través de acciones aisladas, en función de horizontes pequeños. Esto podrá ser o no de nuestro agrado, pero hay un requisito de dimensión mínima de los impulsos sin el cual o no es posible o no habrá fuerza suficiente para seguir avanzando. Dicho de otra manera, las acciones concretas, por más concretas que sean, surgirán al calor de impulsos y programas más amplios que las arrastren consigo.

Y es bueno detenerse en esto, porque está de moda creer que gran parte de lo que sucede fuera de los esquemas de integración (los acuerdos entre empresas privadas, los proyectos de inversión conjunta y las modalidades en que las empresas multinacionales se especializan para el mercado), no sólo suceden fuera de los programas y esquemas de integración, sino con independencia de ésta. Y creyéndolo así, sólo habría un paso más que dar para sustituir a los esquemas de integración, complejos, comprometedores y supuestamente indefinidos, por proyectos concretos, limitados y claros en cuanto a su alcance y efectos.

La experiencia en Centroamérica, y en otras regiones de América Latina

muestra que ello no tiende a ser así. Que la integración informal o paralela nace, y ese es el curso natural, en un medio que ya se había hecho propicio a su nacimiento, porque los propios esquemas de integración y los compromisos políticos daban la perspectiva de reeditabilidad y la seguridad de la permanencia.

Hay por consiguiente que disponer de esos impulsos centrales a la integración para que todo lo demás suceda. O mejor aún habrá a veces que cambiar los instrumentos y las políticas, por desgaste y exceso de uso, porque hayan entrado en rendimientos claramente decrecientes, o por la razón contraria: porque tras años de no usarlos se enmohecieron, como también puede suceder y ha sucedido con algunas de las políticas de integración que en su tiempo se suscribieron. Pero lo que no será posible es prescindir del impulso central y seguir, sin embargo, avanzando en un relacionamiento equilibrado y favorable de nuestras economías, es decir, hacia una solidaridad duradera.

Por supuesto, se requiere la pluralidad de enfoque, y programas y proyectos como los que justamente proponen los autores en el caso centroamericano, pero más aún se necesita encontrar las bases de un nuevo empuje que rebase las etapas ya transcurridas y despierte nuevas fuerzas motivadoras. Y éste es el gran problema y el punto en que se encuentra Centroamérica desde que los impulsos hacia la integración empezaron a perder fuerza.

Esos impulsos consistieron principalmente en a) la ampliación súbita de los mercados de los cinco países para cualquier productor individual y b) la sustitución regional de importaciones, camino que antes habían recorrido otros países de América Latina. Esos dos elementos miraban además hacia adentro de la región.

El primero de ellos se produjo en un momento determinado, en 1960, pero por su índole esa ampliación súbita sólo puede registrarse una sola vez. Hoy permanecen los efectos secundarios de ese cambio histórico que consolidó en uno los cinco mercados nacionales, pero el cambio mismo no podría repetirse. En cuanto al segundo elemento, la sustitución regional de importaciones y el nacimiento y expansión de la industria manufacturera, está lejos de haber agotado sus efectos y subsiste un valioso potencial conjunto de desarrollo; pero por uno u otro motivo su aprovechamiento se ve una y otra vez aplazado.

En las condiciones señaladas no podría Centroamérica ensimismarse en la contemplación de su propia cooperación hacia adentro y habría ventajas evidentes en volcar esa cooperación hacia el plano de la exportación de manufacturas al resto de América Latina y a otras áreas. Primero, por el hecho bien conocido de que para muchas de las industrias la limitación de tamaño se hace todavía sentir aun considerando el MCCA en su conjunto. Y además, para lograr un cambio importante de actitud, pues son demasiado los años en que la cooperación económica centroamericana ha estado centrada en superar desacuerdos. Sería un cambio trascendental cualquier empeño en que los países de Centroamérica extiendan los límites de su cooperación entre sí para conjuntamente relacionarse y exportar a terceros, pues ello tendería a unirlos, de donde derivaría un nuevo aliento.

De allí podrán surgir proyectos y programas de inversión como los que sugieren Cohen y Rosenthal vinculados al mercado de Centroamérica y de otros países de América Latina. El trabajo de éstos es una valiosa búsqueda de soluciones. Es una invitación a dar un

nuevo avance y por un tiempo construir la integración a través de proyectos decisivos para la economía, capaces, por su importancia, de conducir con el tiempo al empleo simultáneo de medidas generales de desarrollo y de ampliación del mercado. Ello constituye el 'enfoque múltiple' que también recomiendan. Pero lo esencial de ese enfoque son los proyectos, que por su importancia y por la diversidad de campos que cubren configuran una especie de nuevo programa de acciones de integración. El punto clave por resolver es el de si la región está en condiciones de movilizar las energías necesarias para que esas acciones se produzcan, sin introducir modificaciones importantes en las condiciones políticas que rodean la integración.

Por todo lo dicho parecería que para entrar en esa fase de realizaciones se requieren ciertos cambios de fondo. De un lado convendría pasar de una fase de negociación *entre* los cinco países a una fase de negociación *frente* a otros, y de cooperación con otros. A pesar de los tropiezos de la integración en los últimos años, no padece Centroamérica de una crisis de identidad, pero podría reafirmarla ahora en el contacto con otros y no en su relativo aislamiento. Esa misma necesidad de vinculación y ampliación de la escala de operaciones económicas que Centroamérica registra no es privativa de esa pequeña región y tiene distintos grados de validez en América Latina.

Pero ¿en qué condiciones se relacionaría con otros países y regiones de la América Latina? Se puede decir de entrada que en condiciones distintas a las del pasado. No podría entrar a competir como unidad menor entre mayores si no se apoya en su propia y total cohesión interna. Los últimos cinco años han visto incrementarse rápidamente el intercambio con los demás países de América

Latina, pero dentro de una relación que todavía sigue siendo desequilibrada, pues no encuentra la contrapartida necesaria en forma de exportaciones.

Por lo demás, hay síntomas claros de que ha faltado en los esquemas centroamericanos uno u otro elemento indispensable para contribuir a dar salida a problemas nacionales urgentes, para enfrentarse a la coyuntura, o para ajustarse a los cambios económicos rápidos de los últimos años, y para qué hablar de la desigualdad de beneficios, ese verdadero talón de Aquiles que tiende a construir ganadores y no ganadores de la integración, o ganadores menores. Ese tipo de problemas rebasa el enfoque llamado de proyectos y hace difícil el surgimiento de éstos mientras no esté asegurada su solución.

También para avanzar parece necesario acercar más los esfuerzos de integración a algunos de los problemas más candentes e importantes del desarrollo nacional, pues esa es su función en una región como la centroamericana, como se concibió claramente desde un principio. Y mientras permanezcan aparentemente alejados de problemas como el desempleo o el nivel de ingresos, encontrarán frialdad en su torno y les faltará el calor vigilante de que gozan las políticas nacionales de desarrollo. Cuando esto se logre no será ya la integración un ejercicio de fin de semana, como alguna vez dijo un connotado centroamericano, sino que tenderá a suscitar una atención y un respaldo firmes y continuados. Salir de la crisis de la integración, en un sentido permanente del término, es entrar a ser parte activa de los problemas de desarrollo de los países y de la región. Aquí también el enfoque de proyectos requiere el apoyo de los instrumentos y políticas más permanentes de la integración.

Es posible que llegue el momento en que puedan lanzarse proyectos y programas de gran envergadura y que ésta sea la forma de avanzar de la integración, pero no en medio de una opinión que la subvalúa o la ignora, pues si no se cree en la fuerza del mercado integrado, difícilmente se creará en la suerte económica de las actividades que se establezcan en él, ni se tendrá una perspectiva motivadora hacia el futuro. Uno de los hombres que mejor han pensado sobre el problema de los proyectos, y sobre otros muchos, don Julio Melnik, cuando lo acuciaban preguntándole qué hacer para fomentar el surgimiento de proyectos, decía con lógica irrefutable que lo esencial era un clima de desarrollo: no habría proyectos sin desarrollo. Y nosotros podemos decir que tampoco es de esperar proyectos de integración sin clima de integración.

De otro lado, las economías centroamericanas se fueron integrando bajo una perspectiva de gran aliento que claramente apuntaba a una región más avanzada, más fuerte, mejor, y de la cual todavía se necesita.

Fue esa perspectiva la que ayudó a enjugar problemas grandes y pequeños que sin esa visión habrían empobrecido el ambiente y habrían retardado el paso. Entre las causas que influyeron en la crisis de 1969 y en el desaliento que precedió a esa ruptura y que se metió en todos los ámbitos de la integración, debe señalarse el hecho de que el gran objetivo de unidad con desarrollo iba desapareciendo del escenario. Cuando esa visión desapareció algo muy grave había sucedido: o la realidad ya no sustentaba percepciones constructivas del futuro, porque los mismos hechos habían sufrido empobrecimiento, o el espíritu llamado práctico inundó el programa, y la negociación, el regateo y el instinto de

mercado desplazaron toda visión de futuro, sustituyéndola por las 'crudas realidades'. Esas realidades resultaron demasiado amargas cuando no se pudieron conjugar y contrastar con el horizonte constructivo de desarrollo integrado que hasta entonces acompañó al programa.

Por eso en el juego de instrumentos y políticas que se insinúa para el futuro se siente un lugar vacío, que es de temer no alcancen a llenar los proyectos y programas por sí solos. Es un vacío de propósito que frena a la integración, en el sentido de economías que se entreapoyan funcionalmente en su desarrollo y que se fortalecen de raíz todas ellas al tiempo que se unen. Por eso puede ser difícil avanzar ahora hacia la integración a través de acciones aisladas, y más bien se percibe ya ese avance como el producto de un nuevo impulso que arrastre y lleve consigo programas y proyectos incluso mínimos, junto con grandes políticas.

No ha llegado, en consecuencia, el momento de las acciones aisladas basadas en proyectos, porque no hay campo abonado para ellas, y porque no tendrían fuerza que transmitir sino que agotarían la que poseen en su propio esfuerzo vital de supervivencia. Hay sin duda un margen importante de acción en ese 'progreso silencioso' a que se refiere el profesor Hirschman y por el cual han transitado muchas acciones y cooperaciones centroamericanas. Hay además en el enfoque propuesto por Cohen y Rosenthal un valioso punto de partida que podría facilitar su funcionamiento en cuanto es amplia la cobertura de las áreas de acción, que impresiona por comprender además de industrias de integración y otras actividades productivas, importantes líneas de política regional. Todo ello tiene una dimensión que podría impulsar nuevas y muy

necesarias cooperaciones entre los países. Pero subsiste al mismo tiempo la doble necesidad ya señalada: la de una más amplia sustentación económica que por el camino de las exportaciones hacia afuera de la región, o por cualquier otro, ensanche las acciones centroamericanas y sea capaz de dar un nuevo empuje general al proceso; y falta también reconstituir el indispensable clima de realizaciones y objetivos.

Cuanto más se piensa en este asunto y más de cerca se observa lo que ha sucedido desde 1969 y lo que sucede ahora en los momentos en que se escriben estas notas —dentro del ámbito centroamericano y en la economía mundial— más claramente se destaca la necesidad de actuar sobre la materia misma de la integración económica y no sobre algunas de sus partes aisladas.

Dicho en muy pocas palabras, el proceso de integración tiene que acercarse más a las fuerzas centrales que mueven las economías de los países, a la capacidad de compra de éstos, a los recursos naturales de la región, que apenas se aprovechan internamente, y a su potencial exportador renovado en cuanto a la clase de bienes que se exportan y en cuanto a su destino, que podría comprender nuevos mercados de compra en América Latina y fuera de América Latina. Y al hacerlo así, al situar el proceso integrador dentro de esas fuerzas, tenderán a aparecer nuevas dimensiones y otros planos de integración con vigor suficiente para salvar la actual *impasse*, fortaleciendo lo que existe, no dejándolo de lado.

En esa perspectiva de movilización de acciones y políticas surge claramente la necesidad y la base de complementación del MCCA con el área del Caribe y también con el Grupo Andino y países pertenecientes a este Grupo. No se

sugiere una asociación general, pues los tres esquemas están en evolución y aún no han encontrado su configuración definitiva. No sería razonable en tales condiciones intentar una vinculación amplia y compleja. Pero sí podría intentarse esa política para importantes grupos de productos en los cuales la ampliación del mercado puede ofrecer el estímulo hoy faltante para el desarrollo de las correspondientes actividades productivas, poniendo en juego conjuntamente no sólo los mercados, sino también los recursos financieros y de capital, la organización, la tecnología, y los demás elementos en que las distintas regiones resulten complementarias. Pero no librado al juego del azar, sino conducido como línea de política por los cinco países miembros. Pues el azar, hasta ahora, ha sido parco para impulsar movimientos de esa envergadura.

Puede preguntarse si la región centroamericana sería o no capaz de iniciar esta especie de prolongación natural de su propia integración hacia adentro, pero al menos cabría intentarla con provecho. El MCCA encontraría aquí una motivación y una exigencia de las que hoy carece. Pues en la medida que extienda sus exportaciones hacia terceros tendrá al mismo tiempo que elevar la tónica de sus economías hacia producciones industriales más eficientes. Y éste también sería otro gran objetivo a alcanzar con la integración, como en el pasado logró, sin duda, un cambio notable que elevó las condiciones productivas existentes al iniciarse ese proceso integrador.

Son modificaciones de gran alcance, como las que acaban de señalarse, las que podrían brindar las bases para ese nuevo empuje al que antes se aludió, capaz de rebasar las etapas ya transcurridas y despertar nuevas fuerzas motivadoras. Para esto, cualquiera sea la forma

concreta que asuma ese movimiento de impulso, se requieren proyectos y políticas. Pues los proyectos solos no surgirían y no se realizarían si les falta ese sustento más general de las políticas de integración.

Por lo demás, subsiste en los países de Centroamérica un alto grado de interés recíproco en el destino económico de cada uno de ellos, ya que la integración avanzó hasta hacerlos interdependientes. Pero es una interdependencia sin equilibrio, al menos respecto al país que más atrasado se encuentra en su desarrollo. El olvido o la incompreensión de esta circunstancia explica la crisis de ese proceso, como en el futuro, cuando dicho principio sea comprendido y observado, explicará asimismo su reactivación.

En el camino hacia la normalización del MCCA no se trataría de devolverles a los países no ganadores o menos ganadores lo que dejaron de recibir previamente, sino de construir su propia fuente de ganancia y expansión dentro del funcionamiento normal del sistema. Por su propia índole tampoco ese equilibrio será resultado de acciones ocasionales, o de esporádicas medidas compensatorias. Se requiere establecer un conjunto de interrelaciones económicas que vinculen a los países de tal manera que origine una situación de prosperidad compartida, en la que una parte suficiente del impulso recibido por el país o países que más dinámicamente crezcan se transforme en demanda de bienes de los países que todavía no alcanzan igual dinamismo.

Con este propósito el establecimiento de una red de industrias entrelazadas de bienes finales de producción y bienes intermedios en los distintos países constituye un objetivo valioso que podría movilizar mucha energía en el

área centroamericana, creando condiciones o para compartir la prosperidad que el propio proceso origina o para atenuar y compensar las fuerzas de la contracción y la inestabilidad de la economía mundial que pueda afectar a la región en el futuro. Por supuesto, la transformación económica y el progreso de los países más atrasados sólo puede concebirse y realizarse en el largo plazo; pero el desequilibrio en el desarrollo es un problema inmediato que o se ataca eficientemente desde un principio —como podría hacerse ahora en una nueva fase— o se adueña cada vez más de la integración.

También pueden los años inmediatos ser testigos de un esfuerzo para que la integración asuma un papel más próximo a alguno de los problemas de desarrollo más importantes de los países, como parecería corresponder al grado de madurez que ya ha alcanzado. Las fuerzas despertadas por el proceso de integración podrían encauzarse hacia la creación deliberada de nuevos empleos, utilizando para ello financiamiento especial interno y de otras fuentes y aprovechando el mercado regional y la convergencia con otras regiones y países para sustentar un programa creador de empleo que por su elevada cuantía se haga sentir claramente como producto del proceso de integración en el cual se apoya. Es cierto que este proceso se ha desacelerado. Pero no se concluya que por eso no hay actuación posible en este campo. Pues es una desaceleración motivada también por el aislamiento en cuanto a éste y otros problemas y posibilidades, que cabe corregir ahora.

Las acciones mencionadas pueden o no resultar factibles, y no sería prudente simplificar lo mucho que ellas suponen en términos de esfuerzo y capacidad de realización. Pero sea como fuere, hay un sentido permanente y básico de la



integración que demanda esa clase de amplios movimientos para seguir avanzando. Y también es sano reconocer este hecho, para aprovechar la fuerza que

todavía exhibe el proceso de integración, el cual, en medio de una situación anormal, sigue produciendo efectos que no han dejado de ser poderosos.

### *Comentario de Albert O. Hirschman*

Isaac Cohen y Gert Rosenthal han escrito un trabajo rico, ingenioso y constructivo sobre el difícil proceso de integración económica en Centroamérica. Me parece que hubieran podido utilizar como epígrafe del mismo el siguiente fragmento del filósofo polaco Leszek Kolakowski: "Las más simples mejoras en las condiciones sociales requieren un esfuerzo tan grande por parte de la sociedad, que una total conciencia de esta desproporción sería tan desalentadora que imposibilitaría cualquier progreso social. El esfuerzo debe ser prodigiosamente grande si el resultado ha de ser del todo visible... No es de extrañar entonces, que esta terrible desproporción se refleje muy débilmente en la conciencia humana si la sociedad va a generar la energía requerida para efectuar los cambios en las relaciones humanas y sociales. Para lograr este propósito, se exageran los resultados prospectivos y los convierte en un mito para que adquieran dimensiones que tengan una mayor correspondencia con el esfuerzo por emprender... [El mito actúa como] "fata morgana" que torna hermosas las tierras que surgen ante los ojos de los miembros de una caravana, aumentando así sus esfuerzos hasta el punto donde, a pesar de todos sus sufrimientos, alcanzan el siguiente pequeño oasis. Si estos tentadores espejismos no hubiesen aparecido, la exhausta caravana inevitablemente hubiera pere-

cido, desprovista de esperanza, en una tormenta de arena."<sup>1</sup>

Como ya he señalado en otra parte, la moraleja de este fino párrafo es doble: en primer lugar, el esfuerzo de la caravana nunca se hubiera emprendido si el espejismo no hubiera generado la energía social requerida. En segundo lugar, a pesar del resultado comparativamente magro, el esfuerzo en definitiva valió la pena porque éste permitió la supervivencia.

Ambas conclusiones tienen mucha aplicación a la experiencia centroamericana de integración económica. Tal experiencia no hubiera podido ponerse en marcha si no hubiera sido por el "fata morgana" de la unificación económica total y por sus obvias consecuencias en el campo político. En segundo lugar, aun cuando el movimiento se detuvo a una distancia considerable de aquella meta, el resultado justificó el esfuerzo realizado —en el caso centroamericano no se logró algo tan dramático como la supervivencia, como ocurre en la historia de la caravana—, pues puede acreditarse con certeza el haber hecho una contribución importante al crecimiento económico de la región durante los últimos veinticinco años.

<sup>1</sup> Leszek Kolakowski, *Der Mensch ohne Alternative*, R. Piper, Munich, 1961, pp. 127-128. (Traducción de la versión inglesa del autor.)