

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 |

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."¹

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.

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

Cuando la experiencia centroamericana se interpreta con la ayuda de la metáfora de Kolakowski, puede deducirse otra inferencia o 'lección': existen particulares dificultades para percibir en forma anticipada resultados *intermedios*, ya sea el 'pequeño oasis' o el actual carácter fragmentario de la integración económica en Centroamérica. La razón es que "el hombre puede ser simplemente incapaz de concebir los avances estrictamente limitados, aunque satisfactorios, llenos de compromisos y concesiones a fuerzas opuestas, que constituyen la verdadera esencia de la 'política de incremento', así como el resultado frecuente de ambiciosas acciones de desarrollo socioeconómico".² En otras palabras, las metas que nos fijamos a menudo resultan utópicas no tanto porque sólo así es posible galvanizar la energía social, sino porque tales metas son parte del futuro y éste no puede percibirse sino en términos muy simples, sin calificaciones ni finos matices. El estado actual de la integración centroamericana nunca hubiera podido ser especificado anticipadamente como un *objetivo*; es el *resultado* complejo y contradictorio —pero de todas maneras útil— de una acción que tenía un objetivo mucho más simple y, una vez más digamos, que este resultado no hubiera podido alcanzarse si dicho objetivo no se hubiera planteado. Naturalmente, la distancia entre el resultado actual y el objetivo da la impresión de 'fracaso' o de 'crisis'. Pero una comprensión más correcta de la relación normal que suele establecerse entre

objetivos y resultados de la acción social contribuiría a reducir la sensación de 'fracasomanía'.

Como lo sugieren Cohen Orantes y Rosenthal, parece haber llegado el momento de aceptar el resultado en vez de lamentarlo continuamente como un fracaso; y ello haría posible concebir medidas prácticas ulteriores diseñadas basándose en la situación actual. En este sentido las observaciones con respecto a las tendencias perceptibles en la sustitución de importaciones *dentro* del Mercado Común son particularmente interesantes. Desde hace tiempo he pensado que un patrón de integración industrial, que tendría sentido en Centroamérica, consistiría en que un país estableciera una nueva planta (por ejemplo de cemento), que exportaría a los países vecinos parte de su producción durante los primeros años mientras el mercado interno no fuera lo suficientemente grande como para absorber toda su producción. Con posterioridad, le correspondería el turno a otro país construir la siguiente planta de cemento, la que también exportaría su producción durante un limitado número de años, y así sucesivamente. Este tipo de planificación pragmática por proyectos puede hacer una contribución útil una vez que la etapa 'idealista' de la integración se haya agotado; pero ello sólo es posible si se acepta aquel hecho, por lo menos por un tiempo, hasta que se emprenda con gran empuje el paso siguiente.

Es ilustrativo a estas alturas comparar la experiencia integracionista centroamericana con experiencias recientes de elaboración de políticas (*policy-making*) en los Estados Unidos. Hace no mucho tiempo Anthony Downs intentó analizar lo que denomina "el ciclo de atención a un problema" en el proceso de elaboración de políticas norteamer-

² A.O. Hirschman, *Development Projects Observed*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1967, p. 33. (Se cita aquí según la versión castellana: *El comportamiento de los proyectos de desarrollo*, trad. de Gustavo Esteva, Ed. Siglo XXI, México, 2ª ed., 1971, p. 32.)

canas, distinguiendo entre las siguientes fases de un problema de política gubernamental, como por ejemplo la contaminación ambiental:

1) La etapa 'preproblema' durante la cual el problema efectivamente existe, aunque no se le presta demasiada atención pública.

2) Luego viene 'el descubrimiento alarmado y el entusiasmo eufórico'. El problema se ha considerado *a priori* como totalmente resoluble 'si sólo le dedicásemos suficientes esfuerzos'.

3) En la etapa siguiente, se descubre que la solución del problema puede ser costosa y que afecta los intereses de numerosos e influyentes grupos de personas.

4) Como resultado de este descubrimiento, se advierte una reducción gradual en la intensidad del interés público, a la cual contribuye el surgimiento providencial de otro problema que vendrá a ocupar el centro del escenario.

5) Finalmente, está la 'etapa post-problema', que difiere de la etapa preproblema en que los numerosos esfuerzos e instituciones establecidos durante la segunda etapa para 'solucionarlo', continúan existiendo, y pueden incluso estar logrando algunos progresos silenciosos. Más aún, cuando el problema haya atravesado este ciclo, continuará recibiendo una moderada atención pública.³

Se trata aquí como es obvio de un esquema un tanto irónico; refleja el

disgusto del autor sobre el estilo de elaboración de políticas intermitentes que prevaleció últimamente en los Estados Unidos con respecto a la ecología. En comparación con este estilo norteamericano parece que Centroamérica no lo ha hecho tan mal con su propia experiencia integracionista. Se ajusta al patrón de Downs bastante bien, pero lo supera dado que un buen número de avances importantes se lograron de hecho durante las fases (2) y (3), cuando el problema se analizó originalmente y se actuó con el propósito de resolverlo. En la secuencia de Downs, la única fase en la cual ocurren resultados positivos es la última, cuando el 'problema' alcanza la etapa 'post-problema'. A partir de este punto, es posible un progreso silencioso porque el marco institucional ya existe para enfrentar el asunto de manera pragmática. Parece ser ésta precisamente la situación actual en Centroamérica. El trabajo de Cohen Orantes y Rosenthal constituye por sí mismo una firme indicación de que la etapa 'incremental' (5) está al alcance de la mano, y ya contiene el tipo de propuestas prácticas que caracterizan a esta fase.

³ Resumido de "Up and Down with Ecology - the 'Issue Attention Cycle'", *The Public Interest*, Nº 28 (Verano de 1972), pp. 38-50. Con respecto al punto (4), Downs resultó profético porque en 1973 el problema energético desplazó al problema de la contaminación ambiental de los titulares de primera plana.