

# La "racionalidad" de la integración y la "irracionalidad" de la realidad

Algunas observaciones  
metodológicas | HELMUT JANKA\*

I  
En América Latina se ha pretendido que la integración económica sea realidad. Sin embargo, las experiencias de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y las dificultades actuales del Pacto Andino, señalan que la integración no es una meta fácil de alcanzar. La experiencia más bien negativa de los últimos veinte años ha dado lugar no sólo a la búsqueda de posibles nuevas formas de cooperación regional, sino también al cuestionamiento de las herramientas analíticas que se utilizan en el diagnóstico del proceso integracionista y en la formulación de nuevas políticas de integración.

Efectivamente, los teóricos que habían encontrado la forma de explicar por qué la integración era "racional",<sup>1</sup> y

\* Economista alemán asignado durante 1974 y 1975 al Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), de la Fundación Friedrich Elbert.

1. Véanse las distintas variantes de la teoría neoclásica de la integración en Melvyn B. Kraus, "Recent Development in Customs Union Theory: An Interpretative Survey", en *Journal of Economic Literature*, vol. X, núm. 2, Evanstone, Ill., junio de 1972, pp. 413-436.

hasta "irreemplazable",<sup>2</sup> y que habían afirmado que el proceso de traslado del poder de decisión, desde el nivel nacional hasta el nivel regional, se había hecho "irreversible",<sup>3</sup> se vieron defraudados por la realidad. Esta no dejó lugar a dudas de que el "deseo de los pueblos para integrarse" no era tan grande y que la "irreversibilidad" tampoco era tan irreversible.

Frente a este dilema, los teóricos encontraron la salida elegante de denunciar la "falta de voluntad política" o de introducir conceptos tan vagos y omniexplicativos como la "deficiente distribución de costos y beneficios"<sup>4</sup> y similares.

La defensa de ese esquema de interpretación les llevó a

2. Véase la versión cepalina de la teoría de la integración, resumida en CEPAL, *América Latina: El pensamiento de la CEPAL*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969, especialmente el capítulo V.

3. Véanse los análisis históricos sobre la marcha del Mercado Común Centroamericano, sobre todo antes de la guerra de 1969.

4. Esta explicación es poco más que tautológica. En el fondo, casi cualquier problema de un sistema en donde participen varias partes puede ser explicado en estos términos. Más allá de eso, un análisis minucioso revelará que el concepto de costo y beneficio es tan ambiguo que permite toda clase de conclusiones.

concluir que los responsables de llevar a cabo el proyecto de integración, sobre todo "los políticos", actuaban de forma "irracional". Esta reacción, a su vez, impidió que se comprendiera y, aún más, que siquiera se tratara de analizar las relaciones regionales reales, que no siempre coincidían con las sugeridas por los integracionistas. Bastaba con caracterizarlas como desviaciones e interpretarlas como un déficit, frente a lo que se consideraba integración.<sup>5</sup> Esta reticencia de conferirle a la realidad una categoría analítica propia se combina con la esterilidad de las propuestas para una política de integración que, a pesar de las experiencias históricas, no son sino una variación cada vez más perfeccionada y coherente del mismo tema,<sup>6</sup> tratándose de visiones globales o de políticas sectoriales.

Por supuesto que las limitaciones señaladas no son propias del análisis integracionista, sino más bien constituyen una variante de un problema más general.<sup>7</sup> Así, desde hace algún tiempo se ha reconocido que en América Latina la planificación económica en general, de la cual forma parte el análisis integracionista, no ha pasado de constituir un ejercicio teórico, en el que participan casi exclusivamente los técnicos en la materia, y cuya etapa más importante consiste en elaborar un documento (plan). "Los verdaderos centros de decisión política han estado en gran parte al margen, presionados por situaciones coyunturales de cuya resolución favorable depende en gran medida el apoyo, siempre frágil, con que el gobierno puede contar para continuar su programa de más largo plazo."<sup>8</sup>

Se ha convertido en lugar común que la planificación no puede entenderse solamente como el manejo de ciertos instrumentos económicos, sino más bien como un proceso bastante más complejo en el que los factores políticos, institucionales, sociales y culturales tienen tanta importancia como los económicos. Hay consenso, pues, acerca de que la artificial dicotomía, por demás ficticia, entre lo político y lo técnico en la planificación, es una de las causas de sus escasos resultados prácticos. Asimismo, que debería concebirse como un "proceso constante de interacción entre el

elemento político y el técnico".<sup>9</sup> En realidad, la mayoría de los intentos de lograr esta interacción no ha pasado de ser enfoques meramente yuxtapuestos, que comprenden distintas disciplinas académicas y que en forma eufemística se han presentado como "enfoques interdisciplinarios".

Los análisis integracionistas ofrecen un buen ejemplo para discutir con más detalle algunos de los aspectos mencionados, por las razones siguientes: a] los distintos enfoques integracionistas son versiones especiales de enfoques generales; b] el análisis integracionista comprende tanto enfoques económicos cuanto políticos y pretende ser, en este sentido, multidisciplinario, y c] en América Latina el análisis integracionista se ha desarrollado conjuntamente con experiencias prácticas en la materia.

Pareciera que la incapacidad analítica aludida no es casual. En el presente trabajo se intenta señalar que ésta no podrá ser remediada sólo a través de una mayor solidez y profundización técnica, que también se considera necesaria, sino que es consecuencia de una incomprensión *sistemática* de la naturaleza de la política de la integración y de la relación de ésta con los procesos sociales y económicos, incomprensión que se cristaliza en los conceptos de "racionalidad" e "interés nacional".

Algunos supuestos básicos inmunizan a los distintos bloques analíticos frente a la realidad y determinan su carácter dogmático. Es precisamente esto lo que impide la "interacción sistemática entre el elemento político y el técnico, en una relación dialéctica de aprendizaje mutuo".

Para este trabajo, lo que interesa destacar en cuanto a los enfoques integracionistas, es lo que ha venido a denominarse en la teoría del conocimiento como "gramática lógica", así como la relación de ésta con la incapacidad de formular políticas inspiradas en la realidad de los países de América Latina.

Para tal fin, en el capítulo siguiente se intenta una esquematización de algunas teorías de la integración, lo cual permite ubicar con mayor claridad ciertos puntos críticos de éstas (capítulo III). El capítulo IV trata de señalar en forma más explícita algunas características de los conceptos "interés nacional" y "racionalidad", conceptos clave que producen la incapacidad analítica mencionada.

## II

En lugar de analizar una por una las contribuciones teóricas formuladas hasta el presente, se propone aquí una esquematización provisional que intenta poner de manifiesto la interrelación de sus etapas analíticas. Esto, a su vez, permitirá sintetizar los enfoques, según las áreas de problemas que se plantean.

Mientras los intentos anteriores de integración de América Latina tuvieron una fundamentación primordialmente política, en los últimos veinte años la integración ha sido concebi-

5. Un ejemplo muy apropiado en este sentido lo ofrece A. Fuentes Mohr en *La creación de un Mercado Común*, BID/INTAL, Buenos Aires, 1973, p. 1X.

6. En este sentido el Programa del Pacto Andino y las propuestas para la creación de un nuevo mercado común en Centroamérica se distinguen de las experiencias anteriores sólo por su mayor grado de coherencia. No presentan conceptos analíticos fundamentalmente originales, sobre todo si se toma como punto de referencia los trabajos de la CEPAL de los años cincuenta, antes de la creación de la ALALC y del MCCA.

7. Este tema ha sido discutido en términos generales sobre todo por el "racionalismo crítico", con referencia específica a la planificación económica. Cabe mencionar a M. Faber y D. Seers, *The crisis in planning*, Sussex University Press, Brighton, 1972; J. Kornai "A general descriptive model of planning processes", en *Economics of Planning*, vol. 10, núm. 1-2, Oslo, 1970; David Braybrooke y Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, The Free Press, Nueva York, 1963; Alejandro Foxley, *Estrategia de desarrollo y modelos de planificación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, sobre todo pp. 13-20, y dos artículos de Edwin A. Brett, "Politics, economics and rationality", en *Social Science Information*, vol. VIII-2, International Social Science Council, París, abril de 1969, pp. 49-66 y "Rational Planners and Irrational Politicians: the Ideology of Development Administration", en *Bulletin*, Institute of Development Studies, vol. 3, núm. 3, University of Sussex, Brighton, junio de 1971, pp. 32-40.

8. Alejandro Foxley, *op. cit.*, p. 19.

9. *Ibid.*, p. 20.

da como una herramienta idónea para lograr el desarrollo socioeconómico, pues puede impulsarlo a través de decisiones y acciones que pertenecen al ámbito de las relaciones internacionales. Por estos motivos es posible indicar que las siguientes áreas de problemas requieren ser investigadas:

- el concepto de desarrollo y la relación de éste con el modo de inserción de las economías nacionales en el contexto internacional;
- la funcionalidad de la integración en cuanto al concepto de desarrollo correspondiente, y
- la transformación de las consideraciones teóricas en políticas de integración, o sea, el análisis de la viabilidad de la integración propuesta.

En el cuadro siguiente se relacionan de una manera simplificada los tres planos de análisis mencionados con los aportes de los distintos enfoques, tanto económicos cuanto políticos, lo cual permite ver la división del trabajo analítico tal como se la concibe convencionalmente.

Como se ha mencionado más arriba, la integración pretende encontrar su principal justificación en su aporte al desarrollo; dicho en términos weberianos, su "racionalidad sustantiva" se relaciona con el desarrollo. Para los *teóricos neoclásicos* de la integración éste ha sido el punto más espinoso,<sup>10</sup> ya que en el mundo neoclásico el problema de la asignación de recursos está resuelto a través del libre juego de las fuerzas del mercado que, según ellos, garantizan, en principio, un equilibrio interno y externo. ¿Para qué realizar entonces la integración? Así, la tan celebrada teoría de uniones aduaneras de Viner no ha podido explicar las razones por las que determinados países, desarrollados y subdesarrollados, pretenden integrarse. Si se toman en cuenta los criterios neoclásicos sería más racional optar por el libre comercio en vez de la integración, puesto que una reducción unilateral de los aranceles brindaría al país que lo hiciera los mismos beneficios que ofrece la unión aduanera, pero sin los costos correspondientes.<sup>11</sup> En el caso de los países subdesarrollados los argumentos vinerianos son aún menos convincentes, pues los beneficios que deberían resultar de la reestructuración del comercio regional sólo tendrían una importancia cuantitativa muy limitada, dado el escaso volumen total del comercio.

<i>Áreas de problemas</i>	<i>Enfoques económicos</i>	<i>Enfoques políticos</i>
Desarrollo e inserción internacional	Teoría neoclásica, teoría cepalina	
Funcionalidad de la integración	Integración como instrumento para una asignación más racional de recursos	
Viabilidad de la integración	Niveles de integración económica: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ zona de libre comercio</li> <li>■ unión aduanera</li> <li>■ mercado común</li> </ul>	Enfoque neofuncionalista: transferencia del poder de decisión hacia el nivel regional

Dentro de los enfoques económicos se menciona aquí sólo a los de raíces neoclásicas y los de origen cepalino, ya que representan las dos corrientes más importantes de la discusión realizada en América Latina para la formulación de políticas de integración, aunque cabe advertir que los intentos prácticos de integración no siempre se han ajustado al pie de la letra a los conceptos analíticos. Otros enfoques posibles, como el relacionado con teorías de la dependencia, no se consideran en este análisis, ya que no han formado parte de la discusión oficial o semioficial. En el campo político el único enfoque en vigencia, expresado más implícita que explícitamente, ha sido el neofuncionalista, tal como se expresa en los trabajos de Haas, Schmitter, Nye y otros.

Estas consideraciones teóricas se contradicen, sin embargo, con la muy marcada tendencia histórica de intentar y desarrollar procesos de integración económica, tanto en los países industrializados cuanto en los subdesarrollados. De esta manera, los economistas neoclásicos ortodoxos se encontraban, según el propio H.G. Johnson<sup>12</sup> en aparente oposi-

10. Véase Melvyn B. Kraus, *op. cit.*

11. Véase C.A. Cooper y B.F. Massell, "A New Look at Customs Union Theory", en *The Economic Journal*, vol. LXXV, Cambridge, p. 746.

12. H.G. Johnson, "An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining, and the Formation of Customs Unions", en *The Journal of Political Economy*, vol. LXXIII, Chicago, 1965, p. 257.

ción con los conceptos que más influían en la formulación de la política económica internacional, los de cooperación regional, que estaban obligados a calificar como irracionales o no económicos. No disponían, en consecuencia, de un cuerpo teórico que pudiera explicar fenómenos como las negociaciones arancelarias o las políticas proteccionistas, cuyo propósito era fomentar la industrialización, etcétera.

Para superar esta situación bastante incómoda, algunos teóricos como H.G. Johnson, Cooper y Massell<sup>13</sup> ya no definen al "bienestar" como una variable que depende exclusivamente del consumo privado, cuya maximización había que lograr a través de una asignación de recursos apropiada, sino lo relacionan también con el consumo de bienes de interés público. Para esos fines<sup>14</sup> se introdujo en el análisis la variable de la "preferencia colectiva por la producción industrial". Según esta concepción, la producción industrial que no tuviera ninguna justificación estrictamente económica en los países subdesarrollados, podría llegar a ser justificada por las satisfacciones que proporcionaría a las aspiraciones nacionalistas.<sup>15</sup>

Esta original elaboración permitió a los neoclásicos encontrar una ingeniosa salida, dada la impotencia de su teoría general para explicar hechos que contradecían tercamente sus principios. De este modo, las políticas proteccionistas, que por falta de explicación deberían ser caracterizadas como irracionales, ahora podrían ser abordadas a través de las herramientas analíticas acostumbradas. Por suerte el mundo había vuelto a ser explicable. Pero con esta explicación imaginaron una metodología muy particular para adaptar su teoría a una realidad en la cual todo es posible. Bastaría realizar un pequeño salto imaginativo, dentro del marco referido, para considerar factible la introducción de una "preferencia colectiva por los viajes espaciales" o por "cultivos submarinos", o cualquier otra cosa inusitada que ofreciera los mismos servicios en caso de emergencia analítica.

Una vez sorteado este escollo, el análisis de la funcionalidad de la integración ya no ofreció mayores problemas metodológicos. El mayor espacio económico permitiría a cada uno de los países miembros especializarse en aquellas actividades industriales en las cuales tendría ventajas comparativas dentro de la región. Esto contribuiría a lograr un determinado nivel de actividades industriales, a costos inferiores a los que existirían sin integración. El análisis integracionista consistiría, entonces, en determinar aquella asignación de recursos que correspondiese a las ventajas comparativas, para maximizar así el bienestar económico, definido éste en los términos arriba mencionados.

13. C.A. Cooper y B.F. Massell, "Toward a General Theory of Customs Unions for Developing Countries", en *Journal of Political Economy*, vol. LXXIII, Chicago, pp. 461-476.

14. Esta construcción teórica en realidad no es novedosa. La distinción entre bienes privados y públicos es bastante conocida en la teoría de las finanzas públicas. Véase R.A. Musgrave, *Teoría de la hacienda pública*, Aguilar, Buenos Aires, 1969.

15. Mientras Cooper y Massell simplemente parten del supuesto de que los planificadores tienen preferencia para las actividades industriales, Johnson se refiere más explícitamente a la teoría económica de la democracia de Downs, a la economía de la discriminación de Becker y a la economía del nacionalismo de Breton. Véase H.G. Johnson, *op. cit.*, p. 257.

*La versión cepalina* de la teoría de la integración es una derivación directa de los análisis generales de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre las modalidades y problemas del desarrollo latinoamericano. De una forma más bien pragmática, las primeras contribuciones de la CEPAL trataron de elaborar una interpretación conceptual de lo que la mayoría de los países de la región —más por la presión de los hechos que en función de una política deliberada— había venido haciendo a partir de la gran crisis.<sup>16</sup> Se trató de poner de manifiesto que las políticas de industrialización por medio de la sustitución de importaciones iban a perdurar y a refinarse, para así asegurar el crecimiento de las economías latinoamericanas.

Para tal fundamentación conceptual, la CEPAL partió de una crítica de la teoría entonces prevaleciente de la división internacional del trabajo, la neoclásica, y centró su atención en los aspectos distribucionistas de la economía internacional.<sup>17</sup>

Una vez dada la fundamentación conceptual de la política de industrialización en los términos conocidos, y aceptadas las contradicciones principales de ésta, se intentó definir los criterios rectores que contribuirían al uso pleno y eficaz de los recursos humanos y materiales, a fin de encauzar un proceso que en gran medida no era deliberado y que además estaba determinado por factores externos.

La orientación general para esta tarea la proporcionaba —según la CEPAL— el principio de la productividad marginal social, que establece que las inversiones o el "incremento de capital deberá aplicarse en tal forma que traiga consigo el máximo producto, lo cual sólo ha de lograrse cuando se igualen las productividades marginales en las distintas aplicaciones".<sup>18</sup>

La CEPAL preveía, sin embargo, que no podían ser superados los problemas fundamentales de la política del desarrollo hacia adentro, originados principalmente por la lenta expansión del sector exportador tradicional y por la estrechez de los mercados nacionales.<sup>19</sup> A ello se sumaban los desajustes inherentes al origen del proceso de industrialización y a las características de la estructura social y económica de los países latinoamericanos, en los que no se podía esperar que las fuerzas del mercado por sí solas organizarían y canalizarían satisfactoriamente los recursos, según los criterios establecidos. Esto hizo de la programación económica una necesidad vital. Pero ni la programación por sí sola, ni las posibles contribuciones exteriores, podían ofrecer una solución viable o satisfactoria a largo plazo.

"Para ambos objetivos, la integración regional se presentó como un instrumento indispensable y en alto grado irremplazable, como el único expediente capaz de operar una

16. CEPAL, *op. cit.*, pp. 15-16.

17. Véase Kees Den Boer, "Centro y periferia, la fundación técnica en Prebisch", en *Boletín de Estudios Latinoamericanos*, núm. 12, Amsterdam, junio de 1972, pp. 21-32.

18. CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, (C/CN 12/716/Rev. 1), p. 76.

19. CEPAL, *América Latina: El pensamiento...*, *op. cit.*, p. 36.



transformación cualitativa de la realidad"<sup>20</sup> y de los problemas mencionados, pues lograría diversificar y aumentar el comercio de cada uno de los países miembros y contribuiría a resolver los problemas del desarrollo originados por el tamaño del mercado. La integración proporcionaría las grandes ventajas que se derivan de las economías de escala y de la localización óptima de nuevas inversiones, en función de las fuentes más económicas de materias primas, energía, combustibles y otros importantes insumos.

Al resolver el estrangulamiento externo, la integración permitiría que los países utilizaran sus ingresos por exportación de un modo más eficiente, ya en la incorporación de bienes de capital, ya en el establecimiento de plantas modernas que promovieran condiciones propicias para que en América Latina empezaran a crearse fuerzas autónomas de progreso científico y técnico.<sup>21</sup>

Como en el enfoque neoclásico, la tarea del análisis integracionista consistiría en determinar aquella asignación de recursos que permitiera lograr los objetivos mencionados, del modo más eficiente.

Cabe destacar que el enfoque cepalino se distingue significativamente del neoclásico en cuanto a la meta que se desea alcanzar. Mientras en el caso neoclásico se trata de maximizar el bienestar social, definido éste como el total de utilidades, en el cepalino el punto de referencia del sistema analítico es una concepción de desarrollo que lleva implícito cierto cambio de estructura. En el caso cepalino, la integración, aparte de conveniente, parece ser imprescindible para la realización exitosa de su estrategia. En los dos casos, la integración tiene la función de lograr los objetivos respectivos en la forma más eficiente. Empero, debido a sus criterios diferentes, al aplicar ambos enfoques a la misma realidad, se puede llegar a conclusiones distintas. En efecto, la relación entre análisis teórico y política de integración hace que los resultados de ambos análisis teóricos se vean transformados en los objetivos concretos de la política de integración que debe seguirse.

Si el análisis económico determina que la integración es conveniente en términos del bienestar o de la estrategia del desarrollo, e indica la asignación de recursos apropiada para realizarla, no es razón suficiente para llevar a cabo la política correspondiente. Según Haas y Schmitter,<sup>22</sup> el bienestar, tal como lo analiza la "teoría económica pura", no siempre es muy importante para los políticos y los administradores públicos, que frecuentemente se dejan guiar por factores ideológicos y consideraciones de viabilidad política. Por tanto, para evaluar las posibilidades de una política de integración y para estudiar y proponer medidas para superar los eventuales obstáculos, se requeriría de un análisis político. Es ahí donde entra en juego la *versión política de la*

*teoría de la integración*, cuyo enfoque más conocido es el *neofuncionalista*.<sup>23</sup> El objeto de investigación de este enfoque es el proceso de traslado del poder de decisión, del nivel nacional hacia el regional, siendo este traslado un elemento constitutivo de la integración.

De acuerdo con la tesis neofuncionalista, en determinadas condiciones se da un reforzamiento mutuo entre la integración económica y la política, que reviste carácter funcional. Esto quiere decir que, una vez iniciado el proceso de integración, se desata una serie de mecanismos de interacción social que en forma casi automática llevarían a niveles de integración más altos. Aunque no siempre será posible indicar en forma precisa cómo se relacionan las diferentes variables, sí podrá suponerse, en cambio, que los actores de este proceso tenderán a tomar decisiones que preserven su bienestar económico colectivo. Es decir, que tienden, a través de una serie de crisis previsible, a tomar las decisiones que permitan una integración cada vez más profunda y amplia, aunque los actores no la hayan considerado al principio. En este sentido se habla de la "lógica expansiva de la integración económica", que se relaciona directamente con el concepto de la "irreversibilidad" del proceso de la integración. En la teoría de la integración económica, la supuesta encadenación progresiva entre "área de libre comercio", "unión aduanera" y "mercado común", corresponde a esta "lógica expansiva".

### III

El examen crítico del cuerpo teórico que hasta ahora se ha relacionado con la integración puede emprenderse de distintas maneras y a diferentes niveles. Una posibilidad sería la de analizar por separado cada uno de los bloques que conforman el edificio analítico, centrando la atención en su solidez y profundización técnica, sobre todo. Otra posibilidad sería la de examinar el entrelazamiento de los distintos bloques analíticos. Este último aspecto es el que se tratará de profundizar un poco más en el presente ensayo, en virtud de la incapacidad sistemática de los enfoques mencionados para contribuir a la formulación de políticas de integración. Por otra parte, la política de integración ha ganado un espacio

23. Lo que sigue se basa, sobre todo, en el citado, y ya clásico artículo de Haas y Schmitter. Véanse también, en este contexto, J.D. Cochrane, "The Politics of Regional Integration: The Central American Case", en *Tulane Studies in Political Science*, vol. 12, Tulane University, Nueva Orleans, 1969; Isaac Cohen Orantes, *Regional Integration in Central America*, Lexington Books, Lexington, 1972; J.S. Nye, Jr., "The Central American Regional Integration", en *International Conciliation*, núm. 562, The Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, marzo de 1967, y "Comparative Regional Integration, Concept and Measurement", en *International Organization*, vol. XXII, núm. 4, Boston, 1968, pp. 659-690. Para una interpretación crítica véanse, entre otros, Roger D. Hansen, "Regional Integration: Reflection on a Decade of Theoretical Efforts", en *World Politics*, vol. XXI, Princeton, enero de 1969, pp. 242-271; Gary W. Wynia, "Central American Integration: The Paradox of Success", en *International Organization*, vol. XXIV, Boston, 1970, pp. 319-334; Ernst B. Haas, "El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar", en *Revista de la Integración*, núm. 10, BID/INTAL, Buenos Aires, mayo de 1972, pp. 85-140; Philippe C. Schmitter, "Central American Integration: Spill-Over, Spill-Around or Encapsulation?", en *Journal of Common Market Studies*, vol. IX, núm. 1, Basil Blackwell, Londres, pp. 1-48.

20. *Ibid.*, p. 37.

21. *Ibid.*, p. 186.

22. Véase Ernst B. Haas y C. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America", en *International Organization*, vol. XVIII, núm. 4, Boston, otoño de 1964, p. 708.

específico en dicho entrelazamiento teórico. En cuanto a la primera posibilidad, a continuación se mencionan sólo algunos puntos críticos a título de ejemplo, si bien se considera necesaria una revisión más a fondo. Tal revisión probablemente llegaría a cuestionar toda una serie de conceptos hasta ahora aceptados.

En este sentido, el primer punto que debe revisarse sería la interpretación de la relación entre el desarrollo (bienestar social) de los países que se supone que pretenden integrarse y su inserción en la economía mundial; o sea, el primer renglón del cuadro anterior. De la presentación de las versiones neoclásica y cepalina puede desprenderse que esta última es una reacción crítica a la primera. Sin embargo, en los últimos años se han hecho críticas profundas a la interpretación cepalina, en las que se ha cuestionado no sólo la dimensión cuantitativa<sup>24</sup> sino también la naturaleza de sus categorías analíticas.<sup>25</sup>

Otro tema que deberá revisarse podría referirse a la funcionalidad de la integración, o sea a los argumentos que permiten ver en la integración económica una herramienta idónea para el aprovechamiento más racional de los recursos. Sobre todo en esta parte, supuestamente técnica, se revela una pobreza analítica que no ha podido superarse en el transcurso de los años.<sup>26</sup> Así, en la mayoría de los casos se parte del supuesto de que cuanto más grande sea un país o una región, tanto más grande será la probabilidad de disponer de una diversificada dotación de recursos, lo cual debe permitir una mejor adaptación a las exigencias del desarrollo y una potencialidad más versátil. Esto, obviamente, lleva a la conclusión de que las áreas pequeñas sólo tienen reducidas posibilidades de desarrollo. Sin embargo, existe, por un lado, una serie de razones que permite pensar que algunos de los efectos deseados también pueden lograrse en áreas más reducidas<sup>27</sup> y, por otro, hay razones que permiten evaluar las ventajas atribuidas a la ampliación de los mercados con bastante escepticismo.<sup>28</sup>

Aparte de eso, las circunstancias normales en materia de infraestructura física y administrativa en los países de Améri-

ca Latina<sup>29</sup> hace que surjan dudas acerca de las promesas de una mayor eficiencia —implícita en el proceso de especialización—, del logro de economías de escala y del aumento de la competitividad, elementos que conjuntamente posibilitarían una mayor productividad.

Finalmente, en los últimos años han surgido temas de mucha importancia para la política de desarrollo, que no fueron considerados originalmente por los integracionistas y que hasta ahora no han encontrado una respuesta analítica adecuada dentro del enfoque que ellos sustentan.

Si bien todos estos puntos, y otros más, requieren ser examinados, aun así serían insuficientes para superar la dicotomía entre la teoría económica "pura" de la integración y el análisis de la política de la integración. ¿Por qué, puede preguntarse, no sirven estos enfoques analíticos para formular políticas que estén inspiradas en la realidad?

Los dos enfoques económicos que se han mencionado reproducen una estructura analítica general, que es propia de la "teoría de decisiones" y que pretende proporcionar mayor racionalidad a las decisiones, independientemente de la clase que sean. La "teoría de las decisiones", en vez de concebir el análisis como un proceso iterativo e imperfecto, y, sobre todo, como medio de coordinación de los distintos agentes que toman decisiones en la vida económica y social, presupone que los que quieren tomar una decisión ya han logrado un acuerdo en cuanto a los fines perseguidos; que formulan con claridad los objetivos de la política, antes de entrar en la selección entre políticas opcionales; que tienen una visión amplia de las distintas opciones políticas y de los problemas relacionados con cada una de ellas; que coordinan todas las políticas y que, finalmente, consideran todas las variables económicas.<sup>30</sup>

Para determinar la "racionalidad" específica de una política económica, este esquema se reduce tradicionalmente a las siguientes tres partes: la función de utilidad, la función de posibilidades y la norma de decisiones. La función de utilidad expresa los valores perseguidos y su relación con las actividades económicas; la función de posibilidades indica los límites objetivos, dados por la dotación de recursos, o sea la factibilidad técnica, mientras que la norma de decisiones es tradicionalmente la maximización. Dentro de este esquema, el contenido y el carácter de la función de utilidad, y con ello su relación con las distintas actividades económicas, responde a una "decisión política" que constituye, en este sentido, un dato y el punto de partida para el análisis económico. La discusión de la función de utilidad sólo abarca criterios formales para determinar su consistencia lógica.

Esta construcción permite reducir el análisis económico "puro" a la discusión de la función de posibilidades (análisis técnico), para indicar, en combinación con la norma de

24. Una comparación de los datos pronosticados con los reales revela discrepancias muy significativas que señalan que la integración no llegó a tener la importancia que originalmente le atribuyeron. Véase CEPAL: *El mercado común latinoamericano* (E/CN.12/531), julio de 1959, y Juan-Fichet Aya y Norberto Gerard-González, *América Latina: integración económica y sustitución de importaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

25. La discusión entre el desarrollismo de la CEPAL y los distintos enfoques inspirados en la teoría de la dependencia se refiere precisamente a las categorías usadas por el primero. Véase Orlando Caputo y Roberto Pizarro, "Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales", en *Cuadernos de Estudios Socio-Económicos*, núm. 12-13, Universidad de Chile, Santiago, 1970.

26. Véase SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, t. I, cap. III, y t. II, BID/INTAL, Buenos Aires, 1973; Martin Carnoy, "A Welfare Analysis of Latin American Union: Six Industries Studies", en Ronald Hilton (ed.), *The Movement Toward Latin American Unity*, Frederick A. Praeger, Nueva York, 1969, pp. 237-260.

27. Véase Havelok Brewster y Clive T. Thomas, "Aspects of the Theory of Economic Integration", en *Journal of Common Market Studies*, vol. VIII, núm. 2, Basil Blackwell, Londres, pp. 110-132.

28. Véase Meir Merhav, *Dependencia, tecnología, monopolio y crecimiento*, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1972.

29. Véase ILDIS/INTAL, *Políticas de transporte en esquemas de integración económica. Con referencia especial al transporte vial*, Buenos Aires, 1975.

30. Véanse J. Kornai, *op. cit.*, y David Braybrooke y Charles E. Lindblom, *op. cit.*

decisiones, el uso más racional de los recursos disponibles. Una política racional sería, entonces, aquella que aceptase los resultados del análisis económico como metas concretas que deben lograrse. A la inversa, una política que no tratase de alcanzar los objetivos indicados por el análisis económico puro, sería irracional, ya que estaría en contradicción con su propia decisión política anterior, que es el punto de partida del análisis económico.

Para el caso de la teoría de la integración, tanto en la versión neoclásica cuanto en la cepalina, la norma de decisiones es la maximización. La factibilidad técnica (función de posibilidades) está circunscrita por el análisis supuestamente técnico de la asignación de recursos, que en los dos casos puede llevar a resultados distintos.

Lo que más interesa aquí es la naturaleza de la función de utilidad, pues constituye el punto de referencia para las demás partes del análisis. Como en las dos teorías la unidad de análisis son los países miembros de un esquema de integración, ya sea separada o conjuntamente, y no los individuos, el concepto de utilidad debe ser sustituido por el de bienestar social. Para los fines del análisis integracionista también se habla del "interés nacional".<sup>31</sup> En este caso, en los dos enfoques la naturaleza del concepto de bienestar social, que supuestamente expresa los intereses de la nación o la región en materia económica, además de ser efecto de una decisión anterior y constituir así un dato para el análisis, es claramente reconocible (carácter cognoscitivo) y no permite dudas acerca de su validez. Como magnitudes que expresan el interés nacional se emplean el producto social y la producción industrial.

¿En qué se basa esta convicción? En la versión neoclásica la preferencia colectiva hacia la industrialización responde a una decisión del Estado que expresa la voluntad nacional. Para la CEPAL, la industrialización es el medio idóneo para superar el estancamiento del crecimiento económico, medido éste por los incrementos del producto social. El usar al producto social como expresión del verdadero interés del país se justifica a través de la supuesta soberanía del consumidor que confiere, a través del sistema de precios, su ponderación política a las unidades físicas del producto social. Sin embargo, hay que anotar que esta relación sólo se da explícitamente en la versión neoclásica; la cepalina, por el contrario, simplemente parte del supuesto de la deseabilidad general del crecimiento económico.

Dentro de este esquema, el elemento político, es decir, lo que se acepta y requiere para el supuesto análisis técnico subsiguiente, comprende sólo la decisión de maximizar el interés nacional y la determinación de sus expresiones. Por consiguiente, las distintas actividades económicas se evalúan exclusivamente según su incidencia en las magnitudes del producto social o de la producción industrial. En este sentido, las incidencias que son cuantitativamente similares se consideran como políticamente indiferentes y, por tanto, intercambiables. Se supone, pues, un área libre de conflictos,

31. La categoría "interés nacional" acentúa el aspecto externo y el "bienestar social" el aspecto interno del mismo concepto.

a partir de la existencia de una escala general de valorización que ha sido aceptada por todos.

Esta relación entre decisión política y análisis técnico se repite, hasta cierto punto, en la versión política de la teoría de la integración que se preocupa principalmente de los problemas relativos al traslado del poder de decisión desde el nivel nacional hasta el nivel regional, problemas que tienen características diferentes según se trate de países industrializados o subdesarrollados.

En cuanto a los primeros, una vez que el análisis económico "puro" comprobó que la integración es benéfica para la región, la "lógica interna de la industrialización, el pluralismo y la democracia"<sup>32</sup> conduce casi automáticamente al deseado traslado del poder de decisión. Del mismo modo que en la teoría "clásica" de la democracia,<sup>33</sup> el Estado es el fiel agente del interés nacional y trasladará su poder de decisión al nivel regional, en la medida en que convenga para la realización de la integración. En este sentido, se hará lo que es funcional. El conflicto social no se considera un rasgo esencial de la realidad social. Su existencia se reconoce donde hay una racionalidad deficiente, debida a que las partes involucradas no han comprendido en forma cabal en qué consiste su verdadero interés. A los eventuales conflictos de interés sólo se les reconoce carácter transitorio, pues nada más pueden determinar las etapas y el ritmo del traslado de poder.

Para el ámbito latinoamericano esta relación adquiere matices peculiares. Según Haas y Schmitter, la justificación de la integración económica que ofrece la CEPAL carece de solidez. Esta subordina la competencia, con los consiguientes beneficios a largo plazo en términos del bienestar social, a la protección regional para satisfacer las aspiraciones de las élites.<sup>34</sup> Dicho de otro modo, las proposiciones derivadas del análisis cepalino no estarían avaladas por los consumidores,<sup>35</sup> que podrían llegar a desautorizarlas si el sistema político fuera pluralista y democrático.

Afortunadamente para la suerte de la integración, este desfase potencial entre el programa económico y el aval político no tiene mayor importancia práctica, ya que las sociedades latinoamericanas no se caracterizan, según Haas y Schmitter, por ser pluralistas y democráticas. Más bien tienen "su propia lógica interna, que puede llegar a favorecer la integración".<sup>36</sup> Dentro de este orden de ideas, los neofuncionalistas asignan un papel importante a los tecnócratas nacionales e internacionales, que al estar identificados con el proyecto político, serían los más indicados para llevar a cabo la parte "técnica" del proyecto y velar por su racionalidad.

Para la CEPAL, que hasta en sus más recientes análisis<sup>37</sup>

32. Ernst B. Haas y Philippe C. Schmitter, *op. cit.*, p. 726.

33. Véase Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, 1957; Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ed. Aguilar, Madrid, 1968.

34. Ernst Haas y Phillippe C. Schmitter, *op. cit.*, p. 729.

35. *Ibid.*, p. 730.

36. *Ibid.*, p. 727.

37. Véase CEPAL, Comité de Cooperación Económica del Istmo de Centroamérica, *Sugerencias para reactivar a corto plazo la integración económica centroamericana*, E/CEPAL/CCE/367, Rev. 2.

ha manejado gran parte de los conceptos desarrollados por los neofuncionalistas —aunque constatan el incumplimiento de los pronósticos hechos por ellos—, el programa económico propuesto responde, por supuesto, al auténtico interés nacional, que en este respecto se confunde con el interés regional. Desde el ángulo económico, la integración no carece de justificación. Son los políticos quienes por falta de pluralismo y democracia no saben interpretar adecuadamente el interés nacional, pues toman decisiones que no están de acuerdo con las prescripciones integracionistas. Así, la racionalidad económica continúa librando batallas contra la irracionalidad de los políticos.

#### IV

Como puede apreciarse, tanto las versiones económicas y políticas de las teorías de la integración cuanto los conceptos de “interés nacional” y de “racionalidad” son, desde el punto de vista de la teoría del conocimiento, los elementos clave del análisis. Las diferentes facetas del concepto de “interés nacional” determinan la “racionalidad” y le confieren a este esquema analítico su carácter altamente deductivo y rígido.

Introducir “el interés nacional” como categoría cognoscitiva significa, en última instancia, concebirlo como un dato. Por tanto, el elemento supuestamente “político” del análisis, no es objeto de consideraciones ni tampoco es afectado por las conclusiones a las que eventualmente se llega. Por esta razón, el esquema analítico no admite la “interacción entre el elemento político y el técnico”. En lo relativo a la estructura del esquema analítico, la peculiar relación entre “interés nacional” y “comportamiento racional” sugiere, en el fondo, que las decisiones de carácter político se toman sólo en una etapa y las demás decisiones son una consecuencia técnica de las primeras. Esto implica una jerarquización de decisiones muy importante, puesto que la fundamental es maximizar el “interés nacional” en su expresión abstracta, es decir, como expresión resumida de los intereses de las partes del país. Las acciones concretas que deberían emprenderse para asegurar la maximización del interés nacional sólo interesan en cuanto a su funcionalidad o disfuncionalidad; su instrumentación ya no dependería de decisiones de carácter político.

Por varias razones este procedimiento analítico parece discrepar considerablemente de los procesos que se observan en la realidad. La supuesta jerarquización de decisiones es sólo una construcción analítica que no tiene correspondencia con la realidad. Contrariamente al sentido que se le da, el “interés nacional”, como categoría abstracta, no constituye una meta en sí para los actores sociales. Estos se orientan más bien por acciones concretas. Vale decir, los actos de inversión, de prestación de servicios, etc., no se emprenden para incrementar el bienestar social, sino son herramientas para defender y, si es posible, para mejorar determinadas posiciones sociales. Curiosamente, en el análisis convencional de la integración, el “interés nacional” adquiere vigencia propia. De ahí derivan ciertas acciones concretas que podrían corresponder al interés nacional, aunque no concuerden con los intereses concretos que, en un principio, definieron dicho

interés. Por tanto, el “interés nacional” corre un grave riesgo de soledad o, por lo menos, de no encontrar el apoyo político que se supone debería tener.

Más aún, la invocación del “interés nacional” para lograr que los distintos grupos cumplan con los requerimientos integracionistas, presupone que dichos requerimientos armonicen con los intereses de los distintos grupos que intervienen en las actividades socioeconómicas de un país y que éstos no se contradigan. Todo esto no es muy probable. En realidad, ni siquiera es necesario recurrir a las contradicciones básicas de una sociedad para explicar los conflictos de interés en torno a la integración. Estos se dan en todas las etapas del proceso integracionista, en mayor o menor profundidad, y ponen en peligro la instrumentación exitosa del proyecto. Si se considera, por otra parte, la importancia marginal que reviste la integración en la actualidad, en comparación con los demás proyectos socioeconómicos, se vuelve todavía más dudosa la supuesta jerarquización de decisiones que, además, no permite detectar e interpretar eventuales conflictos de interés.

Esto no quiere decir que en la realidad no haya jerarquización de decisiones. Todo lo contrario, la jerarquización se da siempre y es reflejo de las distintas posiciones de poder de las partes interesadas. Lo que se presenta como “interés nacional” corresponde, pues, a intereses concretos. Para que el concepto “interés nacional” tenga validez política, los intereses concretos tienen que ser tomados en cuenta y, por tanto, formar parte intrínseca del análisis.

Empero, admitir que las confrontaciones de interés, y, por consiguiente, las decisiones políticas, son posibles en todas las etapas del proceso socioeconómico, tendría importantes consecuencias para el análisis integracionista. Si ya no se acepta la jerarquización predeterminada de decisiones, todas aquellas tesis que se refieren a una “lógica interna” de los procesos de integración —por ejemplo las que se refieren a la profundización casi automática de cada esquema de integración— pierden su base de sustento. Otra consecuencia es que ya no puede hablarse de una racionalización intrínseca de la integración. Esta adquiere importancia y relevancia sólo en la medida en que sea instrumento en la confrontación de intereses. Todo esto significa decretar la invalidez de la concepción del “interés nacional” como categoría cognoscitiva y, por ende, rechazar el análisis estrictamente deductivo relacionado con ella.

A la vez se impone la necesidad de analizar las confrontaciones de intereses y su relación con la integración, como pieza fundamental de cualquier intento integracionista que pretenda ser llevado a la práctica. Suplantar esta tarea a través de supuestos que predeterminan los resultados impide acercarse a la realidad, y por consiguiente, formular políticas realistas.

La comprensión de los distintos conflictos de interés y su relación con la integración, es decir, la interacción del elemento político y el técnico, no sólo es necesaria para la formulación de políticas sino imprescindible para una más



adecuada interpretación de la experiencia histórica en esta materia. Por supuesto, tal enfoque volvería más complejo el análisis integracionista, pero también abriría nuevos campos, por ahora no accesibles al análisis convencional. En este sentido, a través de los siguientes casos que se presentan sólo a título de ejemplo, se pretende ilustrar algunas características de la confrontación de intereses y su relación con el proceso de la integración.

■ América Latina ha sido, históricamente, una región muy propicia para la propagación e instrumentación de posiciones para dominar en el mercado. Hay un sinnúmero de medidas y acciones que tienden a limitar la competencia.<sup>38</sup> Esto se refiere a las empresas privadas y al Estado y a la interacción de éste con las empresas cuya política de control del mercado y de intervención directa se expresa en programas regionales, preferencias fiscales para ciertos sectores, medidas discrecionales para grupos determinados, etc. La estructura del mercado y las diferentes medidas que tratan de garantizar las posiciones de poder reflejan, hasta cierto grado, las confrontaciones de poder. La política comercial propuesta por los programas de integración, indudablemente pretende modificar esta estructura y afecta, en consecuencia, los intereses relacionados con ella. Refutar una eventual oposición a tal política comercial porque es "irracional" o porque no va de acuerdo con el "interés nacional", no permite analizar este problema en su justa dimensión.

■ Uno de los sectores más estrechamente relacionados con la integración, entendida ésta como una interacción programada,<sup>39</sup> es el Estado. Suponer que el Estado es el fiel servidor del "interés nacional" y que dispone de unidad de acción, o que es un agente exclusivo de la clase dominante, lleva de modo inevitable a conclusiones equivocadas sobre su papel en el proceso integracionista. Es más apropiado suponer que, si bien el Estado está al servicio de las estructuras vigentes y de los grupos hegemónicos, también tiene que responder a las presiones de los restantes grupos sociales y que, además, es centro de decisiones propias. Si se considera el complejo mosaico de los criterios, a veces contradictorios, que rigen las actividades de las dependencias del Estado, así como sus propias fallas administrativas y la importancia marginal que tiene la integración, no queda siempre muy claro a qué tipo de interés sirve una determinada política integracionista. Los frecuentes cambios de gobierno en América Latina, con sus consecuentes efectos sobre el personal técnico, ofrecen un rico material ilustrativo en este sentido.

■ La confrontación de intereses no se da sólo en el campo de los objetivos explícitamente perseguidos, como parece sugerirlo el enfoque convencional, sino también en la parte supuestamente instrumental. La planificación, ingrediente necesario de la integración cepalina, es un buen ejemplo de esto. La introducción de cualquier clase de planificación que se pretenda poner en práctica, constituye

un desafío directo a las personas involucradas en el proceso prevaleciente de toma de decisiones. Esto se debe a que la planificación, por su propia naturaleza, trata de introducir criterios muy diferentes de los habituales y, por tanto, altera la pirámide de los que deciden.<sup>40</sup>

Todo cuanto se ha señalado indica que hay una serie de confrontaciones normales que determinan las posibilidades de la política integracionista. Tomar medidas que van en contra de la integración no significa, necesariamente, que se actúe en forma irracional; es más aceptable suponer que se trata de acciones más o menos acertadas para defender intereses determinados, que incidentalmente pueden no concordar con las exigencias integracionistas de otros intereses. Por supuesto, en la literatura integracionista se ha mencionado a éstas y otras áreas de conflicto. Sin embargo, en la mayoría de los casos esto no ha dado lugar a un cuestionamiento global de la supuesta racionalidad de la integración, ya que a los conflictos se les atribuye una importancia secundaria, pues están subordinados a la decisión básica. La jerarquización de decisiones que permite el carácter deductivo del análisis sólo es aceptable en la medida en que la propia jerarquización se dé en la realidad.

Prescindir de los conceptos de "interés nacional" y "racionalidad", tal como han venido siendo usados, parece necesario tanto para explicar mejor la realidad integracionista cuanto para formular estrategias basadas en la realidad. Sin embargo, si no se recurre a estos conceptos se pueden crear situaciones incómodas, sobre todo para aquellos que habitualmente propagan la integración. Esta, como cualquier proyecto político, afecta de manera desigual a los distintos intereses. Proponerla significa, por tanto, comprometerse con determinados intereses y justificarla en relación con ellos. Elaborar una estrategia significa buscar alianzas de intereses que la hagan viable técnica y políticamente, aunque estos intereses no coincidan plenamente con aquellos en cuyo nombre se pretende justificar el proyecto.

En este sentido, los planificadores y tecnócratas de la integración, que a la vez son los principales participantes en la discusión analítica, se convierten en actores políticos, no sólo porque a través del proyecto "integración" se comprometen con intereses concretos, sino fundamentalmente porque a través de los diferentes instrumentos de integración buscan crear las alianzas políticas que son necesarias para hacerla viable.

Esto no quiere decir que el tecnócrata tenga como norma un margen de maniobra muy apreciable, o que pueda aspirar a cambiar la orientación general del proyecto, sino más bien que, por la misma naturaleza de la integración como proceso formal, y de acuerdo con la estructura sociopolítica de los países latinoamericanos, el tecnócrata es identificado con las élites gobernantes. Hablar en nombre del "interés nacional" y de una "superior racionalidad" les permite, por tanto, evitar esta identificación y mantener cierta distancia, aunque sólo sea analíticamente. □

38. Véase Eduardo White, "El control del poder económico en América Latina. Política y legislación", en *Derecho de la Integración*, núm. 17, BID/INTAL, Buenos Aires, noviembre de 1974, pp. 13-44.

39. Véase INTAL, *Aspectos sociales de la integración en América Latina. Conceptos, variables, indicadores*, BID/INTAL, Buenos Aires, 1975, p. 11.

40. Véase Gary W. Wynia, *Politics and Planners. Economic Development Policy in Central America*, The University of Wisconsin Press, Londres, 1972, cap. III.