

MODELOS DE DESARROLLO Y ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: UNA REVISIÓN CRÍTICA

José Briceño Ruíz¹
Raquel Álvarez de Flores²

Resumen

Este ensayo revisa de manera crítica las propuestas sobre desarrollo e integración, en particular, las adoptadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para acelerar el crecimiento de los países latinoamericanos en términos de una mayor equidad e igualdad. Parte del debate sobre el modelo de desarrollo para América Latina haciendo énfasis en la revisión sobre el estructuralismo cepalista, el modelo de crecimiento desde adentro, desarrollo endógeno y capital social, en una vinculación efectiva para la transformación productiva con equidad. Concluye con la aseveración de que el aporte de la integración latinoamericana al desarrollo integral debe trascender lo simplemente económico e incorporar otras dimensiones como las sociales, políticas y culturales, para lograr la reducción de la pobreza e inequidad persistente en la región y una mejor inserción de estos países en la economía internacional.

Palabras clave: integración, desarrollo, América Latina, CEPAL

Fecha de Recepción: 15 de Septiembre de 2005

Fecha de Aprobación: 2 de Noviembre de 2005

¹ Docente Investigador del Centro de Estudios de Fronteras e Integración CEFI, Universidad de Los Andes, Venezuela. **E-mail:** bricenoj@ula.ve

² Docente Investigadora del Centro de Estudios de Fronteras e Integración CEFI, Universidad de Los Andes, Venezuela. **E-mail:** raflores@telcel.net.ve

DEVELOPEMENT MODELS AND INTEGRATION STRATEGIES IN LATIN AMERICA: A CRITICAL REVIEW

Abstract

This is a critical review of the most important approaches to development and regional integration, in particular, that of the Economic Commission for Latin America (ECLAC) and their contribution to the promotion of Latin-American development in term of equality and equity. Firstly, the paper examines the Latin-American development model by revisiting ECLAC's structuralism, inward looking development model, Development from within model, social capital and the proposal of productive transformation with equity. The paper conclude by arguing that the contribution of Latin-America integration to development must overcome the mere economic dimension and incorporate other dimensions such as social, politics and cultural goals. The utmost objective is to reduce poverty persistent poverty and inequity in the region as well as a better insertion in the global economy.

Keywords: integration, development, Latin America, ECLAC.

INTRODUCCIÓN

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial (1945), el deseo de un desarrollo continuo y acelerado se convirtió casi en una obsesión para los gobiernos latinoamericanos hasta a mediados de los años ochenta, cuando irrumpe la crisis de la deuda y se entra en la denominada «década perdida para el desarrollo latinoamericano». Estos países en su mayoría de ellos aplicaron políticas nacionales de desarrollo hacia adentro que promovían la industrialización, mejoras en la infraestructura a través de grandes proyectos hidroeléctricos y sistemas viales, subsidios a la producción, y a nivel externo la integración económica latinoamericana acompañada de un proteccionismo frente a terceros. De igual forma, debido a las enormes desigualdades existentes y al predominio de gobiernos de corte nacional-populistas en buena parte de los países de la región, estos planes desarrollistas también incluyeron medidas redistributivas que fomentasen el acceso de la población a los sistemas de salud y educación en términos de una mayor equidad.

Uno de los instrumentos en el que más confiaron los gobiernos de la región para alcanzar la meta del desarrollo fue la integración económica. Invocando los ideales bolivarianos de unidad latinoamericana y las propuestas desarrollistas de la Comisión Económica de América Latina (CEPAL), bajo la égida de Raúl Prebisch. Para ello, se propusieron crear mecanismos para

acelerar la industrialización conjunta, mejorar los términos de intercambio y asegurar el crecimiento económico. En este sentido, se consideraba que la integración regional era un factor que podía contribuir al desarrollo de América Latina.

En este ensayo se parte de una revisión teórica del concepto de desarrollo, en particular las propuestas de la CEPAL sobre desarrollo e integración. De igual manera, se efectúa una crítica de los esquemas de integración desarrollados durante el período mencionado por desviarse de la propuesta de la CEPAL y concentrarse en la simple promoción del intercambio comercial. Finalmente, analiza el estado actual del debate sobre la relación entre integración, desarrollo y equidad en el contexto de la nueva etapa de la integración abierta y las propuestas de integración de tipo norte-sur surgida desde Estados Unidos, en particular el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

EL CONCEPTO DE DESARROLLO

El desarrollo ha sido un tema preferentemente analizado desde la óptica de la ciencia económica, siendo concebido como sinónimo de crecimiento económico. Sin embargo, como señala Bunge, éste es un punto de vista unilateral y por lo tanto erróneo (Bunge, 1985: 123). El desarrollo es un proceso complejo que comprende elementos biológicos, económicos, políticos y culturales que deben analizarse desde una perspectiva sistémica. Por otra parte, tampoco es correcto asimilar el desarrollo y el subdesarrollo como un sólo proceso. Estos deben distinguirse y relacionarse entre sí, «en lugar de confundirlos o sostener dogmáticamente que algunos de ellos (por ejemplo el económico) es el dominante, al cual están subordinados los demás (Bunge, 1985: 124).

Esto tiene dos importantes consecuencias para el estudio del desarrollo. En primer lugar, todo modelo o plan de desarrollo debería considerar estas variables mencionadas. En segundo lugar, una visión sistémica del desarrollo permite aseverar que «no existe un único indicador de desarrollo, ni siquiera una batería de indicadores del mismo tipo, por ejemplo económicos. Un indicador fidedigno de desarrollo no puede ser un número único (tal como el PIB) sino un vector con componentes biológicos, económicos políticos y culturales de diverso tipo: dominantes o débiles, relativos o absolutos, aislados o sistémicos, descriptivos o normativos» (Bunge, 1985: 128). Finalmente, una visión sistémica del desarrollo exige que la planificación del desarrollo sea realizado por equipos multidisciplinarios y la evaluación de su ejecución se efectúe teniendo en cuenta indicadores de los tipos señalados (Bunge, 1985: 126).

El desarrollo debe también generar una dinámica de modernización, es decir, el surgimiento de «la actitud, de la creencia, de que la sociedad puede

y debe transformarse, de que el cambio es deseable» (Black, 1979: 231). Es necesario que las sociedades en desarrollo se adaptasen de forma creciente a las transformaciones que conllevan un proceso de modernización. Estos cambios son de naturaleza intelectual, política, económica, psicológica y sociales (véase Black, 1979: 233-249).

El no considerar estos aspectos ha sido una de las grandes limitaciones de los planes de desarrollo en los países del Tercer Mundo. Como expresa Bunge (1985: 66), «la mayoría de los planes de desarrollo concebidos para dichos países se deben a economistas que han ignorado las circunstancias y los valores culturales y políticos, y han sacrificado deliberadamente las necesidades culturales y las aspiraciones políticas del pueblo para alcanzar un objetivo a toda costo, sea industrialización, sea estabilización de la moneda».

Esto es particularmente válido para explicar las experiencias de programas de desarrollo en América Latina, que excluyeron elementos políticos y culturales, lo que a su vez es contradictorio, pues fue en América Latina donde se discutió, en el seno de la CEPAL, un programa global de desarrollo que no sólo incluía variables económicas sino también políticas y sociales.

EL DEBATE SOBRE EL MODELO DE DESARROLLO PARA AMÉRICA LATINA

EL MODELO DE CRECIMIENTO HACIA ADENTRO

Durante décadas la CEPAL constituyó el centro de mayor prestigio en cuanto al análisis de los problemas de desarrollo económico de la región. La CEPAL diseñó y recomendó políticas que tuvieron gran recepción en la mayoría de los gobiernos latinoamericanos. Su propuesta, conocida también como el estructuralismo latinoamericano, surge en medio de un contexto internacional y regional que permitía la aparición de fuerzas sociales que promovían un modelo de desarrollo más autónomo para la región.

En el ámbito internacional, el triunfo de Estados Unidos en la II Guerra Mundial supuso el predominio del modelo capitalista como sistema económico para los países latinoamericanos. En la región se excluyó la implantación de un modelo económico centralmente planificado como sucedía en Europa Central, aunque se aceptó una versión keynesiana del capitalismo, en la cual el Estado desempeñaba un papel fundamental. Esto estaba en consonancia con las ideas predominantes en los centros de poder internacional donde se aceptaban vertientes algo nacionalistas de capitalismo, como el estructuralismo cepalista, que aparecían como una alternativa al modelo comunista.

También factores nacionales incidieron en la aparición del desarrollismo en su versión cepalista. Por una parte, se había producido una explosión

demográfica significativa que creaba un mayor número de personas desempleadas que no podían ser absorbidas por el sector agrícola. Se necesitaba entonces un nuevo modelo de desarrollo que privilegiase actividades capaces de absorber la creciente mano de obra urbana. La industrialización parecía ser la actividad adecuada para este propósito. Por otra parte, se trataba también de redimensionar las políticas nacionales de desarrollo industrial que habían colapsado debido a la estrechez de los mercados nacionales. Finalmente, existía en América Latina una suerte de convicción que el crecimiento económico era una garantía de la mejora en las condiciones de vida. Se concebía a la industrialización como motor del crecimiento y, en consecuencia, del progreso social en la región (Graciarena y Franco, 1991: 47-51).

El enfoque estructuralista partía de una crítica radical al sistema económico mundial vigente. Prebisch dividió a la economía en dos polos con diferente dinamismo: el centro y la periferia. Estos dos polos se concebían como estructuralmente diferentes, pues mientras en la periferia predominaban estructuras productivas heterogéneas y especializadas, en el centro eran homogéneas y diversificadas. Estas diferencias incidían en el tipo de intercambio comercial y en las transferencias tecnológicas que ocurrían en la economía mundial. De acuerdo a la CEPAL, el mantenimiento de un sistema económico internacional de tipo centro-periferia producía un rezago productivo y tecnológico y un deterioro en los términos de intercambio de esta última (Rosales, 1988: 20-25).

La dicotomía centro-periferia constituía el elemento relevante del pensamiento estructuralista, pero éste era mucho más amplio, e incluía los siguientes aspectos:

1- En primer lugar el estructuralismo rechazaba la teoría tradicional del comercio internacional pues, debido a la dualidad centro-periferia, los países de esta última tenderían a especializarse en la producción de bienes primarios de exportación hacia los países del centro, mientras éstos venderían sus manufacturas a la periferia. Prebisch alegaba que este patrón de intercambio de la periferia había provocado un deterioro en los términos de intercambio de su sector externo.

Este deterioro de los términos de intercambio obedecía al desigual reparto de los frutos del progreso técnico en el centro y la periferia. El centro retendría el progreso técnico debido a que el incremento en la productividad se repartía entre el capital y el trabajo, sin difundirse a la periferia mediante precios más bajos en las manufacturas. Además, los aumentos en la productividad en los enclaves exportadores de la periferia eran transferidos al centro por la ausencia de organizaciones sindicales fuertes que reclamasen mejoras en su situación laboral (Rosales, 1988: 21).

De acuerdo a Prebisch este desequilibrio entre el centro y la periferia podría corregirse mediante el desarrollo de un programa racional de industrialización, que permitiría aumentar la eficiencia productiva y acceder al avance técnico. Esta debía acompañarse con una reforma de la legislación social, que permitiese elevar de forma gradual el salario real y se correspondiese con los incrementos en la productividad (Prebisch en Rosales, 1988: 21).

2.- Uno de los argumentos fundamentales del pensamiento estructuralista es su alegato en favor de la industrialización de la periferia. Esto se consideraba como «el único camino válido al alcance de los países de América para aprovechar las ventajas del progreso técnico» (Rosales, 1988: 210). El establecer un aparato industrial competitivo y consolidado permitiría alcanzar un desarrollo dinámico y autónomo que fuese menos vulnerable frente al exterior. De igual manera, el desarrollo industrial permitiría absorber el exceso de mano de obra existente en las economías latinoamericanas, elevar la productividad y mejorar el nivel de vida de la población (Rosales, 1988: 21).

El programa de desarrollo industrial requería de una razonable política de protección que permitiese a las nuevas plantas enfrentar, en su fase inicial, a la competencia extranjera. No se trataba de implementar una política proteccionista *per se*, sino de apoyar medidas que contribuyesen a «promover los cambios estructurales exigidos por el desarrollo económico, sin provocar la reducción de las importaciones por debajo del volumen correspondiente a la capacidad de pagos exteriores y sin reducir el comercio mundial ni debilitar su ritmo de crecimiento» (Prebisch 1954 en Rosales, 1988: 21).

La industrialización debería ser selectiva, es decir, los países latinoamericanos deberían promover proyectos específicos en los que se combinaran las exigencias de economicidad y el propósito de dar a las economías una mayor resistencia estructural a las fluctuaciones exteriores (Prebisch 1963 en Rosales, 1988: 22). No se trataba entonces de producir cualquier bien a cualquier costo. Por el contrario, razones de economicidad recomendaban continuar importando bienes cuya producción a nivel nacional resultase más costosa. Esto incluía un elemento de selectividad en el proceso de industrialización, uno de los aspectos más olvidados cuando se desarrollaron los programas nacionales de desarrollo industrial.

3.- Un tercer elemento del ideario estructuralista era su confianza en la planificación como un imperativo del desarrollo. Para la CEPAL, problemas como la tendencia al desequilibrio externo, el desempleo o los desequilibrios productivos intersectoriales eran de carácter estructural. En consecuencia, confiar a las fuerzas del mercado su solución no se consideraba recomendable, no sólo porque no ayudaba a su solución sino porque, al contrario, los agudizaba. La industrialización, concebida como mecanismo para la solución

de tales problemas, no podía estar orientada por el simple juego de la oferta y la demanda sino que debía ser programada y conducida por el Estado. Este debía dirigir la acumulación de capital, invertir en infraestructura y, al menos, supervisar los grandes proyectos industriales. Se requería también crear empresas públicas en aquellas actividades que superasen la capacidad de acción de la empresa privada, e incluso se sugería que se regulase la actividad de esta última (Rosales, 1998: 22).

Para la CEPAL el financiamiento externo debía ser evaluado según su grado de funcionalidad. Las necesidades de divisas y la insuficiencia de ahorro externo en América Latina hacían necesaria la inversión extranjera en el proceso de industrialización. No obstante, deberían aceptarse sólo aquellas inversiones que «en materia de costos, plazos y remesas de utilidades e intereses contribuyan efectivamente a expandir la capacidad de importación de las economías periféricas» (Rosales, 1988: 23). Para la CEPAL, sin embargo, la dependencia del financiamiento externo debía ser algo temporal, pues el desarrollo nacional debía ser realizado con el ahorro interno.

4.- La integración económica de los países latinoamericanos se consideraba una parte esencial de la estrategia cepalista de desarrollo. La industrialización colapsaría o no cumpliría con sus objetivos si se desarrollaba en los límites de los estrechos mercados nacionales. La integración económica permitiría desarrollar programas regionales de desarrollo industrial mediante los cuales se lograría la especialización industrial y se reduciría la sub-utilización de capital y la ineficiencia en el proceso productivo. La integración también favorecería la diversificación de las exportaciones y sería una fase de aprendizaje para los productos regionales, antes de ser sometidos a la competencia en los mercados mundiales.

En otras palabras, la integración era parte de una estrategia de transformación productiva que fuese compatible con un incremento en la eficiencia y el desarrollo tecnológico y que, a su vez, fuese complementaria con la exportación de manufacturas. Esta transformación productiva se acompañaría con una modificación en la estructura de la demanda. Como señala Rosales (1988: 24), «se podría, por ejemplo, reorientar el crecimiento de la industria metalmecánica hacia la producción de bienes de capital, con el objeto de aliviar el estrangulamiento externo, otorgar mayor autonomía al proceso de capitalización y fomentar el desarrollo tecnológico» (Rosales, 1988: 24).

5.- La CEPAL también insistía en la necesidad de promover transformaciones estructurales, como parte de su visión integral del desarrollo. Este es uno de los aspectos que distingue al estructuralismo del neoliberalismo, que concibe al desarrollo como producto de la libre competencia de la oferta y la demanda. Para el estructuralismo el desarrollo no es simplemente crecimiento económico sino que incluye la transformación de

las estructuras productivas, demográfica, ocupacional y distributiva, lo que no es posible lograr siguiendo la receta neo-liberal.

En consecuencia, la CEPAL proponía la aplicación de reformas estructurales que creasen condiciones para un desarrollo económico armónico, como por ejemplo la reforma agraria y la reforma fiscal. Mediante la reforma agraria se eliminaría los regímenes latifundistas y minifundistas de tenencia de la tierra, reduciendo así la rigidez de oferta agrícola y exceso de mano de obra. La reforma fiscal, suponía el cambio del sistema tributario para hacerlo más progresivo y dependiente del impuesto sobre la renta (Rosales, 1988: 24). Esta exigencia de reforma estructural confirmaba que para la CEPAL el desarrollo era un proceso integral; que consideraba elementos económicos, la estructura política y social y las condicionantes estructurales (Rosales, 1988: 24).

Finalmente, la escuela estructuralista también expresó su preocupación por la dimensión social del desarrollo. Debido a la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas, su tendencia al desempleo estructural y la inadecuación de la tecnología provocaba que grandes masas de población estuviesen desempleadas o sub-empleadas, además de mantener bajos niveles de capital y exigua productividad. Estos factores, a su vez, provocaban un deterioro en las condiciones de vida de la población tanto rural como urbana y, procesos migratorios del campo a la ciudad que contribuían a crear cinturones urbanos de pobreza.

Esto fue advertido reiteradas veces por la CEPAL en estudios pioneros sobre la distribución de la pobreza o en diagnósticos sobre áreas críticas como la vivienda, salud y educación. No obstante, es menester recordar que el proyecto cepalista privilegió la industrialización y la modificación de la inserción internacional de las economías latinoamericanas como las áreas prioritarias de su programa de desarrollo. Por ello, las propuestas concretas de políticas sociales constituyeron «el eslabón débil en las propuesta cepalista» (Rosales, 1988: 25).

EL MODELO DE CRECIMIENTO HACIA AFUERA

El modelo de crecimiento hacia afuera se basa en una crítica general del modelo de planificación e industrialización dirigido por el Estado. La «nueva política económica», condensada en el llamado «Consenso de Washington», parte de la premisa tradicional del pensamiento económico neoclásico según la cual el excesivo proteccionismo produce distorsiones en la estructura de precios lo que, a su vez, causa una ineficiente asignación de los recursos y debilita la capacidad de inserción competitiva de esas economías en el mercado mundial. Por ello, el proteccionismo comercial y la regulación estatal en materia de precios y asignación de recursos producen, a largo plazo, costos elevados que afectan el desempeño económico de cualquier país.

Esta es la razón del estancamiento de la mayoría de los países latinoamericanos que optaron por tal modelo.

Para este enfoque, una sana política económica debería basarse en el libre comercio y la desregulación económica. Políticas de este tipo inducirían a un uso más racional de los recursos y a estructuras de mercados y precios más racionales. En este aspecto, el enfoque neoliberal retoma el viejo debate sobre la eficiencia de la integración como mecanismo para promover el bienestar frente a la opción de un régimen de comercio multilateral libre. En el pensamiento neoliberal la apertura unilateral es el «primer óptimo», superior a la integración y apertura discriminatoria. Sin embargo, como el régimen de comercio actual dista mucho de estar desregularizado y libre de trabas, el neoliberalismo reconoce un lugar a la integración económica, aunque como una opción cuyo objetivo final es promover un régimen comercial multilateral más fluido y libre de trabas. En otras palabras, la integración económica regional se concibe como una etapa en el camino hacia un régimen de libre comercio global. Esto no es otra cosa que un retorno a la teoría del «segundo óptimo». De acuerdo a ésta, frente a las dificultades de alcanzar el libre comercio pleno a nivel multilateral, lo recomendable es promover procesos de liberalización comercial en un marco regional. Ahora bien, esto tiene importantes consecuencias en el tipo de integración que se recomienda, ya que en la óptica neoliberal ésta tendría un marcado carácter comercial, soslayando cualquier política dirigista, en particular excluyendo en lo posible políticas de fomento industrial. Además, la integración siempre se consideraría subordinada a la apertura multilateral, siendo un paso para facilitar ésta y no para obstaculizarla.

Los esquemas de integración comercial deberían tener un sesgo aperturista frente al resto del mundo, es decir, las políticas propenderían a la creación de comercio y no a la desviación de comercio. Tal planteamiento implica un regreso al viejo supuesto vineriano de acuerdo al cual las uniones aduaneras que promueven la creación de comercio incrementan el bienestar, mientras aquellas en las que predomina la desviación de comercio causan una disminución en el bienestar. Es por ello que en el enfoque neoliberal de la integración se recomienda una eliminación rápida y lineal de las tarifas aduaneras entre los países y, simultáneamente, el establecimiento de un arancel externo común lo más bajo posible frente a los terceros países. De esta manera, predominaría la creación de comercio, existiría una ganancia para los países socios y para el mundo en general.

Como puede observarse, en el modelo de crecimiento hacia afuera la desregulación económica, la apertura comercial y la inserción en los mercados mundiales son dos elementos fundamentales de la estrategia económica. Así se permitiría que las fuerzas del mercado pudiesen actuar de forma libre y mediante su fuerza creadora sería el motor de un proceso sostenido de

crecimiento. En este contexto, el mecanismo más eficiente para lograr el crecimiento económico y reducir la pobreza sería el libre juego de la oferta y la demanda y el retiro del Estado de la actividad económica. Esto sería más válido aún en un mundo globalizado e interdependiente como el actual.

Sin embargo, uno de los aspectos más conflictivos de este modelo es su falta de interés en temas como la pobreza y la desigualdad, situación que se ha agravado en el mundo globalizado. Para autores como Amartya Sen, la cuestión de la desigualdad se relaciona con la globalización en dos formas distintas, en primer lugar, está la cuestión crucial de cómo compartir las ganancias de la globalización entre países ricos y países pobres y entre los diferentes grupos al interior de un país, en segundo lugar, además de la cuestión de la distribución de los beneficios de la globalización se mantienen la demandas de justicia que reclaman superar el orden económico desigual que caracteriza al mundo contemporáneo como resultado del pasado postcolonial. En este sentido señala Sen que aunque el crecimiento económico impulsado por el mercado es un factor que puede contribuir a superar estas inequidades, existen problemas como las enfermedades previsibles, mortalidad prematura, creciente analfabetismo, exclusión social, inseguridad económica y falta de libertad política que no pueden ser resueltas sólo por los mecanismos del mercado (Sen, 2002:13).

Para algunos especialistas, la globalización y la apertura señala que estos procesos han contribuido a deprimir los salarios en los países en vías de desarrollo y han provocado además el desplazamiento de empleos desde los países ricos hacia los países pobres con salarios más bajos. Se alega que esto ha conducido a la aparición de una «economía de explotación», en la que las empresas estarían obligando a los gobiernos a competir en una carrera para atraer sus inversiones, teniendo como incentivo los bajos salarios. La carrera tendría entonces como objetivo la reducción de los salarios y las prestaciones sociales. Además de esto, y en buena medida su resultado, se estaría produciendo una migración de mano de obra calificada desde los países del sur hacia los países desarrollados (Berg y Krueger, 2002: 16).

Bajo esta perspectiva, la apertura comercial y la globalización habrían producido un incremento en las desigualdades existentes no sólo entre los países sino al interior de éstos. Una de las primeras evaluaciones del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, suscrito entre estos dos países en 1988, señala que el acuerdo fue seguido por un violento cierre de industrias en Canadá, con la consecuente pérdida de empleos. El libre comercio habría también afectado los programas sociales, la calidad del medio ambiente y la actividad agrícola (Alimonda, 1994). Evaluaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, vigente desde enero de 1994 entre Canadá, Estados Unidos y México, concluyen también señalando

que los ganadores del proceso de apertura comercial han sido las grandes Empresas Transnacionales, mientras sectores como el agrícola en México y el obrero en Estados Unidos han sido severamente golpeados (Arroyo *et al.*, 2000). En otras palabras, la apertura comercial y la globalización dejarían más perdedores que ganadores.

Frente a esta línea de argumentación, se responde señalando que contrariamente a lo señalado por los opuestos a la apertura, ésta ha sido un estímulo para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, permitiendo una reducción en la brecha entre ricos y pobres (Dollar y Kraay, 2001: 16). Gracias a la apertura, los países globalizadores habrían incrementado su tasa de crecimiento anual de Producto Interno Bruto (PIB) que en 1980 pasó de 1,4% logrado en los sesenta a 3,5% en los ochenta y 5% en los noventa. Paralelo a este crecimiento no se incrementaron las desigualdades sino que, contrariamente, se produjo una disminución de la pobreza. Un ejemplo sería Malasia, país en el que el ingreso medio del 20% de la población más pobre aumentó a una tasa anual de 5.4%.

Krueger y Berg (2002: 17-18) también aseveran que existe una relación entre crecimiento económico y apertura. Según estos especialistas, trabajos empíricos realizados en los últimos 15 años concluyen que la apertura comercial es una variable explicativa importante del nivel o tasa de crecimiento del PIB. La apertura comercial y la creciente competencia que genera ayuda a incrementar la productividad y, en consecuencia, el crecimiento. De igual forma, el comercio ayuda a incrementar la productividad debido al acceso de bienes importados. En otros términos, los ganadores de la apertura comercial serían más que los perdedores.

EL MODELO DE CRECIMIENTO DESDE ADENTRO: DESARROLLO ENDÓGENO Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD

Desde mediados de la década de los ochenta ha surgido en el seno de la CEPAL un nuevo enfoque de desarrollo que tomando en cuenta las experiencias de varias décadas de sustitución de importaciones propone políticas económicas alternativas al modelo de desarrollo hacia adentro, sin subordinarse por ello al modelo de apertura propuesto por el pensamiento neoliberal, la expresión «desarrollo desde dentro» ha sido acuñada para describir este nuevo modelo. Se trata de un esfuerzo creativo interno para crear una estructura productiva que sea funcional a las carencias y potencialidades propias de cada país. De acuerdo a esta propuesta, se debe comenzar por establecer industrias consideradas pilares fundamentales para crear «un núcleo endógeno básico» para un proceso de industrialización, acumulación, generación y difusión del progreso técnico e incremento de la productividad, así por ejemplo, se crearían industrias electro y metal mecánicas o de química básica a partir de la industria del hierro y del acero;

ó infraestructura de energía, sistema de transporte y comunicaciones, a partir de la utilización de recursos naturales desaprovechados y de la articulación del territorio y del mercado nacional (Sunkel, 2005:64).

En una etapa posterior, se promovería una mayor participación e interrelación entre los diversos actores y sectores: grandes plantas industriales vinculadas con pequeñas y medianas empresas, infraestructura científica y tecnológica, organismos de capacitación de recursos humanos en todos los niveles, ministerios y organismos que definan políticas y normas. Una vez que se haya producido la comunicación, interacción y fluidez entre estos actores se habrá conformado lo que se conoce como «núcleo endógeno de dinamización tecnológica», a partir de los cuales se pueden generar sistemas articulados capaces de alcanzar niveles de excelencia internacional en los diversos eslabones de la cadena de especialización productiva (Sunkel, 2005:64).

Esta propuesta de desarrollo endógeno también tiene una dimensión territorial, pues plantearía crear un sistema productivo en el cual las ciudades y regiones crecen y se transforman utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio, mediante inversiones que realizan las empresas y los agentes públicos bajo el control de la comunidad local. Esto supone la creación de una institucionalidad que sea capaz de gerenciar las potencialidades de desarrollo local y que pueda explotar el potencial existente mediante la activación de redes de cooperación entre los actores (empresas, conglomerados territoriales, universidades y centros de investigación) (Vázquez Barquero, 1999:268).

En esta estrategia de desarrollo desde dentro juega un papel primordial la promoción de capital social. Diversos autores han formulado concepciones en torno a la figura del capital social asociado a la cultura y al desarrollo en una suerte de movimiento global que se afianza en los valores como la solidaridad, confianza, tolerancia, reciprocidad, rechazo a la desigualdad, injusticia, grado de asociatividad y el nivel de conciencia cívica entre los individuos para el beneficio mutuo. El hecho de que los valores de que es portadora una sociedad incidan fuertemente en el comportamiento y desarrollo de las mismas, termina finalmente por ser aceptado por los organismos de cooperación internacional. De igual manera, las redes que se constituyen a nivel local, nacional y global también son importantes en esta estrategia de crecimiento desde dentro. Estas redes pueden ser entendidas como un capital social que permite articular diferentes recursos, mejorar la eficacia adaptativa de la estructura económica, y consolidar mecanismos de concertación social (Putnam, 1994; Sudarsky, 1997).

Otros autores como Douglas North (1990) centran su atención en otros elementos generadores de capital social, como el entorno político y social que configura las estructuras sociales y permite que se establezcan normas.

Este entorno incluye las relaciones y estructuras institucionales de carácter oficial como el gobierno, el régimen político, el ordenamiento jurídico, el sistema judicial y las libertades políticas y civiles. Las instituciones tienen efecto importante en el ritmo y el modelo del desarrollo económico (North, 1990).

En resumen, como se señala en los últimos estudios del Banco Mundial acerca de este tema, existen cuatro formas básicas de capital:

1. El material formado por la dotación de recursos naturales que posee un país.
2. El construido por los aportes realizados por el ser humano que agrega diversas formas de capital: bienes de capital financiero, comercial, infraestructura, etc.
3. El capital humano determinado por los grados de nutrición, salud y educación de una población.
4. El capital social, descubierto recientemente por las ciencias del desarrollo (Banco Mundial, 2001).

Estos planteamientos sobre desarrollo desde adentro, desarrollo endógeno y capital social están estrechamente vinculados con el nuevo enfoque de la CEPAL sobre una transformación productiva con equidad. Según este enfoque la integración de este tipo requiere la intervención estatal en la creación de externalidades en materia social y de infraestructura, exige la promoción de encadenamientos inter e intra-sectoriales, obliga a desarrollar innovaciones tecnológicas, organizativas y reformas institucionales. «Estas reformas y políticas estructurales y no tanto una corrección del sesgo anti-exportador, medida únicamente por señales de precios liberalizados, podrían garantizar condiciones para una inserción externa eficiente» (Furst, 1993:52).

El adaptar a la integración regional a una estrategia de transformación productiva proveerá a la región de herramientas efectivas para aumentar su competitividad y mejorar su inserción en los mercados globales. En este sentido está plenamente vigente la vieja idea de integración de Raúl Prebisch, quien concebía ésta como una fase previa de aprendizaje para competir en el mercado internacional. Una estrategia de integración de este tipo permitiría que las industrias establecidas mediante la política de sustitución de importaciones puedan cubrir sus costos fijos de producción y exportar a costos marginales. De igual manera, la existencia de un mercado regional puede servir como laboratorio, con menor costo y a bajo riesgo, para las innovaciones en materia tecnológica de productos y procesos. Estos últimos serían sometidos posteriormente a la competencia externa. Además, en un ámbito regional se podría desarrollar acciones conjuntas en pro de una mayor competitividad regional, como esquemas de exportación conjunta, políticas de fomento de las inversiones, inversiones comunes en materia de ciencia y tecnología, coordinación de políticas, etc. La integración también facilita la

complementariedad y la especialización para desarrollar en conjunto ventajas competitivas, difíciles de alcanzar por separado. Finalmente, si la integración incluye la acción conjunta regional, cada país podría obtener beneficios imposibles de alcanzar con base en acciones unilaterales (Salazar, 1990:179).

LA PRÁCTICA DE LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO LATINOAMERICANO

La CEPAL fue la institución que más promovió la integración desde la década de los cincuenta hasta mediados de los ochenta. La integración era un elemento central de su estrategia de industrialización y de búsqueda de una mayor autonomía de América Latina en la economía mundial. Este proyecto se concibió con la propuesta de crear un Mercado Común Latinoamericano que suponía «tanto la promoción de un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones como la ampliación del comercio intrazonal», parte fundamental del programa de desarrollo progresivo de la región (Laredo, 1990: 4).

Con posterioridad, los aportes de la teoría de la dependencia, que culpaba al sistema capitalista mundial y a las fuerzas transnacionales por el retraso de la región, también tuvo influencia en las políticas de integración, las cuales, sin embargo, continuaron siendo básicamente inspiradas por las ideas cepalistas de industrialización con sustitución de importaciones.

La CEPAL promovía la creación de una zona de libre comercio de forma gradual, tomando en cuenta la naturaleza de los productos que serían negociados. Esta zona de libre comercio debía ser acompañada por un régimen de especialización industrial, un sistema regional de pagos, la coordinación de políticas comerciales y un sistema para el tratamiento de los países de menor desarrollo económico. Estos principios fueron plasmados en propuestas concretas que se presentaron ante el Comité de Comercio de la CEPAL en una reunión celebrada en mayo de 1959. Allí se recomendó la creación de una zona de libre comercio en dos etapas. La primera duraría diez años y comprendería una reducción importante de las tarifas aduaneras, mientras la segunda comprendería la eliminación de otras restricciones al comercio y el incremento de la cooperación en negociaciones comerciales internacionales (Wionczek, 1972: 64).

Este proyecto fue sustituido por uno menos ambicioso centrado en el libre comercio, más en la línea del plan de una zona meridional de libre comercio que estaban proponiendo en ese momento los países del Cono Sur. Esto se reflejó en el Tratado de Montevideo de 1960 que creó a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), pues éste se planteó como objetivo alcanzar una zona de libre comercio en 12 años, estableciendo como instrumentos para realizar tal propósito, la negociación de concesiones arancelaria mediante listas nacionales y una lista común. Los otros instrumen-

tos enumerados en el Tratado como la cooperación financiera, la coordinación de políticas, el tratamiento diferencial a los países de menor desarrollo económico relativo y los acuerdos de complementación industrial fueron escasamente regulados.

La ALALC se convirtió entonces en un simple acuerdo para promover el libre comercio regional, considerado uno de los elementos vitales para inducir el crecimiento económico. Constituyó el primer ejemplo de cómo la integración se podía utilizar como parte de una estrategia de desarrollo que enfatizaba en lo económico y soslayaba los otros aspectos del desarrollo. En sus primeros años, el modelo de la ALALC fue exitoso ya que se produjo un crecimiento significativo en los volúmenes de intercambio comercial entre los países miembros del esquema de integración. Sin embargo, este éxito inicial comenzó a revertirse hacia mediados de la década de los sesenta cuando factores no económicos como la ausencia de una infraestructura de transporte que facilitase el comercio, la falta de una actitud competitiva en los empresarios nacionales y la toma del poder por gobiernos nacionalistas en los países grandes, en especial Brasil y Argentina, obstaculizaron el proceso de liberalización comercial. A partir de allí, la ALALC entró en un período de estancamiento que nunca pudo superarse y fue sustituida en 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (véase García y Cordero, 1987: 481-783).

Otra iniciativa de integración a escala sub-regional fue la creación del Pacto Andino como un intento más radical de superar el modelo comercialista de integración. Ciertamente, al igual que la ALALC, se proponía la creación de una zona de libre comercio, pero además incluía un programa de promoción conjunta del desarrollo industrial, un régimen común de control de las inversiones extranjeras, proyectos de integración física, un sistema institucional que tenía algunos elementos de supranacionalidad e incluso programas de integración cultural como el Convenio Andrés Bello.

El problema fue que detrás de este innovador esquema de integración se escondían enormes contradicciones entre los países miembros en cuanto a la ideología que debía inspirar al proceso. Esto fue evidente al intentar implementarse los compromisos económicos pues se materializaron las diferencias entre un sector neo-liberal y otro industrialista. El primero persistía en los argumentos tradicionales sobre los beneficios del libre comercio en los niveles de empleo, precios y desarrollo tecnológico, debido a lo cual se recomendaba una estrategia de apertura comercial. Junto a estas ideas convivían propuestas cepalistas de crear un arancel externo común y la industrialización conjunta. Esta mixtura ideológica afectó severamente el desarrollo del Pacto Andino, pues mientras el sector neo-liberal favorecía la reducción arancelaria, el industrialista la obstaculizaba y, mientras el sector industrialista apoyaba la negociación de acuerdos sectoriales de desarrollo

industrial para planificar en conjunto sectores como el automotriz, petroquímico o metalmeccánico, el sector neo-liberal se oponía a cualquier forma de intervención estatal que no permitiese a las fuerzas del mercado guiar de forma espontánea el proceso de industrialización (Puyana, 1981).

Estas contradicciones causaron la parálisis del proceso de integración que debió prorrogar reiteradas veces su metas de libre comercio y la implementación de los programas de desarrollo industrial. A su vez, el debate sobre el libre comercio *versus* industrialización absorbió de tal manera las discusiones en el Pacto Andino que otros aspectos como la integración física o la integración cultural perdieron relevancia. Así, a pesar de sus ambiciosos objetivos originales, el Pacto Andino terminó convirtiéndose en un modelo comercialista que prestó escasa atención a los factores no económicos de la integración y del desarrollo económico.

Un ejemplo revelador del modelo de integración comercialista que predominó en América Latina en los años sesenta y setenta, lo constituye el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Este último se creó en 1960 cuando Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua suscribieron el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. El MCCA constituyó un ambicioso programa que en sus orígenes proponía la liberalización del comercio intra-centroamericano, la creación de un arancel externo común y un programa regional de industrialización.

Durante los años sesenta estas metas fueron ampliadas. El comercio intra-regional se incrementó de forma considerable, el arancel externo común logró implementarse en más de un noventa por ciento y se promovió el desarrollo industrial de la región. No obstante, ya a fines de los sesenta comenzaron a manifestarse señales de las primeras crisis del proceso. El reparto desigual de los costos y beneficios de la integración dividió al istmo en, por un lado, Costa Rica, El Salvador y Guatemala, los más beneficiados del proceso y, por el otro, a Nicaragua y Honduras, los que menos aprovecharon las medidas de integración. Esta situación generó reclamos y tensiones en las relaciones intrarregionales. El estallido de la Guerra del Fútbol entre el Salvador y Honduras (1969) fue el detonante de la crisis, al ser utilizado por el último país como excusa para separarse de hecho del MCCA (véase Noriega Morales, 1992).

Mas grave aún fue el abandono de la propuesta de una integración que promoviera un verdadero desarrollo de una región con enormes desigualdades económicas y sociales. El sesgo excesivamente comercialista de la integración soslayó, por ejemplo, la reforma del régimen de tenencia de la tierra en los países centroamericanos. De hecho, el MCCA se presentó como un esquema que pretendía promover la industrialización regional, con las enormes transformaciones que ella implicaba, pero a su vez, no tocaba el régimen latifundista de tenencia de la tierra. Por ello, autores como Torres

Rivas (1990) consideran que la integración en América Central fue una coalición entre la oligarquía agrícola y el emergente sector industrial, alianza en la cual la primera apoyaba la propuesta de integración comercialista e industrializadora que proponía el sector industrial, mientras éste se comprometía a no alterar el régimen de tenencia de la tierra. En síntesis, la integración tampoco contribuyó en mayor medida al desarrollo centroamericano y terminó convirtiéndose en un simple proyecto comercialista de promoción del libre comercio.

En la nueva etapa de la integración latinoamericana iniciada a fines de la década de los ochenta, descrita como regionalismo abierto, se ha insistido en promover políticas cuyos objetivos inmediatos continúan dándole prioridad a indicadores del crecimiento económico, soslayando los ya débiles elementos de intervención pública que existían en los proyectos de integración de las décadas anteriores. Esto debe entenderse pues estas nuevas iniciativas están inspiradas en las propuestas de apertura y liberalización comercial del Consenso de Washington y los Programas de Reformas Estructurales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BD), que incluyen medidas relativas a una mayor liberalización del comercio, la desregulación de diversos sectores de la economía nacional, la privatización de las empresas estatales, la reforma fiscal y la privatización de los servicios públicos. Los temas sociales en cambio no eran prioridad en esta agenda. Este modelo condujo a que el Estado se desentendiera de sus compromisos con las políticas de promoción del desarrollo, intervención pública y de combate a la pobreza, que caracterizaron, a pesar de sus limitaciones, a la estrategia económica desarrollada en las décadas anteriores (véase Chossudovsky, 2003). Como era de esperarse, la adopción de estos programas, influyó el modelo de integración que se aplicaría en la región. Desde entonces, la integración se convirtió en un mecanismo dirigido a lograr la inserción internacional de la región bajo las premisas de la teoría clásica del comercio internacional. Esto ha ocurrido con el Pacto Andino, transformado en Comunidad Andina desde 1996, y el MCCA, y con nuevas iniciativas como el Grupo de los Tres (G-3), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre otros, que han prácticamente marginado al Estado como actor del proceso de integración.

Un caso particular, lo constituye el Mercado Común del Sur (Mercosur), proceso de integración iniciado en 1991 con la firma por parte de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay del Tratado de Asunción, que se propuso crear una unión aduanera en un lapso relativamente breve, como primer paso para establecer un mercado común. Debido a estas metas, el Mercosur podría ser incluido en la categoría de esquemas de integración de tipo «comercialista». Para autores como Aldo Ferrer esto obedeció al consenso neoliberal que existía entre Brasil y Argentina durante los gobiernos de Carlos Menem y

Fernando Collor de Mello, quienes promovieron en sus países programas de ajuste estructural y reforma económica inspiradas en las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta hegemonía neoliberal en ambos países, tuvo incidencia en el modelo de integración que adoptó el Mercosur en 1991. Sin embargo, particularmente en Brasil tanto sectores gubernamentales, especialmente luego de la destitución de Collor en 1991, como en sectores productivos, el Mercosur fue también concebido como un mecanismo para continuar en el nivel regional la estrategia de sustitución de importaciones. Por ello, en este esquema de integración se mantuvieron ciertas modalidades de planificación de las actividades productivas, como en el caso del sector automotriz. A pesar de ello, el Mercosur ha sido objeto de crítica por la supuesta ausencia de una dimensión social en su estrategia de integración, aunque recientemente se han promovido políticas como la creación de un Fondo de Desarrollo para las regiones menos avanzadas de los países miembros.

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que en los últimos años ha sido la iniciativa de integración que ha generado un mayor interés en la región está ausente de preocupación por la promoción de la equidad. Una breve revisión de los Proyectos del Acuerdo permite validar este argumento. Es notoria la ausencia de un Grupo de Negociación dedicado al tema de las políticas sociales y de las asimetrías entre países. Ni siquiera existe un Grupo para tratar los aspectos inherentes al ambiente y al trabajo, como sucedió en el TLCAN, pues estas áreas en el ALCA se incluyen en las discusiones del Grupo de Acceso a Mercados. El Grupo sobre Economías Pequeñas tiene tan sólo un carácter consultivo. Es apenas en la reunión Ministerial de Quito cuando se decide suscribir un Programa de Cooperación Hemisférica (PCH) para tratar de alguna forma los aspectos no comerciales de la integración. No obstante, el PCH no es parte integrante del tratado constitutivo del ALCA, lo que puede generar dudas sobre su implementación. La reciente Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en Monterrey, en enero de 2004, es el reconocimiento de la necesidad de incluir a la promoción de la equidad como parte integrante del proceso de regionalización del continente americano

A pesar de la agenda social de la Cumbre de Miami, el ALCA ha estado principalmente centrado en la liberalización de comercio e inversiones. Considera también sectores relacionados como las compras gubernamentales, los derechos de autor, el ambiente, trabajo, etc). Todos estos problemas han sido la piedra angular de discusiones desde el principio del período de la pre-negociación en Denver, Colorado (1995). Las discusiones de las diversas hipótesis de negociación empezaron en Florianópolis, Brasil en septiembre de 1996. La mayor parte del proceso negociador se dedicó a las cuestiones comerciales y las inversiones, los temas más importantes de

estos debates. En otros términos, el ALCA fue sinónimo de liberalización de comercio e inversiones, pues en las negociaciones no se consideró el Plan de Desarrollo Sustentable y Democracia aprobadas en Miami.

En la Cumbre de Santiago se inician las negociaciones. La tendencia anterior que privilegió comercio e inversiones se ratificó en esta Cumbre, al crear ocho grupos de negociaciones, ninguno de ellos consagrado a los problemas sociales. En la tercera Cumbre de las Américas realizada en la Ciudad de Québec, se presentó un Proyecto del tratado en el que ninguna propuesta social fue incluida en el cuerpo del proyecto y la mayoría de sus normas estaban relacionadas con el comercio y las inversiones. Esta apreciación global en el proceso de ALCA permite describirlo esencialmente como un esquema que busca liberalizar los mercados, con los compromisos sociales mínimos.

HACIA UNA INTEGRACIÓN AL SERVICIO DEL DESARROLLO INTEGRAL

En este ensayo se ha partido de dos premisas. La primera es que el desarrollo es un proceso integral que comprende aspectos económicos, sociales, políticos, culturales e incluso biológicos. En consecuencia, un programa de desarrollo debe trascender lo simplemente económico e incorporar todos estos aspectos. Se alega que la propuesta de la CEPAL fue un intento en esa dirección, que aunque con sus limitaciones, al menos incluyó propuestas en materia social. La segunda premisa es que la integración, tal como lo planteaba la CEPAL, puede ser un excelente mecanismo para promover un verdadero desarrollo. El problema ha sido que en América Latina, la integración ha adquirido un excesivo carácter comercialista, olvidando otros aspectos económicos y más aún las otras dimensiones del desarrollo.

Esta tendencia comercialista se ha fortalecido en los últimos años debido a la aplicación en la región de programas neo-liberales que exigen la apertura de los mercados y la desregulación económica. Este comercialismo, que podríamos describir como radical, es descrito como el modelo adecuado por haber logrado éxitos que antes no había sido posible alcanzar, en particular el importante incremento en los volúmenes del intercambio regional. Sin embargo, aceptar esto es volver al viejo error de creer que el simple incremento del comercio, o del PIB es un sinónimo de desarrollo. Es cierto, que estas variables son expresiones de desarrollo pero su crecimiento debe producirse con un aumento paralelo en los niveles de vida y, en este aspecto, la integración y la apertura comercial no han pasado la prueba. Datos recientes confirman el drama social de América Latina. Según Bernardo Kliksberg (2002: 28), cerca del 50% de la población en la región vive por debajo de la línea de pobreza, el 60% de los niños es pobre, el habitante promedio no tiene más de cinco años de escolaridad, en un contexto en el que el 30% de la población

sólo tiene un 7.5 del ingreso nacional.

Es cierto que la integración es apenas una de las políticas económicas que aplica un gobierno, junto a la política cambiaria o monetaria, etc. En consecuencia, no se le puede culpar de los males sociales de la región. De lo que se trata, no obstante, es de criticar su muy escaso aporte en la mejora de estos aspectos. Experiencias recientes como el TLCAN confirman este argumento. Para especialistas como Beethoven Herrera (2004: 389), el análisis de los resultados del TLCAN para México confirman que la entrada en vigor de este acuerdo no ha logrado reducir el índice de desempleo. En la actualidad el 60% de los empleados no reciben los beneficios que exige la ley mexicana, y se estima que un tercio de la población económicamente activa trabaja en el sector informal. La desigualdad ha empeorado, al igual que el coeficiente de Gini² en México, ubicándose en 48%, lo cual convierte a este país en una de las naciones con mayor desigualdad del hemisferio.

Estas reveladoras cifras llevan a insistir en la necesidad de un modelo de integración que sea un instrumento al servicio de una noción integral de desarrollo entendido no sólo como crecimiento económico, sino como un concepto fundamental que engloba la interrelación activa de las variables justicia social, paz, libertad, participación ciudadana, economía, en un equilibrio entre la humanidad y la naturaleza.

La integración latinoamericana debe ser en primer lugar un instrumento para lograr el crecimiento y el desarrollo económico integrado de los países de la región, incrementar el bienestar para sus pueblos, favorecer la mejor inserción de la región en la economía mundial e intensificar la cooperación política entre los países de América Latina y que sea un mecanismo que favorezca la consolidación de la democracia y de la sociedad civil en la zona (Laredo, 1991: 24). El logro de estos objetivos supone desarrollar políticas que van más allá de la liberalización comercial, adoptando otras significaciones diferentes de la expresión de la producción y el consumo, estableciéndose objetivos de vida diferentes que puedan ser reconocidos por los seres humanos como válidos.

En materia económica se requiere «una política activa de industrialización generadora y difusora de la innovación tecnológica y organizacional adecuadas, dirigida a lograr la mayor articulación del tejido económico y social, así como la inserción interna» (Albuquerque Lorens, 1992: 67). No se trata de volver a viejas políticas de sustitución de importaciones y alto proteccionismo como ocurría en el pasado, sino de una industrialización que sirva de fundamento para la transformación de la base productiva de la región, acorde con la nueva dimensión mundial de producción, para lo cual es necesario aumentar las tasas internas del ahorro, invertir en capital humano, educación, salud, capacitación y desarrollo de la ciencia y la tecnología. Con la solución de estos problemas no sólo se podrá redimen-

sionar el desarrollo sino que al mismo tiempo, se podrán mejorar las formas aún precarias de inserción en la economía internacional.

Por otra parte, es necesario consolidar la cooperación política como parte fundamental de la integración regional. Esto supone redimensionar mecanismos de diálogo y concertación regional latinoamericana como el Grupo de Río, para poder adquirir cierto grado de sustentabilidad futura del proceso de integración. No se trata de realizar simplemente reuniones a nivel presidencial de forma anual, sino de mantener una coordinación permanente entre las diversas cancillerías y presentar posiciones comunes en los diversos foros internacionales.

La integración también tiene una deuda social en América Latina. Es conveniente comenzar a pensar en la integración como un medio para ayudar a la mejora de las zonas más deprimidas de la región, con problemas múltiples y variados ocasionados por un desarrollo desigual entre países con condiciones desfavorables de inserción en el nuevo panorama mundial. Ya no solo se avizora el desarrollo o reafirmación de relaciones de dependencia y subordinación, sino que incluso se despliega un escenario de tendencias a la exclusión. En este sentido, es valiosa la experiencia europea, que desde hace ya varios lustros ha establecido un fondo para el desarrollo regional del cual se han beneficiado las zonas más rezagadas de este continente. También debe asignarse valor a aspectos de la agenda internacional que son de gran prioridad en nuestros países, como por ejemplo, la seguridad social y defensa del derecho al trabajo, la protección del medio ambiente, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la promoción del capital social, la integración física, la cooperación energética, el desarrollo de la ciencia y tecnología y la formación de capital humano.

La acción colectiva en defensa de la democracia es otro objetivo que tiene que asumir la integración latinoamericana. Esto tiene una doble vertiente, por un lado, el rechazo de los gobiernos que asuman el poder de forma inconstitucional, siendo un ejemplo interesante la respuesta de los países del Mercosur ante el intento de golpe militar en Paraguay en 1995. Por otro lado, la integración debe ser un escenario para fortalecer a la sociedad civil y promover la participación política, elementos claves del mantenimiento de la democracia en la región. Es necesario promover una sociedad civil regional que genere un debate sobre las políticas de integración y su influencia en el nivel de vida de sus pueblos. Como señala Laredo; «la afirmación y extensión de la integración exige llevar a cabo una tarea sistemática de concientización y movilización de la sociedad civil, particularmente de los sectores organizados: partidos políticos, sindicatos, empresarios, medios de comunicación, sectores culturales, etcétera. Esto implica ampliar el espectro social en el que se debe apoyar la integración» (Laredo, 1991: 24).

CONCLUSIÓN

En este ensayo se ha analizado el aporte de la integración latinoamericana al desarrollo integral de América Latina. El resultado de este examen no es demasiado alentador, pues el enfoque comercialista predominante en la región, aunque ha contribuido a incrementar los volúmenes de intercambio intrazonal, no se ha preocupado por las dimensiones políticas y sociales del desarrollo que menciona Mario Bunge. En consecuencia, continuar con este modelo de integración y desarrollo no parece garantizar un desarrollo armónico e integral de la región, sino que puede ayudar a perpetuar estructuras económicas y sociales poco equitativas existentes en la misma, con la multiplicación de las asimetrías del desarrollo desigual y la exclusión de sectores importantes de la población. Por ello, es necesario retomar las ideas de Bunge de un desarrollo integral que comprenda los diversos aspectos del quehacer humano. Esto debe reflejarse en una integración que contribuya a consolidar un modelo de desarrollo centrado en el ser humano. Para lograr este objetivo es necesario un crecimiento sostenido de la economía, el mercado y el libre comercio son mecanismos importantes. Sin embargo, la experiencia reciente demuestra que el libre comercio no es suficiente. No es aconsejable continuar con políticas proteccionistas que provoquen obsolescencia industrial y la pérdida de la competitividad internacional, pero tampoco es recomendable un modelo de integración que favorezca la desindustrialización y el desempleo. Una política racional debe comprender una combinación de una apertura selectiva y de proteccionismo selectivo a manera de someter de forma gradual las economías a la competencia global. Helio Jaguaribe (1996), lo describe como un liberalismo práctico. Además, es necesario que en la integración se incluyan políticas que contribuyan a la reducción de la pobreza e incremento de la equidad. En este sentido, es necesario señalar que la integración no va a resolver la pobreza e inequidad en América Latina. Estos son problemas estructurales de las sociedades latinoamericanas que requieren un gran esfuerzo económico, político, institucional y cultural de estas sociedades. A pesar de ello, la integración puede hacer una gran contribución en esta materia. Y todo esto supone superar los fundamentalismos económicos y el falso debate Estado contra mercado, pues como señala Laredo, el antagonismo Estado - mercado tiene mucho de artificial pues éstas no son necesariamente dos fuerzas separadas y contrapuestas sino que pueden complementarse y reforzarse mutuamente para favorecer el desarrollo regional y mejorar los niveles de vida de la región (Laredo 1995: 316).

REFERENCIAS

- Alburquerque Lorens, Francisco (1992), «La crítica situación de América Latina a inicios de los noventa y la necesidad de una estrategia de desarrollo alternativo al neoliberalismo», *América Latina Hoy*, no. 4, julio, pp. 57-68.
- Alimonda, Héctor (1994), «NAFTA blues. La crítica canadiense a los acuerdos de libre comercio en América del Norte», *Nueva Sociedad*, no. 133, septiembre-octubre, pp. 88-101.
- Arroyo Picard, Alberto y otros (2000), *Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México*. México, RMALC.
- Banco Mundial (2001), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*. Madrid, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.
- Berg, Andrew y Anne Krueger (2002), «Dar vela al comercio», *Finanzas y Desarrollo*, septiembre, pp. 16-19.
- Bunge, Mario (1985), *Economía y Filosofía*. Madrid, Tecnos.
- Black, Cyril (1979), «La dinámica de la modernización: Un repaso general». En Nisbett, R, Kunh, Th. S, White, L et al, *Cambios Social*. Madrid, Alianza.
- Chossudovsky, Michel (2002), *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial*. México, Siglo Veintiuno Editores.
- Dollar, David y Aart Kraay (2001), «Comercio exterior, crecimiento y pobreza», *Finanzas y Desarrollo*, septiembre, pp. 16-19.
- Fürst, Edgar (1993), «Centroamérica en los años noventa: libre comercio e integración regional ante el reto de una transformación productiva con equidad y desarrollo sustentable», *Ciencias Económicas*, San José, Costa Rica, vol. XIII, no. 1-2, pp. 45-67.
- Graciarena, J. y Franco R. (1981), *Formaciones Sociales y Estructuras de Poder en América Latina*. Madrid, CIS.
- Herrera Valencia, Beethoven (2004), «América Latina: integración comercial y sus implicaciones sociales». En Martínez Becerra, Carlos (editor), *Integración regional, fronteras y globalización*. Bogotá, Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia.
- Jaguaribe, Helio (1996), «Significação e Alcance do Mercosul», *Aportes para la Integración Latinoamericana*, La Plata, año II, no. 3, diciembre, pp. 15-29.
- Kliksberg, Bernardo (2002), *Hacia una economía con rostro humano*. Maracaibo, Venezuela, Fondo de Cultura Económica, OPSU, Universidad del Zulia.

José Briceño Ruíz y Raquel Álvarez de Flores
Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica

- Laredo, Iris Mabel (1991), «Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericano en las tres últimas décadas», *Integración Latinoamericana*, año 16, no. 171-172, septiembre, pp. 3-25.
- Laredo, Iris Mabel (1996), «América Latina en el sistema internacional: la integración regional como herramienta de transformación del status y de reinserción mundial». En *Documentos de Trabajo y Conclusiones del II Congreso Extraordinario de la Asociación Argentina de Derecho Internacional*. Concordia, Universidad Nacional de Entre Ríos, pp. 298-319.
- North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Putnam, R. (1994), *Para hacer que la democracia funcione*. Caracas, Editorial Galac.
- Puyana, Alicia (1981), «Reflexiones sobre las experiencias de integración latinoamericana. Fuerza y debilidad del regionalismo», *Latinoamérica. Anuario de Estudios Latinoamericanos*, no. 14, pp. 479-539.
- Rosales, Oswaldo (1985), «Balance y renovación del paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano», *Revista de la CEPAL*, no. 34, abril, pp. 19-36.
- Torres, Rivas, Edelberto (1990), «La crisis centroamericana y el Mercado Común» ¿Desintegración regional?. En Frambes-Buxeda, Aline (editora), *Confederación Latinoamericana*. San Juan, Puerto Rico, Ediciones Homines.
- Salazar, José Manuel (1990), «Presente y futuro de la integración centroamericana», *Revista de la CEPAL*, Santiago, no. 42, diciembre, pp. 171-197.
- Sen, Amartya (2002), «Globalization, Inequality and Global Protest», *Upfront*, vol. 45, no. 2, pp. 11-16.
- Sudarsky, John (1997), «Perspectivas para el desarrollo del capital social en Colombia», *Revista Coyuntura Social*, no. 16, Santafé de Bogotá D.C., Colombia, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO / Instituto SER de Investigación.
- Sunkel, Osvaldo (1995), «Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro». En Sunkel, Osvaldo (compilador), *el desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. Primera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica pp. 35-79.
- Vázquez Barquero, Antonio (1999), *Desarrollo, redes e innovación*. Madrid, Ediciones Pirámide.

Wionczek, Miguel S (1972), «La historia del Tratado de Montevideo». En Wionczek, Miguel S. (editor), *Integración de América Latina. Evaluación y Perspectivas*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 53-93.