

motivar a las mayorías nacionales y, a diferencia de los pueblos europeos, ningún sector cree que esa integración resolvería sus problemas o introduciría cambios sustanciales en el desarrollo de sus países.

Podría suponerse que existe defecto en la divulgación de la idea o un decaimiento de la fe cuando se observan los inadecuados resultados en términos cuantitativos. A los que hemos estudiado el problema durante largos años nos parece que hay más una falta de fe en la integración por el modelo elegido que por los resultados que ya eran previsibles. La crisis internacional nos encontró desunidos y la situación caótica de nuestras economías se acentuó, decayeron las exportaciones, se deterioró el comercio intrazonal, se estancaron las economías nacionales y se llegó al endeudamiento que acentuó la crisis y emergieron todos los fenómenos negativos existentes en países atrasados.

No faltaron voces calificadas que advirtieron errores y contradicciones, sin que se les prestara atención. Se ocultó la endeblez del sistema y todos los inconvenientes que se confrontaban, despreciando la necesidad de los aportes de los pueblos. Ahora es necesario hacer un replanteo, un recuento de convergencias y logros, aprovechar las experiencias positivas o negativas, imaginar el modelo alternativo, tomar la decisión política de hacer un nuevo llamado fundacional, y comenzar sobre bases políticas y científicas más serias.

La universidad debe cumplir un papel fundamental en el diagnóstico de la crisis y también en la convocatoria a los organismos intermedios que pueden gravitar sobre las más altas esferas dirigentes. Dentro de una ideología del desarrollo hay que imaginar, con la misma creatividad de los europeos, el nuevo tratado marco que supere las deficiencias actuales.

Hace veintitrés años que no se reúnen los presidentes para tratar el problema de la crisis que sufre la integración. Ese es el primer obstáculo, que no podrá salvarse si no se crea una opinión pública suficientemente fuerte para movilizar a la clase política latinoamericana.

Para que exista la integración real es necesario, como dijera HELMUTH SCHMIDT<sup>33</sup>, "que unos ceden a otros, otros reciben de uno,

---

33. Luis Aguilar Villanueva, "La crisis latinoamericana y su impacto en la universidad", en *Universidades*, México, UDUAL, 1985, núm. 100.

todo ello neto y sin reclamaciones posteriores. Pero a largo plazo todo el mundo sale ganando en una comunidad como la que tenemos y queremos y eso no es más que justicia”.

El primer parámetro que debe tenerse en cuenta después de las experiencias realizadas, es que una integración basada en formas comerciales aisladas no responde a las aspiraciones de los pueblos y además está condenada al fracaso. El comercio es sólo una parte de la integración, y por eso el proceso no puede ser manejado exclusivamente por los hombres de negocios. El empresariado latinoamericano ha demostrado poca audacia e independencia en la conducción de sus propios negocios y se niega a aceptar el riesgo de competir con los oponentes en un mercado ampliado.

Entre las causas que han determinado la crisis de los actuales procesos de integración podemos mencionar la crítica situación económica más allá del endeudamiento externo, la situación política y el aflojamiento del afecto societario. Todo esto ha sido reforzado por instituciones insuficientes, sin facultades para autoimpulsar el avance del proceso y por la falta de voluntad política de los organismos políticos nacionales. La trasnacionalización creciente de las economías periféricas ha llevado a una falta de decisión y definición acerca de los problemas que confronta la integración.

La misma falta de atribuciones y de decisión política ha ocasionado que los conflictos no hayan podido ser superados y que no existan mecanismos para dirimirlos.

El modelo neoliberal predominante en los medios políticos y aplicado a países con profundos desfases estructurales no podía haber llegado a resultados superiores a los logrados. Para el destacado politólogo argentino MARCOS KAPLAN<sup>34</sup> se promovió un solo modelo del que se esperaba que automáticamente lograra el desarrollo y la modernización. Para eso se adoptó una ideología reformista conservadora, con cambios muy superficiales. El modelo fue copiado de los países de desarrollo capitalista avanzado, sin tener en cuenta las diferencias estructurales. Al decir del mismo autor, en ese modelo no se define el significado y el contenido de la integración, el

---

34. Marcos Kaplan, “El sistema de relaciones políticas entre países latinoamericanos. Tendencia y evolución futura”, en *Integración Latinoamericana*, diciembre de 1985, núm. 108.

sistema de valores que se adopta, las alternativas a enfrentar, las opciones posibles, los objetivos y medios, los requisitos internos y externos, los agentes y resistencias, los instrumentos y las consecuencias. Tampoco se trata la política respecto de sectores y niveles sociales y no se explicita cuál es la ideología, deduciéndose que es la clásica liberal. Tampoco se definen los obstáculos ni se crean mecanismos para resistir la presión de los grupos hegemónicos ni para articular mecanismos que superen la dependencia.

El modelo comercial no tuvo presente que existía un bajo grado de interdependencia previo y no se crearon estímulos suficientes para expandir el intercambio, más allá de las condiciones estáticas en que se encontraba cada economía nacional. Faltan canales comerciales y financieros suficientes y las actuales actitudes abren más las puertas a las empresas transnacionales que a las de cada uno de los países integrantes.

En definitiva la ALALC no cumplió su cometido, no afectó para nada la división internacional del trabajo que se impuso tampoco el libre accionar de las corporaciones transnacionales y las relaciones de intercambio.

No puede dejar de tenerse en cuenta que la crisis de la ALALC como la del Grupo Andino tiene profundas raíces políticas. Ha habido numerosos cambios de gobierno. La mayoría de tipo autoritario, que restaron interés al proceso de integración.

En la ALALC se exacerbaban los conflictos y las cuestiones pendientes entre grupos militares y en el Acuerdo de Cartagena no podemos menos que recordar el apartamiento de Chile por la dictadura militar. El régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros, la decisión 24 tan festejada en todos los círculos intelectuales, constituyó la piedra del escándalo cuando uno de los países se apartó de las vías democráticas. Más tarde se puso en evidencia que al descartar una función primordial para el Estado, emergieron diferencias cuantitativas y cualitativas en países que confrontan situaciones tan heterogéneas. No puede pensarse en los requisitos del mercado de competencia perfecta en situaciones de monopolio o cuasi monopolio como las que imperan en los países latinoamericanos. Tampoco puede pensarse en la integración sin prever las diferentes situaciones de los países en materia de inversiones, productividad, tecnología o salarios. El único remedio que se previó en el Tratado constitutivo de la ALALC, como en el de la ALADI,

fue el otorgamiento de mayores plazos de acomodación, pero los costos negativos fueron pagados por los países más pequeños. La asimetría de las relaciones ha sido una fuente permanente de conflicto y el modelo neoclásico no ha sido adecuado al subdesarrollo.

Es la hora de preguntarnos qué esperan conseguir los países subdesarrollados de la integración, cosa que no ha sido analizada en la teoría que venía de los centros de poder. Hay muchas preguntas que quedaron pendientes en todo este tiempo y que han sido soslayadas sistemáticamente en los últimos años, como por ejemplo si había que desarrollar la industria y qué ventajas se esperaban de la industrialización, que no siempre podía realizarse a costos competitivos con los mercados internacionales.

Dice JANKA<sup>35</sup> que “la utilidad total aumenta con la expansión de actividades industriales hasta llegar a un punto donde la utilidad marginal derivada del consumo colectivo de las actividades industriales queda compensada por la diferencia en los costos privados marginales debido a la protección”.

Si no se determina exactamente la razonabilidad de la industrialización, tampoco podremos convencer a los países menores que deben comprar internamente a precios superiores a los del mercado internacional. Este problema no ha sido resuelto por la teoría y WIONCZEK<sup>36</sup> señala que “la causa más importante del fracaso de los planes de integración o de la resistencia a participar en ellos es probablemente no haber prestado debida atención al problema de la distribución equitativa de los beneficios obtenidos”.

En consecuencia, se optó por un sistema que incrementaba el comercio sobre la base de producciones ya establecidas. Cuando se agotó el ritmo de desgravaciones arancelarias no hubo la posibilidad de proseguir el avance, en tanto no existieron esperanzas y objetivos de acometer nuevas empresas. No hubo decisiones en el orden nacional y faltaron organismos autosuficientes para generar ideas y decisiones. HAAS<sup>37</sup> sostenía que de no lograrse un compromiso

---

35. Helmuth Hanka, “Distribución de costos y beneficios en sistemas de integración”, *Integración Latinoamericana*, septiembre de 1974, núm. 17.

36. Fernando Hinestroza, “Desarrollo de formas no tradicionales de educación superior: la educación superior y el derecho a la educación”, en *Universidades*, México, UDUAL, 1978, núm. 73.

37. Ernest B. Haas, *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, Buenos Aires, BID-INTAL, 1986.

político interno entre todos los partidos y grupos sociales para impulsar la integración por encima de los avatares de cada circunstancia, se originarían presiones asimétricas en cada país, que determinarían que la integración no avanzara más allá de un mínimo común denominador.

La función de la universidad es primordial porque todo proceso de integración es el resultado de una alta decisión política y que no puede depender de decisiones técnicas por más calificados que sean los grupos, cuando los funcionarios carecen de atribuciones y posibilidades. La decisión depende a la vez de la conciencia que se haya formado en los pueblos. PREBISCH<sup>38</sup> sostuvo hace ya muchos años que "ahora la tarea es promover la discusión pública, y, sobre todo, atraer la atención de los dirigentes políticos y sindicales".

Las corrientes en pugna en torno a la idea de la integración, han disentido en cuanto al rol de la integración dado lo insuficiente de la demanda interna, en las condiciones actuales de desarrollo. Todavía se desconoce si el mercado ampliado posibilita la instalación de industrias y el aumento de productividad de las ya instaladas. Hay una gran tarea todavía para establecer la dimensión óptima de los mercados, la eficiencia de la producción, las políticas de empleo, el modelo de crecimiento industrial, la producción suficiente de alimentos y cómo se realiza la transmisión de un modelo comercialista de integración a un modelo de desarrollo económico y social. El límite de las exportaciones intrarregionales, debido a la falta de avances tecnológicos, plantea también la necesidad de la adopción de una política propia que establezca cuáles son los adelantos necesarios que se esperan de la tecnología. Hoy hablamos de tecnología en sentido genérico, sin saber exactamente en qué podemos aplicar más adecuadamente los adelantos posibles de lograr en un medio donde no pueden atacarse simultáneamente todos los factores del atraso.

El estado actual de los estudios de las relaciones interamericanas no nos permite adoptar decisiones trascendentes en lo que se refiere a la superación de los obstáculos que plantea el reforzamiento de los lazos de dependencia. Contemplamos en los últimos tiempos con asombro las intervenciones directas de los países centrales que habían sido superadas por formas más sutiles de penetración.

---

38. Raúl Prebisch, *La integración económica en América Latina*, Buenos Aires, INTAL, 1973.

Estados Unidos y las transnacionales representan objetivamente un grave obstáculo en el caso de estructurarse modelos más avanzados de integración que promuevan el desarrollo independiente. Nos hemos referido a este problema ya en otras oportunidades. Este problema del endeudamiento y de las engorrosas negociaciones ha variado fundamentalmente la capacidad negociadora de América Latina, aspecto que debe merecer mayor atención en las futuras investigaciones.

### **Obstáculos para la integración**

Cualquier estrategia para reprogramar la integración latinoamericana no puede ignorar las experiencias previas, especialmente los obstáculos que deterioraron la marcha de los esquemas anteriores. En el futuro, buena parte del tiempo de los investigadores deberá dedicarse a la búsqueda de la superación de esos inconvenientes que podrían impedir el éxito de nuevos intentos.

En la imposibilidad de abarcarlos en este trabajo, hemos hecho una síntesis de los mismos.

### **Obstáculos internacionales de orden global**

- I. Crisis económica y política internacional.
- II. Concentración del poder a escala mundial.
- III. Crisis de las superpotencias y de los bloques conformados.
- IV. Traslado de la crisis de los países centrales a la periferia mundial
- V. Avances tecnológicos que inciden sobre el consumo de materias primas, creación de insumos sustitutivos, desfasaje de técnicas en países subdesarrollados.

### **Obstáculos de orden político interno**

- I. Falta de voluntad política en los sectores dirigentes; bajo grado de participación social en las decisiones.
- II. Poca presencia de grupos intelectuales que promovieran una nueva visión de Latinoamérica. Transnacionalización de las ideas, trasladando a países atrasados ideologías que se generan en otros medios.
- III. Pérdida de individualidad para reformar las estructuras del atraso en el sector económico, social, político y cultural, por acentuación de los caracteres de la dependencia.

- IV. Predominio durante muchos años de un totalitarismo balcanizante en la mayoría de los países latinoamericanos.
- V. Agudización de los conflictos internos entre países de la región e ingerencia extrarregional en los conflictos planteados entre los países de América Central que impiden una adecuada inserción internacional.
- VI. Criterios predominantes de acciones bilaterales por el fracaso de modelos anteriores sin fijarse metas globales y generales.
- VII. Falta de adecuación ideológica frente a las mutaciones históricas producidas, que parecen haber quedado fuera de la percepción de los actores.
- VIII. Falta de definición del Estado y de su rol en el desarrollo de los países.
- IX. Resentimientos intersectoriales y entre países por la distribución de los beneficios.
- X. Convicción, arraigada en medios burocráticos, que a mayor indefinición de los objetivos e instrumentos de los procesos de integración, hay mayor aceptación.
- XI. Existencia de una clase política dominada, según la CEPAL, por la fracasomanía, o sea la conciencia de haber vuelto a fracasar en forma reiterada.
- XII. La suscripción del Tratado de Montevideo en 1960 con toda clase de reservas mentales e ignorando a los mayores protagonistas del proceso que son los trabajadores.
- XIII. Falta de definición de los beneficios otorgados a los países y razón de ser de la integración. Indefinición respecto al sentido de la protección que determine producciones más caras por encima de los costos internacionales.
- XIV. Falta de creación de adecuados canales de comunicación entre los sectores sociales internos y el gobierno.

## **Obstáculos de orden económico y social**

### **a) De orden internacional**

- I. Trasnacionalización de la economía que impide el ejercicio de la soberanía para planificar una política propia.
- II. Balances comerciales deficitarios para los países menos desarrollados y acumulación de una deuda externa que gravita negativamente sobre los países deudores.
- III. Decaimiento del comercio internacional, deterioro continuo de los precios, flujos financieros escasos, proteccionismo en el comercio exterior de los países desarrollados.
- IV. Nueva división internacional del trabajo que ha desubicado la economía de los países subdesarrollados.
- V. Cuello de botella en el sector cambiario.
- VI. Redistribución de los mercados en forma oligopólica por las corporaciones trasnacionales y asignaciones de actividades manufactureras en desmedro de la industrialización de los países más atrasados.
- VII. Pérdida del status internacional de América Latina, en materia económica, financiera y comercial.
- VIII. Contracción del volumen de intercambio comercial con terceros países, provocado por aplicación de aranceles, restricciones cuantitativas, licencias, depósitos previos, inconvertibilidad de monedas, controles de cambios, paridades sobrevaluadas, etc., o bien por desplazamiento en las necesidades de productos primarios.
- IX. Falta de equidad en la organización del comercio internacional y en el manejo de los organismos internacionales (GATT, Fondo Monetario), que concentró los beneficios del comercio en unos pocos países centrales.
- X. Uso abusivo del poder negociador por el carácter acreedor de los países centrales.



XI. Manejo arbitrario de las ventajas tecnológicas y ejercicio del poder monopólico de las corporaciones trasnacionales en el intercambio internacional.

**b) De orden interno**

I. Falta de una ideología del desarrollo y del cambio estructural que dieran adecuada solución al atraso existente.

II. Vulnerabilidad estructural de las economías latinoamericanas

III. Resignación a cumplir las funciones asignadas en el esquema centroperiferia, tratando de adoptar los planes internos al esquema internacional, ejecutado fundamentalmente a través de directivas del FMI y de los bancos acreedores y corporaciones trasnacionales.

IV. Indefinición del rol del Estado, renunciando a ejercer su poder para establecer políticas nacionales autónomas. Sin la intervención del Estado es imposible evitar la destrucción de las empresas de capital nacional, la discriminación de los transportes y en el comercio. En el mundo contemporáneo no existe un aparato negociador desprendido de la acción del Estado.

V. Incoherencia en el aparato de comercialización externa de los países; falta de un aparato de control de calidad y seguimiento de las exportaciones.

VI. Superávit del comercio exterior inferior a los servicios de la deuda; balanzas de pago deficitarias en forma crónica; predominio de exportaciones con escaso valor agregado.

VII. Fractura en el aparato industrial externo; no existe estímulo industrial ni aliciente para modernizar las industrias, lograr costos menores y una mayor y mejor especialización; el enfoque comercialista ha impedido distinguir a qué empresas debía ayudarse para competir con empresas protegidas desde el exterior; inexistencia de un arancel externo común que impida la competencia desleal de los países desarrollados o de las corporaciones trasnacionales cuando tienen capacidad ociosa en sus países.

VIII. Caída de los niveles de ingreso de grandes masas de la población, disminución del consumo interno, acentuación del de-

empleo, falta de alicientes para la producción en un mercado absolutamente recesivo.

- IX. Insuficiente información para los agricultores pequeños y medianos, que les posibilite actuar en mercados de gran dimensión y de poca transparencia; inexistencia de aparatos exportadores que contrarresten los efectos negativos de la intermediación; inadecuación de los sistemas de producción de ciencia y tecnología en biogenética, mercadeo, técnicas de producción y participación en los mercados nacional e internacional; aplicación constante de medidas coyunturales sin que exista un plan agropecuario para la formación de un mercado común de alimentos.
- X. Acentuación de la monopolización de los mercados, ya que la tendencia es a mayor concentración, a menos que el Estado en concordancia con los sectores privados nacionales, las contrarreste.
- XI. Tendencias defensivas muy fuertes del empresariado latinoamericano, que puede esterilizar las acciones de intercambio; hay bajo grado de interdependencia anterior; la dimensión de los mercados sigue siendo reducida.
- XII. El sistema industrial latinoamericano tiene fallas y falencias que le impiden cumplir un rol significativo; no han sido aprovechadas las posibilidades de integrarse regionalmente.
- XIII. No se ha definido una política global con el mundo, para poder definir las políticas industrial, agraria, etc, y para poder lograr el equilibrio de la balanza de pagos.

#### **Obstáculos derivados del modelo de integración**

- I. Escepticismo en los sectores económicos internos por ausencia de logros concretos en materia comercial, de implementación de los programas sectoriales, incumplimiento de los compromisos contraídos y restricciones al financiamiento por falta de una organización financiera que promoviera proyectos de desarrollo e integración.
- II. Falta de concreción de acuerdos sectoriales, de empresas multisectoriales latinoamericanas, públicas y privadas.

- III. Falta de equidad entre países y entre sectores sociales.
- IV. Estructura normativa inadecuada y poco propicia a la acción multilateral; diferencias estructurales imposibles de neutralizar por simples acciones mercantiles; países sumamente heterogéneos sin medidas eficaces para contrarrestar las desigualdades; distintas aspiraciones de los países y falta de criterio en cuanto a los proyectos nacionales; inflación imposible de evitar en sus efectos antiintegrativos; lentitud de la liberación comercial, falta de poder de negociación en los órganos de la integración; continua postergación de los plazos; paralización de los avances en materia de reducciones tarifarias; sistema de negociación producto por producto; disminución notoria de los productos negociados.
- V. Inexistencia de una relación entre la parte declarativa del tratado que buscaba el desarrollo armónico y el mercado común latinoamericano, con los instrumentos creados.

### **Objetivos de la integración**

Teóricos y sectores dirigentes han llegado a la conclusión que la regionalización de América latina constituye la única forma de neutralizar la transnacionalización de la economía y la cultura desde los centros del poder mundial, porque:

- Aumenta la capacidad productiva, la productividad, el poder de competencia, etc.
- Adelanta el proceso de industrialización al posibilitar acercarse a los niveles tecnológicos del mundo desarrollado.
- Posibilita la viabilidad de los países más pequeños.
- Contrarresta la desunión provocada por la parcialización ideológica, cultural y económica frente a un mundo unificado y detrás de grandes concepciones.
- Preserva la democracia como bien común, al crear una nueva mística y lograr aliviar las tensiones sociales.
- Permite la utilización racional de sus reservas monetarias externas, frente a lo exiguo de cada reserva nacional en relación a los servicios de la deuda y las necesidades de importación.

— Hace posible realizar presión internacional por el suministro de materias primas que se consideran estratégicas.

— Consigue defender los precios de sus productos en el mercado mundial.

— Constituye una forma eficaz de llevar adelante la relación con los Estados Unidos, cuya permanencia y predominio en la región no puede ignorarse.

— Aumenta las defensas para disminuir la vulnerabilidad externa.

### **Razones invocadas para la integración entre los sectores progresistas**

Muchos círculos y sectores sociales han comenzado a establecer las razones por las cuales habrá que llegar a la integración de los pueblos, definiendo en principio un nuevo modelo de integración más atractivo.

— Dar solución al cierre de mercados, establecimiento de trabas arancelarias y administrativas, “dumping” y subsidios, que provocan un serio deterioro en la relación real de los términos de intercambio.

— Colocarse en mejores condiciones para afrontar los problemas derivados del endeudamiento.

— Mejorar el comercio intrazonal.

— Superar la escasa dimensión de los mercados.

— Coordinar y lograr un desarrollo autosostenido.

— Aumentar el nivel ocupacional a índices superiores al crecimiento de la población activa y elevar las condiciones de vida de los sectores con ingresos más críticos.

— Superar el estancamiento sufrido por el proceso de industrialización y obtener una mejor negociación internacional; exportar los productos con mayor valor agregado.

— Racionalizar y aumentar las inversiones y la productividad.

— Producir tecnología adecuada a las necesidades básicas de nuestra población y en niveles acordes que contemplen la mutación sufrida

en los últimos años y la que se está produciendo. regular uniformemente el mercado de tecnología.

— Neutralizar, en mayor medida, el poder económico y político de las corporaciones transnacionales y de los grupos oligárquicos internos que han estancado el desarrollo.

— Mejorar las pautas de distribución de la riqueza.

— Tratar en forma común la inversión extranjera, para obtener mejores condiciones al evitar la competencia por la radicación en cada uno de los países.

— Utilizar el poder de compra estatal y de las empresas públicas para gravitar en la programación del desarrollo.

— Crear mecanismos multilaterales de pagos externos. Cancelación por vía múltiple de saldos bilaterales.

— Organizar en forma común mecanismos de promoción comercial, pre y financiamiento de exportaciones, etc.

— Crear una moneda única para intercambios zonales.

— Insertarse en mejores condiciones en el esquema internacional.

— Formular nuevos esquemas para confeccionar el modelo de desarrollo político, económico, social y cultural, que sea funcional a la dimensión de los países.

— Mejorar la capacitación laboral para aumentar los ingresos y niveles de vida.

### **Concepto de integración**

La asociación del concepto de integración con el desarrollo no es reciente, pero habría de establecer cuál fue la idea-fuerza que predominó en cada época con respecto a la definición, contenidos y objetivos de la integración, tal como decía André Marchal. Cada época marca la adscripción a una ideología económica y social, y en cada circunstancia se crean mitos y paradigmas que son reedición de anteriores, o visiones nuevas que intentan ponerse en vigencia presionando sobre el futuro.

A veces los mitos no desaparecen del todo y se superponen a los nuevos. El mito del crecimiento económico fue anterior al concepto de desarrollo integral, concepto este mucho más amplio, global y equitativo, pero en la actualidad se nota la superposición por una nueva vigencia del concepto de crecimiento, lo que implica una serie de consecuencias que deben ser analizadas detenidamente.

Si nosotros consideramos que el objetivo de la integración es el crecimiento neutro en los aspectos sociales y políticos, podemos llegar a considerar que, dadas ciertas condiciones, la integración puede producir un beneficio global en la región, pero al mismo tiempo producir el empobrecimiento de algunos países en beneficio de otros que crecen o la pauperización de algunos sectores sociales en beneficio de otros privilegiados por la distribución que hace el mercado. Como un ejemplo, diremos que en el primero de los casos considerados, el proceso de eliminación de las barreras arancelarias acentuó la desigualdad entre países y la falta de una política distributiva incidió en su carácter regresivo.

El concepto de integración basado exclusivamente en la liberación de aranceles puede admitirse como factor de crecimiento cuando existe paridad de condiciones entre los países, entre las fuerzas económicas internas en cada uno de ellos y similares disponibilidades de capital, técnica, recursos humanos y naturales. En caso contrario, se acentuarán las diferencias y la situación requerirá adoptar nuevos compromisos, más audaces y progresivos o retroceder en los objetivos que se habían fijado originariamente.

La viabilidad del proceso de integración depende de que los resultados obtenidos sean superiores a los que podrían lograr los países en forma aislada. Y esos beneficios dependen de que se perciba que en las obligaciones y ventajas de la integración se dan la reciprocidad, la equidad y el desarrollo equilibrado, haciendo la aclaración que la equidad en el comercio no supone desarrollo equilibrado, por la simple razón de que el comercio intralatinoamericano sólo representó en distintas épocas entre el 10 y el 15% del comercio total y el resto depende de terceros países y es ahí donde se nota una incidencia muy diferente en cada economía. La situación lograda después de los procesos de sustitución de importaciones hizo que la vulnerabilidad y dependencia del comercio exterior hayan sido muy distintas para cada economía.

Para determinar el concepto de integración hemos tomado prioritariamente la definición estructuralista de ANDRE MARCHAL<sup>39</sup> que distingue entre cooperación e integración, primer paso importante en la concepción política, social y económica, porque la integración es superior, más profunda que la cooperación. Esta preocupación es compartida por Jan Tinbergen, que suprimió el concepto de cooperación para incorporar el de integración. No es casual que anteriormente se hayan usado indistintamente las dos denominaciones, porque el concepto de cooperación se confundía con la definición liberal de la misma y la integración en el sentido estructural.

La teoría de la integración que tuvimos oportunidad de estudiar, en momentos en que se abría la posibilidad del Mercado Común Europeo, provenía de la escuela anglosajona integrada por Viner, Meade, Scitovsky, etc., incluida en el libro de BELA BALASSA<sup>40</sup>. Es la clásica integración de los mercados con sentido liberal, que abandona toda idea de intervención y deja el proceso librado a un ordenamiento espontáneo a producirse como resultado de las leyes del mercado. De esta forma, la idea de la zona de libre comercio, alternativa de un mercado libre en lugar de varios mercados cerrados, acentuando la división internacional del trabajo y la especialización territorial, derivarían en un óptimo económico.

Es una concepción estática que depende de una complementariedad de las economías ya existentes. Se admitía que pudiera haber competencia siempre y cuando las economías comprendidas fueran potencialmente complementarias. Como el mecanismo de integración se desarrolla por las leyes del mercado, la instrumentación es muy simple y de acción negativa, pues consiste, simplemente, en suprimir los obstáculos a los intercambios, sin intervención activa, sin coordinación o armonización en materia económica y mucho menos en otras áreas donde no se consideró ninguna política común. Esta idea consistía en que la integración no se consigue, que ya existe, y que falta materializarla por la eliminación de las barreras.

La concepción de la integración a través del pensamiento de los estructuralistas se logra por la "fusión progresiva, de creación de una

---

39. Andrés Marchal, *Integración y regionalización en la economía europea*, Madrid, Ed. Seminarios y Ediciones S.A., 1970.

40. Bela Balassa, *Teoría de la integración*, México, UTEHA, 1964.

nueva identidad económico-política compleja, caracterizada por la solidaridad entre sus miembros. Tenemos que hacer una precisión o, más exactamente, una distinción: las economías integradas se vuelven solidarias y no solamente interdependientes. Dos economías, una industrial y la otra agrícola, están estrechamente ligadas entre sí por lazos de interdependencia, todo hecho que concierne a una concierne igualmente a la otra. Así, la caída mundial de los precios de materias primas favorece al país industrializado que las transforma y perjudica al país que las produce"<sup>41</sup>.

"La verdadera integración (en el sentido estructural en que la comprendemos) aparece con la unión económica que tiende a realizar la armonización de las políticas económicas nacionales. Finalmente, la integración completa se realiza por la unificación de las políticas y la creación de una autoridad supranacional".

"La integración completa va mucho más allá de los mercados y concierne a toda economía. Realiza la fusión, la compenetración, o la interpenetración de todos los elementos que componen varias unidades. La integración es social, en el sentido más amplio del término, puesto que tiende a crear una especie de solidaridad"<sup>42</sup>.

Una integración que no reúna esos requisitos puede desvirtuar el sentido mismo de lo que se propone. Se admite el predominio de algunos grupos privados sobre otros, que generalmente han de ser los consumidores y los asalariados o el predominio de una nación sobre otras. Para llegar a lo que MYRDAL<sup>43</sup> denomina la igualdad de posibilidades se requiere que la integración se establezca sobre instituciones y políticas comunes.

En definitiva, la integración concebida desde el punto de vista estructural requiere una decisión política destinada a lograr la solidaridad entre los pueblos, y existen al respecto numerosas definiciones, sobre lo cual hemos de entrar en forma parcial. Sin embargo, para precisar más la cuestión agregamos ciertos elementos

---

41. Marchal, Andrés: *"Integración y Regionalización en la economía europea"*. Ed. Seminarios y Ediciones S.A. Madrid, 1970.

42. Marchal, Andrés: *"Integración y Regionalización en la economía europea"*. Ed. Seminarios y Ediciones S.A. Madrid, 1970.

43. Myrdal, Gunnar: *"Solidaridad o desintegración"*. F.C.E. México, 1966.



expuestos por algunos autores que nos refuerzan en la concepción que tenemos de la integración, para permitir al lector que asocie el modelo admitido con las estrategias propuestas, ya que cada estrategia corresponde a un determinado modelo.

ERNESTO TIRONI<sup>44</sup> sostiene que el proceso de integración es una iniciativa realizada por y para un conjunto de países, destinada a acelerar su desarrollo económico o superar los obstáculos que se puedan enfrentar en determinados casos, lo cual implica cierta pérdida de autonomía de cada país para adoptar independientemente algunas decisiones de política económica.

HORST PIETSCHMANN<sup>45</sup> sostiene que la integración consiste en la intención de iniciar, a través de acciones conjuntas, o al menos coordinadas, desarrollos que apuntan a objetivos definidos entre los países (hay objetivos de carácter general como la superación del subdesarrollo social y económico, la eliminación de la dependencia económica, política y cultural, etc., y otros objetivos particulares que son adoptados por las clases dirigentes en cada uno de los países).

JUAN CARLOS PUIG<sup>46</sup> define la integración como un fenómeno social según el cual dos o más grupos humanos adoptan una regulación permanente de determinada materia que hasta ese momento pertenecía a la exclusiva competencia de cada país; por lo tanto, los grupos sociales renuncian en determinadas materias a la actuación individual para hacerlo en forma conjunta y con sentido de permanencia. En el caso señalado por Puig los actores se agrupan en virtud de encontrarse en posiciones similares dentro de estructuras sociales comparables y por tal razón comparten perspectivas e intereses y también los mismos valores. La heterogeneidad no supone un impedimento siempre y cuando existan valores compartidos.

La visión latinoamericana de la integración depende de la posibilidad de librarse de adscripciones a las fórmulas clásicas en el orden

---

44. Tironi, Ernesto: *Aspectos teóricos del comportamiento de corporaciones transnacionales frente a un proceso de integración*. CEPLAN, Santiago de Chile, 1975.

45. Horst Pietschmann, "Integración y democracia en América Latina desde el punto de vista histórico", en *Integración y cooperación en América Latina*, Ed. Manfred Mols, 1980.

46. Puig, Juan Carlos: *La integración política como instrumento de desarrollo económico*. América en el mundo de mañana. Ed. Nueva Sociedad. Caracas, 1987.

internacional y la posibilidad intelectual y política para lograr la liberación mental y crear un proyecto regional destinado no sólo al crecimiento, sino a obtener una mejor distribución de sus beneficios.

En este sentido señala PUIG<sup>47</sup> que si no se observa criterio global en la idea de integración “seguiremos inmersos en el marasmo de ajustes cortoplacistas, de marchas y contramarchas, sin ninguna perspectiva de largo plazo y, por consiguiente, de encontrar una solución duradera y real para nuestros problemas de bienestar”. En este sentido la integración significa un cambio sustancial sobre las situaciones ya existentes y eso implica, como para lograr el desarrollo autónomo, una gran imaginación y creatividad. Creatividad en los modelos de desarrollo supone innovación en los modelos de integración, porque el pensamiento heterodoxo en América Latina sostiene la creencia de que los países subdesarrollados no pueden emerger al desarrollo por las mismas vías que lo hicieron otros países que hoy dominan al mundo.

Sin esa creatividad se daría la situación expuesta por GUSTAVO MAGARIÑOS<sup>48</sup> citando a Francois Perroux, quien señaló que dentro de las jerarquías de las palabras oscuras y sin belleza, con que las discusiones económicas enturbian la lengua, el vocablo integración ocupa un lugar muy destacado. Esta falta de claridad o precisión, que por otra parte, se da en todos los fenómenos novedosos —y la integración, en su modalidad contemporánea, por cierto lo es— ha provocado confusiones y conspirado contra la nítida percepción de los objetivos que pretende alcanzar con los sistemas puestos en funcionamiento.

Además de las diferencias sustanciales en lo que se refiere al contenido y a los objetivos, existen diferencias sustanciales en los estilos, según lo consigna CONSTANTINO VAITSOS<sup>49</sup>. Los estilos implican la elección de mecanismos e instrumentos: integración mediante proyectos, integración a través de los mercados, concepción de los distintos grados de desarrollo integrado en lo que se

---

47. Puis, Juan Carlos: “*La integración política como instrumento de desarrollo económico*”. América en el mundo de mañana. Ed. Nueva Sociedad. Caracas, 1987.

48. Margariños, Gustavo: “*Primeras Jornadas Multidisciplinarias de Integración Latinoamericana*”. Asociación de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de Uruguay.

49. Constantino Vaitos, “Crisis en los procesos de integración económica”, en *Trimestre económico*, enero-marzo de 1979, núm. 181.

refiere a la programación de objetivos específicos por el uso de múltiples tipos de interacciones que pueden estar sustentadas en diferentes sistemas de mercado, o la adopción de medidas que se consideren racionales en cuanto a la solución de los problemas de interdependencia de los países a nivel regional o mundial. La complejidad de la interdependencia proviene de los actores que participan y de lo contradictorio o conflictivo de sus objetivos.

Mientras determinados sectores ligados al comercio internacional sólo conciben el desarrollo a través de la relación del país con el mundo, otros en cambio, sostienen que América Latina se encuentra postergada en el concierto mundial y su progreso será fruto exclusivo de la voluntad de cambio que adopten los mismos latinoamericanos. En este orden de ideas HORACIO GODOY<sup>50</sup> aplica a América Latina la frase de José Ortega y Gasset: "Yo soy yo y mi circunstancia"<sup>51</sup>. La idea de que la región actúa de reflejo con relación a lo que se decide en el mundo central limita la independencia y quita creatividad para las soluciones. Los cambios serían casuales, derivados de los otros países y no causales. La presencia de grupos intelectuales heterodoxos en América Latina tiene su punto máximo de vigencia de las ideas entre 1950 y 1970. Pero ya a partir de los primeros años de la década del 70 se manifiesta claramente el retorno a la ortodoxia en el pensamiento político del país y el predominio de grupos intelectuales al frente de los gobiernos que negaron obstinadamente la posibilidad de un pensamiento propio en materia de formulaciones económicas, sociales, políticas y culturales. Esto significó la falta o ausencia de paradigmas que motivaran y movilizaran los sectores sociales en cada uno de los países.

### Contenido de la integración

Las perspectivas de América Latina no son halagüeñas en tanto y en cuanto está viviendo la crisis más dramática de su historia y se prevé o se anticipa que algunos caracteres de su atraso y dependencia se agravarán en el transcurso del tiempo, no solamente por el problema

---

50. Horacio Godoy, "El proceso de integración de América Latina y su futuro", en *Primeras jornadas multidisciplinarias de integración latinoamericana*, Montevideo, Asociación de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Uruguay.

51. Godoy, Horacio: "El proceso de integración de América Latina y su futuro". En *Primeras Jornadas Multidisciplinarias de Integración Latinoamericana*. Asociación de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Uruguay, Montevideo.

de la deuda —de por sí grave y frustrante— sino porque la democracia misma correrá peligro en tanto subsistan y se acrecienten los conflictos sociales internos y los países sean marginados en el concierto internacional.

La sensación que se vive en América Latina es de escepticismo y en cierto grado de resignación para esperar los acontecimientos, que estarían determinados desde afuera de sus fronteras. Frente a estas tendencias negativas que se han dado con una elocuencia tremenda en la realidad latinoamericana, subsiste la necesidad de cambiar el rumbo de las políticas. Buceando en las fuentes de los movimientos de integración, encontramos las palabras del más preclaro dirigente de la comunidad europea, JEAN MONNET: "Hay que cambiar el curso de los acontecimientos. Para ello es necesario cambiar la mentalidad de los hombres. Las palabras ya no sirven. Sólo una acción inmediata sobre el punto esencial puede cambiar el estado estático actual. Hace falta una acción profunda, real, inmediata y dramática que cambie las cosas y haga entrar en la realidad las esperanzas que los pueblos están a punto de perder"<sup>52</sup>.

Las motivaciones que existieron para la creación del Mercado Común Europeo, de orden general, pueden ser aplicables a nuestro proceso de integración. El politólogo DEUTSCH<sup>53</sup> dijo, hace muchos años, que las mayores motivaciones de los pueblos europeos para lograr la integración derivaron de la esperanza de obtener mayores derechos y libertades individuales, mayores derechos económicos y sociales, mayores oportunidades y bienestar, expectativa de beneficios y defensa de un sistema de vida que fuera común a todos los países.

En el caso latinoamericano, dado el modelo elegido, las motivaciones fueron sobre todo de carácter económico. JANKA HELMUTH<sup>54</sup> dijo que se tomó el ejemplo de la Comunidad Europea, que encontraba bastante eco en los círculos académicos, para sostener algunos argumentos de la integración económica, que se enunció así:

---

52. Karl Deutsch, "Integración y formación de comunidades políticas", Buenos Aires, INTAL-BID, septiembre de 1979.

53. Deutsch, Karl: "Integración y formación de comunidades políticas". INTAL/BID. Buenos Aires, septiembre de 1979.

54. Janka, Helmuth: "Distribución de costos y beneficios en sistemas de integración". En: Revista Integración Latinoamericana, No. 17. Septiembre de 1974.

- Se pretendía la integración para permitir a los países subdesarrollados que obtuvieran economías de escala;
- Para aprovechar las ventajas de la situación geográfica y de la especialización;
- Acrecentar la eficiencia industrial;
- Reducir la vulnerabilidad externa de las economías subdesarrolladas; e
- Incrementar su capacidad de negociación.

A partir de la segunda mitad de la década del 60 comenzó a percibirse el fracaso prematuro del proceso de integración esbozado en el Tratado de Montevideo y hubo decepciones y frustraciones, que se vieron agravadas por la recesión económica internacional y el estancamiento interno y que termina en un punto aparentemente sin retorno como es el de la deuda. A medida que se ha ido agravando la situación particular de América Latina en relación con el resto de los países del mundo, la idea de la integración ha tomado nuevo cuerpo, pero la formulación de ideas en este sentido significa un gran cambio con respecto al pensamiento de tres décadas antes. Por de pronto, la falta de divisas provocada por la carencia de recursos externos obligó a pensar en la utilización máxima de los mecanismos de cooperación entre los países latinoamericanos, para abrir nuevos canales de comercialización interna y otro tipo de relaciones económicas. Hay menos invocaciones sentimentales a las tradiciones comunes del pasado. Tal vez, el punto central de la cuestión que se planteaban funcionarios y tecnócratas fue obtener, de alguna manera, un alivio para la crisis de divisas mediante la desviación del comercio y la apertura de nuevas fuentes de adquisición para mercaderías que no tenían mercado propio.

La visión del nuevo modelo de integración que se está propugnando en círculos intelectuales es la de lograr una sociedad que adecúe sus sistemas económicos, políticos y culturales, y también sociales, que permitan enfrentar nuevas realidades tal como se presentan en la actualidad. Si desde el punto de vista cultural es necesario, como dice GUSTAVO LAGOS<sup>55</sup> suprimir o atenuar los antagonismos que

---

55. Gustavo Lagos, *op. cit.*

dividen a los países, poner fin a las luchas que actual o potencialmente le afectan, por el otro todos son conscientes de que la integración no consiste sólo en suprimir esos antagonismos, sino en desarrollar activa y concretamente la solidaridad. Por eso, la integración no supone solamente, en el aspecto externo, la supresión de divergencias por cuestiones limítrofes o de competencia entre países, sino también el aspecto interno, y en ese sentido los problemas nacionales se refieren a lograr una mayor justicia, a organizar una mejor administración, a reformular el problema agrario o educacional y a fortalecer la democracia.

VAITSOS<sup>56</sup> señalaba que es difícil promover la integración si, simultáneamente, nos vamos hundiendo en la pobreza o vamos perdiendo autonomía de decisión. La integración fundada en el comercio es importante, pero como lo sostiene el mismo autor, no es ciertamente el factor determinante para el logro de objetivos más amplios: "aún más, depender solamente de principios y políticas de integración de mercado podría afectar en forma negativa el logro de tales objetivos"<sup>57</sup>.

Los fines perseguidos en una integración entre países subdesarrollados deben contemplar situaciones muy distintas a las del Mercado Común Europeo: hay que acostumbrarse a la idea de que la base productiva, especialmente la industrial, y la actividad tecnológica son relativamente limitadas, y que los precios y los costos de producción pueden llegar a ser más altos, aun si desaparecen los elementos monopólicos y oligopólicos originados precisamente en los países más desarrollados. También debe tenerse en cuenta que la intervención estatal es distinta en grado y forma por las situaciones particulares que se viven en unos y otros países, y en América Latina el papel directo o indirecto del Estado es fundamental en las etapas principales de decisión y ejecución. Otro elemento diferencial importante es la participación de los sectores sociales, poco acostumbrados a manifestarse en los países latinoamericanos en los que han existido graves problemas de autoritarismo.

El hacer depender los criterios de inversión y el modelo de desarrollo de los sectores con escaso espíritu empresario, puede determinar que

---

56. Juan Oscar Usher, "Universidad y Estado, en revista *Universidades*, México, UDUAL, 1979, núm. 78.

57. Vatsos, Constantino V.: "*Crisis en los procesos de integración económica*". Trimestre Económico. enero/marzo de 1979, No. 181.

se trate de reproducir un modelo de país o de región acorde con los países desarrollados, sin los elementos que son consustanciales al gran desarrollo capitalista de los países que se toman como modelo. La marginación de grandes masas de población por un lado y la dependencia externa y creciente del exterior, unidas a la fuga de capitales provocada por los sectores de más altos ingresos, y al mismo tiempo el desenvolvimiento de un criterio especulativo que se extiende a toda la población, varían considerablemente las condiciones respecto de los países centrales. En tal situación, la naturaleza de los problemas existentes impide la aplicación literal de los criterios que se tuvieron en cuenta al tratar los esquemas de integración europeos, e incluso a formular los proyectos nacionales de cada país. El otro aspecto que intentó reproducirse en América Latina, en forma más exacerbada que en el caso europeo, es el énfasis puesto en asuntos puramente económicos, como lo señala CARLOS ANDRES PEREZ<sup>58</sup>. Según este político, hemos confiado demasiado en la retórica y en la buena voluntad y la crisis económica ha roto la confianza y erosionado la credibilidad en esta parte del mundo.

Esta nueva visión de la integración latinoamericana comienza a generalizarse cuando aquellos que habían trabajado más en el análisis del funcionamiento de los procesos existentes hasta ese momento, empiezan a tomar conciencia del fracaso de los caminos elegidos. Y entonces reclamaron precisión en los objetivos específicos y los intereses a los que serviría un proceso de integración. VAITSOS señaló que "este enfoque reducirá el peligro del fetichismo, hará signar a los instrumentos de política un papel ahistórico y 'neutral'. Servirá también para definir los límites de lo que puede lograrse mediante la cooperación regional"<sup>59</sup>.

### **La integración como instrumento para el desarrollo**

La integración no es un fin en sí misma, sino un medio o un instrumento para conseguir el desarrollo. A partir de ahí comienza una faz muy compleja, porque importa definir el desarrollo que quiere lograrse para América Latina. Desde luego, hay diferencias fundamentales con la situación de los países centrales, dificultades de

---

58. Carlos Andrés Pérez, "La integración latinoamericana en la década de los ochenta", en *Seminarios*, Washington, BID, 1982.

59. Vatsos, Constantino V.: "Crisis en los procesos de integración económica". Trimestre Económico. enero/marzo de 1979, No. 181.

tipo estructural para repetir etapas históricas que se dieron en otros países y obstáculos que es necesario conocer en detalle para intentar su superación. A pesar de haberse señalado algunas definiciones de tipo estructuralista en cuanto al significado del término integración, hay bastante confusión. Primero, al asimilarse con el concepto de cooperación; segundo, porque no está claro el concepto de desarrollo; y tercero, porque no pueden determinarse con claridad los instrumentos y la participación de los actores en un proceso de integración para el desarrollo. Hay que añadir un hecho más, y es que ciertos términos comunes en el lenguaje económico carecen de vigencia en el mundo subdesarrollado. Tal sucede, por ejemplo, con el significado de las palabras economía y mercado o leyes del mercado, aplicados indistintamente a los países centrales o a los países subdesarrollados, entre los que se encuentra América Latina, con un amplio predominio de empresas oligopólicas o monopólicas. Lo mismo sucede con el concepto de soberanía, pues el significado es distinto en los países europeos y latinoamericanos. Los países integrantes del Mercado Común Europeo, en donde nació hace muchos años la palabra soberanía, tuvieron menos inconvenientes en renunciar a parte de ella en favor de los países con los cuales se unían, para ganar en profundidad el concepto frente a las potencias mundiales. Y así podríamos encontrar una serie de ideas claves en la teoría económica que tendrían escasa aplicación a nuestra realidad, tales como ventajas comparativas o costos de oportunidad que no son determinados por los propios países, o los conflictos entre sectores que no tienen las características de los locales.

Las estrategias en materia de incorporación de las inversiones extranjeras en las economías nacionales, plantean alternativas muy distintas en el Mercado Común Europeo respecto a América Latina.

Los europeos establecieron un sistema de competencia empresarial que posteriormente fue desvirtuado al admitirse las fusiones que permitían constituir conglomerados de tal magnitud o escala capaces de oponerse a la penetración sin control de las corporaciones norteamericanas. Eso no es posible en América Latina, donde los capitales extranjeros actúan irrestrictamente por falta de competencia y acrecientan la dependencia existente. Cuando el capital extranjero se radica en un país subdesarrollado, elimina las industrias locales, por compra o competencia y, en consecuencia, produce efectos negativos que es conveniente evitar, incluso porque a la larga, el modelo de desarrollo por inversión extranjera conduce a una situación negativa en la balanza de pagos. En consecuencia, tal como



lo sostenía RAUL PREBISCH<sup>60</sup>, los países o la región debían fijar en forma inequívoca las zonas económicas donde era necesario el capital extranjero y aquellas reservadas al capital nacional. Los gobiernos, los pueblos y las propias empresas extranjeras tienen que conocer con claridad de antemano cuáles son las reglas del juego, para que nadie se sorprenda posteriormente con rectificaciones que afectan derechos adquiridos. Al respecto, hay una serie de problemas muy importantes que se presentan y que no es este el momento de analizar. Pero a este fin conviene destacar la importancia que ha tenido en el Grupo Andino la decisión 24. Algo similar se plantea con el uso indiscriminado de tecnología que no opera en favor de la producción, de la exportación, y llega a constituir un grave problema de orden social.

La idea de la programación industrial sobre la base de la competencia o la mayor eficiencia ante un sistema económico con una gran rigidez en el sistema productivo, las restricciones de demanda y de oferta y las condiciones de financiamiento en que se desenvuelvan, plantean también situaciones diferenciales que descartan la utilización de los modelos adoptados hace años en los países centrales. Las políticas fiscales, aduaneras y de estímulos carecen de virtual eficacia en muchos de nuestros países y requieren una serie de medidas de mucha mayor complejidad que para el resto. América Latina necesita plantearse con claridad cuáles serían las ventajas de la producción en gran escala o de la atomización de la producción en pequeñas o medianas unidades. Todo esto requiere estudiar las alternativas tecnológicas existentes, las posibilidades de financiamiento y de mercado y el caso social que tiene cada una de esas modalidades. La conclusión a que se va a arribar es que no hay un modelo único que pueda adoptarse y seguramente los estudios tengan que orientarse hacia soluciones sectoriales, y las prioridades de inversión consistirían en una decisión política que tendría características propias.

La posibilidad de aplicar políticas diferenciales en cada uno de estos aspectos, que desde luego no constituyen una enumeración taxativa, implica la necesidad de tener el poder de decisión, es decir, obtener un alto grado de autonomía en el orden internacional con respecto a países y corporaciones. No hay desarrollo independiente o elección

---

60. Francois Perroux, "¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración?", en *Revista de la Integración*, Buenos Aires, INTAL, 1967, núm. 1.

propia de instrumentos en la medida que no se supere la incapacidad para decidir autónomamente. Aunque es notorio que existen una serie de valores compartidos entre los países, es conocido también que muchas veces se adoptan políticas contradictorias entre ellos por presiones externas o porque las grandes potencias ofrecen un tratamiento de socio preferencial a algunos gobiernos y se destruye así la solidaridad entre naciones.

Para vencer estos inconvenientes, todo modelo de integración que se articule en el futuro tiene que conseguir un dinamismo tal que haga comprender a cada uno de los países y a sus pueblos que las ventajas de la integración superan con creces los obstáculos que se presentan, como así también que son más seguros los logros obtenidos en forma común que los que puedan venir como gracia, en forma esporádica, de otras regiones.

Si los pueblos adquieren la certidumbre de que a través de la posibilidad de sus procesos propios y de su potencial pueden lograr un desarrollo económico independiente, dejarán de pensar en las ventajas de una asociación desigual con los países más desarrollados. Sobre todo, porque existen grandes posibilidades de ampliar el comercio exterior en forma recíproca y de aumentar las producciones por una acción común, frente al cierre de mercados por parte de los países desarrollados. Pero además, ya todos están conscientes de que sólo con agresividad y unidad podrán penetrarse los mercados que actualmente están cerrados.

El interrogante planteado por PERROUX<sup>61</sup> sobre la cuestión de quiénes son beneficiarios de la integración, es un hecho que resurge en prácticamente todos los trabajos sobre el tema y especialmente de aquellos que han provenido de los países más débiles de la región. Francisco Villagrán Kramer, uno de los mejores teóricos de la integración latinoamericana y técnico de consulta de organismos internacionales, señala que "en este orden de ideas y trayendo nuevamente a cuenta a PERROUX, puede decirse que todo depende de la estructura social y de la forma de repartición de los beneficios. Lejos de ser extra económicos, estos dos factores ejercen una influencia decisiva sobre el crecimiento regional y deben ser tenidos en cuenta por toda política económica que rehuse ser hipócrita, y a la

---

61. Perroux, Francois: "¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración?". En: Revista de la Integración No. 1. INTAL. Buenos Aires, 1967.

larga ineficaz. Los frutos de la integración o bien van a los oligopolios y a las oligarquías que están frecuentemente ligadas a las finanzas internacionales, o bien van a todos los subconjuntos sociales dispuestos en una jerarquía económica y socialmente inteligible<sup>62</sup>.

### **Expectativas para la integración de América Latina**

Dos elementos confluyeron para crear una gran expectativa respecto de las posibilidades de un nuevo impulso a la idea de la integración. Junto con la recuperación democrática de la mayor parte de los países de América Latina, se agudizaba la crisis que se abatió sobre todos los países del Tercer Mundo con repercusiones más graves en nuestra región.

Las angustias del sector externo de los países, las limitaciones a las exportaciones, el incremento de los intereses sobre la enorme deuda contraída y los ajustes monetarios comprometidos en los acuerdos para el refinanciamiento, hicieron presumir que se produciría una mayor unidad en los gobiernos y pueblos latinoamericanos enfrentados a los mismos o similares problemas externos. Era lógico pensar que se trataba de un momento propicio para que ello ocurriera.

Además, el proceso de lento deterioro llevaba a interpretar que no se trataba de un problema coyuntural o cíclico que se remediaba con un mejoramiento en las condiciones económicas de los países centrales porque a medida que se iba desarrollando la crisis se comprobaba que éstos iban adoptando medidas irreversibles en cuanto a la producción competitiva, al cierre de mercados para las exportaciones latinoamericanas y al avance competitivo sobre mercados que históricamente habían pertenecido a nuestra región. La enorme dependencia comercial externa de América Latina inducía a presagiar que, por lo menos, se intentaría una desviación de comercio intrarregional para compensar en alguna forma la pérdida de mercados que se iba produciendo en forma acelerada.

La deuda externa, sin embargo, se convirtió en el enemigo máximo de la integración. La mayoría de los países había excedido considerablemente su capacidad de pago, y el aumento de los intereses triplicó

---

62. Francisco Villagrán Kramer, "Presentación del tema general", en *Seminario de integración social guatemalteca. Aspectos sociales y políticos de la integración*, 1967.

el monto de los servicios, por lo que la negociación se realizó en forma extremadamente perjudicial para los países subdesarrollados. Cada gobierno negoció en forma separada: no dudamos que esta modalidad fue influida por la asociación de los bancos acreedores. Lo cierto es que todos adoptaron medidas similares, de una gran astringencia en el uso de divisas, con reducción de las importaciones y por consiguiente de la producción y consumo internos. La integración, a menos que se adopten medidas mucho más adecuadas que las previstas en el pasado, no puede satisfacer sino en forma muy limitada la necesidad de monedas duras para afrontar el sector externo.

La región tuvo momentos más propicios en las relaciones con los países centrales. Por lo menos en lo que respecta a Estados Unidos se recuerda en ese sentido los períodos presidenciales de Kennedy y Carter. En el primero de los casos, eran momentos en que se intentó negociar colectivamente la relación entre Estados Unidos y América Latina, entendiendo que el problema político, o sea la propagación del comunismo en los países del área de la potencia del norte, era secundario frente a las condiciones miserables en que se venían desarrollando económica y socialmente nuestros pueblos. En el segundo se hizo especial hincapié en dos aspectos principales: mantener vigentes los derechos humanos y asegurar la democratización de América Latina, sojuzgada por numerosas dictaduras de corte militar.

La concepción multilateral en el tratamiento de las cuestiones internacionales fue defendida tenazmente por Estados Unidos desde Bretton Woods, cuando impuso los organismos internacionales que hoy rigen en el mundo. Desde hace unas décadas, sin embargo, la presión de Norteamérica sobre sus aliados europeos ha llevado al retroceso del multilateralismo y al no reconocimiento para los países subdesarrollados de negociar en forma colectiva los problemas que confrontan. Esta misma situación por la que atraviesa América Latina se registra con respecto al Grupo de los Países no Alineados, al Grupo de los 77 o a los países deudores.

El Foro de las Naciones Unidas, como el resto de las organizaciones que dependen de ella, se han deteriorado en importancia. Están en crisis la UNESCO, la OIT y, en nuestro continente, la OEA. La UNCTAD ha sido prácticamente acallada y ha perdido significación como organismo defensor de los intereses de los países más desposeídos.

América Latina registra uno de los momentos de mayor disociación en materia de negociación colectiva, a tal punto que no se puede precisar si el hecho se debe a una imposición externa o simplemente a una mentalidad negatoria de un destino común. Existe un discurso oficial, reiterado, en favor de la integración pero que no se traduce en medidas prácticas ni aún en las sucesivas reuniones del Consenso de Cartagena.

En las negociaciones bilaterales desarrolladas en los últimos tiempos entre países centrales y países subdesarrollados o entre acreedores y deudores ha prevalecido la idea de adoptar las políticas de los países latinoamericanos de acuerdo con la posición de preeminencia y con la estructura productiva de los países centrales. Países que tienen ingresos muy altos y sistemas de seguridad social que permiten paliar los efectos de la desocupación ofrecen soluciones de restricción monetaria aplicables a países con mayor eficiencia financiera y menores problemas externos. En la mayoría de los casos y especialmente por el gobierno de Estados Unidos, no se han tenido en cuenta las confrontaciones sociales que pueden producirse por efecto de las privaciones a que se somete a los pueblos.

El momento de euforia por el renacimiento de la democracia se ha enfriado y todos concuerdan en que la democracia se ha convertido en algo precario en América Latina.

En realidad, lo precario son las instituciones, pues es evidente que las presiones populares han incidido también sobre los gobiernos autoritarios, logrando finalmente el desplazamiento de ellos en casi todos los países. En esto existe una diferencia en el juzgamiento de los países europeos con respecto al respeto a la democracia y los derechos humanos. Sin embargo las naciones europeas se han mantenido ajenas a las vicisitudes de las democracias latinoamericanas y sólo han reaccionado en algunos casos frente a la situación centroamericana. Muchos países, en esta situación, están en los límites de la resistencia política de las instituciones y varios han sufrido el impacto de la derrota electoral de los partidos gobernantes por efecto de la crisis.

Hay algunos episodios en la vida política de América Latina que han tenido la virtud de extremar las tensiones. Sin perjuicio de que en la mayoría de los países latinoamericanos se percibió el episodio de las Malvinas como una aventura descabellada y mal manejada a nivel internacional, el hecho provenía de uno de los gobiernos más

ferozmente represivos del continente. El impacto de la confrontación con uno de los países integrantes de la alianza militar más grande del mundo, provocó una cadena de solidaridades que afectó enormemente las relaciones con Estados Unidos y los países de Europa. La OEA, el TIAR, las relaciones con el Mercado Común Europeo se deterioraron. La intervención masiva de Estados Unidos y la solidaridad en el bloque de los países del Mercado Común Europeo, provocaron un análisis de conciencia acerca de la eficacia de la organización internacional, de la situación de dependencia a que habían sido llevados los países, la indefensión y vulnerabilidad externa de la región, amenazada desde afuera con la complicidad de quienes habían sido históricamente los aliados tradicionales. Muchos países se arriesgaron entregando a la Argentina repuestos militares y otros solucionaron los afligentes problemas planteados por un bloqueo económico. Carlos Alzamora manifiesta que los países centrales tenían la plena convicción de la incapacidad de concertación y de reacción que podía tener América Latina, por los antecedentes de falta de unidad en los foros internacionales.

Los países latinoamericanos que habían logrado unidad al denunciar las iniquidades del sistema económico internacional, que habían participado con un alto grado de solidaridad en la organización de la conferencia de la UNCTAD en 1964, y denunciando en todos los foros internacionales las desventajas de los países subdesarrollados, cambiaron el tono de su discurso para pedir que se abrieran resquicios en la economía de los países industrializados para satisfacer necesidades mínimas de los países periféricos, aun cuando eso significara renunciar a la posibilidad de enfrentar proyectos de desarrollo de mayor significación.

En ningún momento América Latina planteó la necesidad de lograr su autarquía o desprenderse, ni aún a nivel teórico, del resto de los países del mundo. Se ha tratado en todos los casos de ideas de inserción en el concierto internacional en condiciones más justas para que no se limiten las posibilidades de desarrollo interno. Por las expresiones registradas en esos años se deduce que había una mayor solidaridad entre los países del Tercer Mundo y entre los países latinoamericanos. No sólo se logró una mayor esperanza o expectativa entre los países, sino que hubo una mayor confianza intelectual que motivó la formulación de ideas propias que arrancan de la crítica formulada en los primeros años de la CEPAL. Eso se manifestó en la defensa de algunos intereses, en la amenaza de utilizar mejor los recursos propios, e incluso en la formulación y creación de nuevos

organismos como el SELA para compensar el decaimiento de los ímpetus integracionistas de la ALALC.

En la creación del SELA se pone énfasis en la convicción de que la superación de la crisis latinoamericana se produciría por la confianza colectiva en el esfuerzo propio y la relación solidaria con el resto de los países del Tercer Mundo, lo que posibilitaba una mayor producción, un mayor comercio y mayores posibilidades financieras.

La actitud de los países latinoamericanos entre sí no puede separarse del enfoque global de los países del Tercer Mundo, subdesarrollados o atrasados, según se los denomine. América Latina se comprometió en numerosas oportunidades en una cooperación con los países subdesarrollados del Sur. Algunas veces con reticencia por la diversidad de enfoques políticos que comprometían internacionalmente, ciertos países, en forma individual, actuaron con reserva en las reuniones de países del Tercer Mundo. También a este respecto es necesario destacar que han surgido numerosos programas de acción de los países subdesarrollados, como el de Argel posterior a la primera UNCTAD o, sólo para citar algunos, el llamado Plan de Acción de Caracas votado en Caraballeda, Venezuela, en mayo de 1981 por el Grupo de los 77. El problema de la cooperación Sur-Sur y una posición conjunta para un diálogo Norte-Sur, parece haber sido provisoriamente abandonado. Se han diluido las esperanzas de lograr algunos objetivos en forma común como el mejor aprovechamiento de recursos naturales y compensación de desequilibrios regionales, hallar formas de colaboración para el desarrollo industrial, solucionar el problema de la alimentación, coordinar las actividades científicas y tecnológicas, aumentar los límites del financiamiento interno o lograr el mayor ahorro de divisas posible. La idea de la promoción de exportaciones entre los países del Tercer Mundo fue reiteradamente expresada y no constituye una novedad para formularla en este momento. Pero si se hace un análisis a fondo de la situación que se vive en el comercio intrarregional, comprobaremos que tampoco hay transparencia en las relaciones comerciales y que se carece de los vínculos necesarios para promover incentivos financieros o estímulos al comercio. Mal puede creerse que el comercio intrarregional se constituya en el motor de crecimiento de las exportaciones de determinados productos no tradicionales, cuando se lo ha dejado librado a las mismas señales del mercado que dirigen el comercio internacional, y cuando existe una diferencia cuantitativa y cualitativa de magnitudes que no admiten comparación.

Al estudiar las estrategias políticas que han de conducir a un cambio en la mentalidad y a la adopción de nuevos modelos de integración no podemos dejar de percibir cuáles son las dificultades que se plantean para la formulación de nuevas y más audaces ideas. VAITSOS ha dicho que “el proceso de integración económica es un fenómeno social que se produce en situaciones complejas y que, en consecuencia, beneficia o perjudica a intereses económicos y políticos específicos. Más aún, la integración económica no surge en forma espontánea en cualquier marco económico, sino que es promovida por realidades económicas específicas y estructuradas por actores socio-económicos y políticos, para obtener objetivos particulares o proteger determinados intereses”<sup>63</sup>.

Es importante definir esta cuestión, pues la convicción de la existencia de un mal momento en la vida política e ideológica de América Latina, nos puede llevar a adoptar un pragmatismo que termine por desvirtuar los ideales de integración. La no definición de un concepto claro acerca del contenido de la integración puede determinar la búsqueda simultánea de alianzas, tanto en los sectores sociales internos, como con países de afuera de la región que pueden originar situaciones contradictorias por concesiones que acentúen la dependencia externa, a través de privilegios otorgados a las corporaciones transnacionales, lo que limita la posibilidad de estructurar planes propios.

La concentración económica ha producido fuerzas que influyen sobre gobiernos e impiden políticas tributarias y económicas que se adecúen al cambio. Los medios de difusión están en muchos casos en manos de esos intereses y todo esto se une a la debilidad de los partidos políticos, de las clases medias, de los profesionales, etc., lo que crea un entorno que condiciona la integración y sobre el que hay que actuar para lograr cierta eficacia.

### **Atraso y dependencia**

La lectura corriente de los avances de América Latina, hasta 1980, estaba centrada en algunos indicadores, tales como el producto bruto y los volúmenes de comercio exterior.

---

63. Vatsos, Constantino V.: “Crisis en los procesos de integración económica”. Trimestre Económico, enero/marzo de 1979, No. 181.



A partir de la gran crisis mundial de 1929, esos índices fueron cuestionados porque no consideraban aspectos fundamentales, como la significativa pobreza de vastos sectores marginales y excluidos del mercado, la desigual oportunidad de acceso a los servicios de educación y salud, la dependencia creciente, las dificultades de colocación de sus productos y el desempleo.

Desde esta época, principalmente durante la Segunda Guerra Mundial y su inmediata finalización, comienza a implementarse en los países más grandes de la región una industria sustitutiva que despertó una gran expectativa, y que se vio frustrada décadas después.

En aproximadamente 20 años comenzó a manejarse un arsenal teórico de gran trascendencia para el análisis de la situación latinoamericana. Podríamos enumerar sintéticamente los siguientes conceptos:

- a) se cuestionan los indicadores usados hasta ese momento porque eran insuficientes para apreciar la realidad de la región;
- b) se diferencia el simple crecimiento del concepto de desarrollo, que es global y considera aspectos cualitativos, no sólo de orden económico;
- c) comienzan a utilizarse las denominaciones de “países en desarrollo” en la terminología oficial y el de subdesarrollo o atraso en la literatura de autores heterodoxos de América Latina.
- d) se elabora una teoría de la dependencia que va sufriendo sucesivas modificaciones;
- e) en todos estos períodos se cuestiona el “crecimiento hacia afuera”, que se traducía en una especialización agroexportadora, propugnando el “crecimiento hacia adentro”, con una concepción industrializadora y de mayor satisfacción del consumo interno;
- f) se estudian problemas tales como la inflación, el subdesarrollo y las deficiencias del sector externo, con sentido estructural provocado por el atraso registrado en estos países.

Los estudios denunciaban que la causa determinante del subdesarrollo se daba, fundamentalmente, por la insuficiencia de capitales que

impedían el ahorro y la inversión y por algunos obstáculos tradicionales como instituciones con características feudales, oligarquías rurales contrarias al progreso. Desde otro ángulo se interpretó que el impedimento principal derivaba de la apropiación de los excedentes desde el exterior. Esto ha sido confirmado por las investigaciones realizadas por la CEPAL y expuesto reiteradamente por Prebisch. Pero se trata de una interpretación parcial del problema, hecha por las corrientes liberales y especialmente la promocionada y criticada teoría del despegue de Rostow.

Con relación a la apropiación del excedente, la situación es compleja: BARAN<sup>64</sup> distinguió entre excedente económico "potencial" o potencialmente invertible y excedente "real" a la parte de la producción que se ahorra o se invierte en realidad. El potencial se asimila a la transformación de ese excedente en consumo suntuario por las capas más pudientes de la sociedad<sup>65</sup>.

El problema deriva más que de la apropiación del excedente en forma exclusiva, de la sujeción a un modelo de consumo impuesto desde el exterior.

Hay una apropiación de ese excedente desde el exterior que sustituye la expropiación sufrida por los países a partir de la conquista, porque los grandes capitales terminan subsumiendo a las empresas menores y, en lo internacional, el capital trasnacional ejerce un efecto de dominación absorbiendo a las nacionales.

Como réplica a la teoría de las etapas de Rostow, MAZA ZAVALA<sup>66</sup> hace un análisis muy interesante de las razones por las que la tasa de inversión es baja en los países subdesarrollados. En primer lugar afirma que las características estructurales de los países condicionan la actividad económica, ya que están determinadas por las relaciones de producción, distribución y circulación de la riqueza social. El siguiente es un ejemplo concreto, perfectamente comprensible del fenómeno que se ha producido y que ocurre en cientos de casos: el mineral de estaño boliviano es refinado en el extranjero y ese paso previo a la comercialización es lo que le da el precio real. El mineral

---

64. Baran, Paul: "*La economía política del crecimiento*". F.C.E. México, 1959.

65. *Op. cit.*

66. D.F. Maza Zavala, *Universidad, ciencia y tecnología*, Caracas, U.C.V., 1979.

es extraído en forma primitiva, no necesita de inversiones nuevas y el ingreso del país productor es extremadamente bajo y sujeto a los ciclos en los precios. Siguiendo con este ejemplo, el ingreso nacional es insuficiente y cada vez menor en la medida que ese mineral es sustituido en distintos usos por otros productos. La tasa de inversión reproductiva es igualmente baja; la inversión extranjera revierte hacia otros sectores más productivos, que no se encuentran en el mismo país donde se ha obtenido el excedente. El estancamiento en la inversión local, manteniendo formas primitivas de producción, contrasta con la inversión en sectores dinámicos de la economía ubicados en países con mayor dimensión de mercado. El desapoderamiento del excedente se produce en distintas formas:

En el caso de la producción de materia prima, por el bajo precio pagado por el mineral que no tiene mercado, si no es a través de las transnacionales; por la importación de insumos sobrefacturados, o el uso indiscriminado de medidas proteccionistas financiadas por el país anfitrión.

Todos estos problemas han excedido el cuerpo de doctrina con que se manejan, incluso en nuestras universidades, los fenómenos macroeconómicos. Ha predominado una tendencia a adoptar métodos estáticos y a tratar los problemas como derivados de consideraciones ajenas. ALONSO AGUILAR<sup>67</sup> entiende necesario que en los estudios que se emprenden, especialmente en la enseñanza de la economía, se trate al desarrollo y al subdesarrollo de acuerdo con el método dialéctico, como dos caras contrapuestas de un mismo proceso histórico. La organización capitalista internacional dirige el desarrollo y el subdesarrollo; desde luego que el subdesarrollo es funcional al desarrollo de otros países o de otras economías y de ahí la necesidad de políticas propias.

Decía LEWIS<sup>68</sup> que las teorías acerca de la evolución social nunca tienen fundamentos tan seguros como la química o la biología. Son teorías más especulativas. De ahí que no se pueda decir que las etapas del desarrollo estén anticipadamente determinadas, ni respecto de los países que están más adelantados ni de los que están más atrasados. Siempre surgen hechos nuevos, pero también voluntades nacionales que varían derroteros que parecían seguros. El crecimen-

---

67. Alonso Aguilar, *Orígenes del subdesarrollo*, Plaza & Janés, Bogotá, 1982.

68. Arthur W. Lewis, *Teoría del desarrollo económico*, México, F.C.E., 1952.

to es resultado del esfuerzo humano, de la creatividad. Nada se ha hecho espontáneamente ni se puede esperar que la naturaleza sola provea un mayor bienestar.

El modelo fue consolidado en las instituciones creadas en 1945 en Bretton Woods. De esa manera se afianza la desigualdad, se descarta las prioridades del desarrollo humano y las mejoras de sus estructuras sociales. Las fórmulas de los modelos de consumo se han elaborado como las bombas atómicas en un laboratorio. Sirven igualmente para ser usadas en cualquier parte. El hiperconsumo de unos pueblos equivale al hambre de otros. Pero a la vez dentro de cada país la propaganda que viene de esos laboratorios origina un consumo superfluo que resta inversión, ahorro e ingreso a los sectores mayoritarios.

¿Cuál es el origen del subdesarrollo? ¿En qué período histórico aparece? ¿Cuándo y en qué forma se refuerza el atraso? El subdesarrollo no es una etapa, no se puede obtener una fecha de aparición. Es un hecho histórico que, sin embargo, ha tenido etapas que le han dado un impulso de retroceso más dinámico. Como dice ALONSO AGUILAR<sup>69</sup> no se trata de un desajuste superficial y pasajero, no puede tratarse con un esquema del equilibrio económico como se enseña en nuestras universidades, ni ser corregido con políticas de corto alcance, como tampoco ser tomados los elementos de la crisis en forma aislada; debe ser considerada y tratada en conjunto, constituye una realidad cambiante que exige esfuerzos de interpretación y diseños de políticas flexibles, no surge porque lo determine exclusivamente un marco legal.

Para salir del subdesarrollo hay que superar el empirismo respecto de la aplicación de instrumentos aislados y pasar a elaborar una teoría que constituya el hilo conductor que indique adónde se quiere llegar. Sin esa idea superior no se podrían exhibir hoy el surgimiento de países que emergieron del atraso y pasaron a constituir grandes naciones; no podrían explicarse las diferencias existentes entre Nueva Zelandia o Australia y el Uruguay que exportaban los mismos productos; o compararse el crecimiento de Suecia y Nueva Guinea, que explotaban la madera para la subsistencia; ni la aparición de Rusia como un polo de poder; o de China dentro del campo de las ideas socialistas o Japón en el campo capitalista. El capitalismo ha

---

69. Alonso Aguilar, *op. cit.*

cambiado en cada país y en cada tiempo. Y las relaciones de dependencia también han evolucionado en el campo doctrinario.

Las ideas de la CEPAL se frenan en la década de los setenta cuando predominan las dictaduras en América Latina. Se imponen las teorías liberales casi sin revisar su contenido. Se abren las compuertas de la economía al libre comercio, se desindustrializan los países, se acrecienta el endeudamiento. Hay una creencia casi mágica en el efecto de la inversión extranjera. Nadie cree en la filantropía de los capitales que vienen y con gran realismo se habla de negocios mutuos. En los países latinoamericanos hay una sucesión de legislaciones que pasan de la más absoluta permisividad a un reglamentarismo moderado y a la inversa. La experiencia ha demostrado que ya los capitales no vienen sino a algunos pocos sectores aún rentables para el exterior. Sin embargo, como la recesión achicó el mercado y ya no constituye una atracción para la inversión directa, se vive especulando con atraer de alguna manera a ese capital que resultaría el elemento dinamizante de la economía.

Otra especulación teórica se basó en la reedición de los principios ricardianos de las ventajas comparativas, a pesar de las demostraciones que los países desarrollados han hecho al sustituir insumos y bajar los costos de producción por altas inversiones en tecnología.

El reflotamiento de las ideas liberales a partir de la década de los 70, introduce un nuevo léxico: nuevas contra viejas ideas.

Las viejas ideas para quienes han encarado el problema económico desde el punto de vista estructural, están referidas a la concepción neoliberal. En cambio para los liberales las viejas ideas se refieren al intervencionismo del Estado que deja de lado parcialmente la regulación por las leyes del mercado.

Esa confusión se traduce al campo intelectual. En América Latina un importante y acreditado grupo de investigadores ha cuestionado en forma cada vez más orgánica las concepciones de los estudios de los países centrales acerca del desarrollo de los países del Tercer Mundo.

Sin embargo, la lectura de esos trabajos importados son usados corrientemente en nuestros centros de estudio.

El justificativo de quienes enseñan y difunden las ideas liberales en su neutralidad. Objetividad y neutralidad consisten en adoptar una

teoría que deviene de la tradición, aunque ella representa el pensamiento de algunos sectores que tratan de defender intereses propios. La posición de esos docentes y de los sectores que defienden, es de un franco pragmatismo. Generalmente, cuando fracasan las ideas se lo atribuye a la falta de libertad absoluta, a la intervención y obstrucción del Estado. Y nuevamente vuelven a ensayarse medidas correctivas que sostienen el mismo enfoque teórico. Como dice ALONSO AGUILAR<sup>70</sup> hay un culto a la estadística y a los números, especialmente de hechos secundarios y aislados y con la mera acumulación y recopilación de datos se hacen análisis y modelos que nada tienen que ver con la realidad.

Lo cierto es que en América Latina todas las ideas están en crisis. Las "nuevas" ideas del liberalismo han sido ensayadas innumerables veces y todas fracasaron. Al decir de Prebisch, también las ideas del desarrollismo, primitivamente ligadas al pensamiento de la CEPAL, están en crisis. No puede dejar de considerarse que las medidas de tipo monetario adoptadas en la mayor parte de los países han detenido el crecimiento y no han impedido altos índices de inflación, provocando al mismo tiempo recesión en la economía, evasión del ahorro interno y el aumento de la deuda externa. Si las estrategias basadas en políticas de ajuste y apertura de mercados y en las medidas monetarias han fracasado, es evidente que habrá que apelar a la creatividad intelectual para establecer nuevas líneas de pensamiento y lograr políticas adecuadas. El subdesarrollo no es un fenómeno unilineal ni puede ser considerado en el corto plazo. Ninguna medida aislada, atacando uno de los fenómenos producidos por el subdesarrollo, puede detener el atraso creciente de los pueblos. Nadie ha dejado de pensar que la política monetaria es importante, pero no se la puede considerar herramienta única.

De esta manera puede llegar a considerarse que la integración se ha de producir con países más desarrollados y no con el resto de los países subdesarrollados. El desarrollo estaría referido al rol que le asigne el país perteneciente a la economía central, y serviría de complemento a la industria del más desarrollado, manteniendo, el más pobre la estructura de exportador de bienes primarios.

En todos los casos en que se puso en movimiento este tipo de asociación con países centrales, se han producido ventajas indudables para

---

70. Alonso Aguilar, *op. cit.*

estos en la balanza de pagos, y una desnacionalización de los sectores productivos nacionales por el pago de las deudas contraídas en los subdesarrollados.

Así como en las ideas de los mercantilistas se expresaba que la riqueza de una nación significaba la pérdida equivalente en otra, es necesario plantearse para quién es la ventaja de la asociación y en qué forma llega a esterilizarse la capacidad creadora de los países periféricos para determinar sus propios proyectos nacionales. Resulta evidente a primera vista que estos proyectos son antagónicos a los de una integración regional.

Terminando, podría reproducirse una frase de JOSE MARTI: "Entienden que se imita demasiado y que la salvación está en crear. Crear es la palabra de pase de esta generación"<sup>71</sup>.

---

71. Alonso Aguilar, *op. cit.*