



EL DESARROLLO NACIONAL Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA LATINOAMERICANA

por Mario Enrique Althabe*

Sumario: Introducción. 1.- Evolución teórica y praxis política. 2.- Naturaleza del desarrollo económico. 3.- Imperativos estratégicos del desarrollo. 4.- El papel de la integración económica. Conclusiones.



O Operario
Cándido Portinari (1934)

INTRODUCCIÓN

Sin duda nos encontramos en un momento “bisagra” en la historia de nuestros pueblos. Intuitivamente percibimos que en los pocos años transcurridos del tercer milenio, para bien o para mal, ha terminado una época y empezando otra muy distinta.

La era de la globalización, con la ilusión de un mundo unido por la tecnología, las finanzas y la homogeneidad ideológica, parece haber estallado con el repliegue sobre sí mismos de los países desarrollados (fundamentalmente la gran economía dominante de los Estados Unidos), y por los particularismos regionales, nacionales y hasta locales que surgen en todo el mundo, inclusive en las economías más atrasadas.

Estos nuevos tiempos están demostrando la falacia del movimiento lineal de la historia y del “fin de las ideologías”, pregonado en la última década del siglo XX, como una verdad incuestionable¹.

Cabe entonces preguntarse si las nociones que fueron arrumbadas por obsoletas, como la del desarrollo económico nacional, eran tan inútiles como afirmaba la “idea única” del neoliberalismo triunfal de los 90. Y, por otro lado, si las ideas que sobrevivieron a la ola dominante, pero “remodeladas” a la luz del credo ultraliberal, como las de integración económica limitada al aspecto comercial, no debieran volver a ser más abarcativas, buceando en las necesidades humanas y las aspiraciones políticas que le dieron vida.

Hoy nos parece más cercano el ideal sanmartiniano y el sueño bolivariano que el progreso universal y espontáneo por la acción desregulada de los mercados. Y no es un desfasaje en el tiempo, sino que al fin estamos aprendiendo que nada se produce en forma automática, todo requiere esfuerzos direccionados con inteligencia e imaginación y hasta los errores son útiles, para corregir el rumbo cuando es preciso.

Creemos por ello que es tiempo de desempolvar las “viejas” ideas de desarrollo nacional y de integración económica latinoamericana que, por cierto, no son incompatibles ni sustituibles entre sí. Es preciso explorar las posibilidades que ambas encierran, en tren de potenciar las fuerzas de nuestros pueblos, hacia un futuro mejor que la triste realidad que nos agobia.

* Abogado. Doctor en C. Jurídicas y Sociales (U.N.L.P.). Docente universitario en Economía Política (F.C.J.S.- UNLP). Ex profesor adjunto de Economía Política (F.C.J.S.- U.N.L.P.).

¹ FUKUYAMA Francis “El fin de la historia y el último hombre”, Edit. Planeta, Bs. As. 1992. A partir de la caída del sistema comunista, el autor concluye que se impondrá un “pensamiento único” a nivel planetario, que sustituirá a las ideologías, lo cual constituye en sí una posición ideológica, obviamente funcional a los intereses dominantes de la “globalización”.

1.- EVOLUCIÓN TEÓRICA Y PRAXIS POLÍTICA

Los conceptos de desarrollo económico y de integración económica, tal como hoy los conocemos, tienen un origen casi simultáneo, que podemos ubicar al final de la Segunda Guerra Mundial (1945).

El primero intentaba dar respuesta al atraso económico de los países periféricos, que había sido “descubierto” a través de los escenarios de guerra y que resultaba dramático por el contraste con las naciones beligerantes. La integración económica aparecía por entonces sólo como la vía de restañar las economías de la vieja Europa desarrollada, arrasada por la destrucción material de la guerra.

Ambos conceptos eran visualizados como un reaseguro de la paz, bien lógicamente sumamentepreciado después de la experiencia bélica.

En el caso del desarrollo económico, porque se pensaba que una Tercera Guerra Mundial podía sobrevenir del hambre de más de dos tercios de la humanidad. Y en el caso de la integración europea, porque la idea de intereses económicos comunes, podían desactivar los conflictos nacionales que habían llevado a las dos grandes guerras sufridas.

Por estos motivos, en los primeros años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, los dos conceptos suscitaron gran interés doctrinario en los países centrales.

A favor o en contra de la integración, toda Europa se movilizó con las ideas de unión aduanera, mercado común y, más tarde, unión económica. Y los éxitos logrados a través de una larga y paulatina integración, menguaron las resistencias y el proceso adquirió una amplia base de sustentación política e ideológica, aún en los países que se incorporaron tarde al proceso (v.g. Gran Bretaña).

Mientras la idea de integración económica tuvo un ejemplo exitoso en la Comunidad Europea, no ocurrió lo mismo con los procesos de desarrollo que se ensayaron a partir de entonces en los países periféricos.

La vía de sustitución de importaciones que con mayor o menor éxito se había iniciado con la Gran Crisis (1929/38) y acentuado durante la Segunda Guerra Mundial (1939/45), quedó pronto agotada por las limitaciones de la capacidad de compra de insumos en el exterior que tenían las economías dependientes y por la rápida recuperación de las economías de los países desarrollados, que durante la década del 50 volvieron a acentuar sus ventajas competitivas en materia industrial, con importantes innovaciones tecnológicas.

En los primeros años de los 60 se frustra también la idea desarrollista que pretendía acortar los tiempos del “despegue” (take off), mediante la incorporación masiva de capital extranjero (inversiones directas) y ayuda externa para grandes obras de infraestructura social (centrales eléctricas, represas, rutas, etc.). La Alianza para el Progreso que impulsaba la Administración Americana, fue limitada por oposición interna y finalmente abandonada con la muerte del Presidente Kennedy.

También quedó demostrado que eran vanas, las esperanzas radicadas en los efectos multiplicadores de grandes obras, como las represas de Assuan (Egipto) o Itaipú (Brasil), que no desencadenaron por sí el movimiento expansivo de la economía que se esperaban. Tampoco fueron suficientes los ingresos extraordinarios, derivados de la suba del precio del petróleo de los años 70, obtenidos por algunos países subdesarrollados (los árabes, México y Venezuela).

En cuanto a la teoría económica, inicialmente el tema despertó gran interés en los economistas de países desarrollados. De allí que en este período se formuló la única teoría específica sobre el desarrollo hasta ahora formulada, la de W.W. Rostow², y aportes de gran valor, como los estudios del sueco Ragnar Nurkse sobre los problemas en la formación de capital³, los de su compatriota Gunnar Myrdal creador de la técnica de análisis de

² ROSTOW W. W. “Las etapas del crecimiento económico”, F.C.E., México - Bs. As, 1961. Fue Jefe de Asesores Económicos del Presidente Kennedy y el principal teórico de la Alianza para el Progreso.

³ NURKSE Ragnar. “Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados”, F.C.E., México-Buenos Aires, 1963.

los “círculos viciosos de la pobreza”⁴, y los de Francois Perroux con sus enfoques sobre economías dominantes y dominadas⁵, para citar solo algunos de los más notables.

No podemos dejar de mencionar a un precursor en la materia, el norteamericano Joseph Schumpeter, a quien debemos la distinción entre crecimiento y desarrollo, y observaciones trascendentales sobre la naturaleza del fenómeno⁶.

Desde mediados de los 60 y en la década del 70, mientras se apagaba el interés de los economistas de los centros mundiales, surge en nuestra región, a partir de CEPAL y la obra de nuestro compatriota Raúl Prébisch, una serie de estudios muy valiosos, de los que citaremos, corriendo el riesgo de ser injustos, la tesis Prébisch - Singer sobre el deterioro de los términos del intercambio en el comercio internacional⁷, los de Celso Furtado acerca del problema agrario brasileño y de la presión de la balanza de pagos cuando se eleva la actividad económica interna⁸, las explicaciones de las causas estructurales de la inflación de diversos autores, entre ellos nuestro maestro Eduardo Schaposnik⁹, los análisis del chileno Osvaldo Sunkel¹⁰, y los aportes sociológicos de los brasileños Darcy Ribeiro y Fernando Henrique Cardoso y del colombiano Antonio García¹¹.

Pero a partir de los 80, la reacción neoliberal que se inicia con la “revolución conservadora” de Reagan y Thatcher y con el gran predicamento que adquiere la “Escuela de Chicago” (Milton Friedman), los estudios sobre el desarrollo económico quedan reducidos a las consecuencias de un sistema, el capitalista, que se suponía que podía lograr en forma general y espontánea, lo que hasta entonces se había tratado como un problema específico de ciertas economías (subdesarrolladas).

Claro que en el plano político fue necesario para ello, la instauración de regímenes militares basados en un grado de represión hasta entonces desconocido entre nuestros pueblos, que dejó secuelas aún hoy no superadas, con la supresión física y el quiebre moral, de una gran parte de la intelectualidad de América Latina.

La noción de “desarrollo” como cambio estructural de la economía y la sociedad, fue entonces desplazada por la de “crecimiento” que hace referencia al cambio cuantitativo de las magnitudes económicas¹².

Más adelante, la limitada aspiración de “crecimiento económico”, fue sustituida por la de “estabilidad monetaria”, apoyada en la idea que la eliminación de la inflación crónica de estas economías era suficiente para provocar la expansión del sistema capitalista. Es decir, se puso al efecto (inflación), como causa del atraso y la solución en mecanismos estrictamente económicos y, por lo tanto, desprovisto de implicancias políticas y sociales.

A esta altura hay que hacer una importante aclaración, en la década del 90 se hicieron drásticas reformas estructurales en América Latina y particularmente en nuestro país. Pero esas reformas no tienen punto alguno de contacto con las que proponían los “estructuralistas” en las décadas del 60 y el 70.

⁴ MYRDAL Gunnar. “Teoría económica y regiones subdesarrolladas”. F.C.E., México – Buenos Aires, 1959.

⁵ PERROUX Francois. “La Economía del siglo XX”.

⁶ SCHUMPETER Joseph. “Teoría del desenvolvimiento económico”, F.C.E., 1944 y su célebre “Capitalismo, Socialismo y Democracia”, Edit. Claridad, Bs. As. 1946. Observó también que bajo distintos signos ideológicos, en el inicio del proceso de desarrollo, existía un cambio de carácter revolucionario (la revolución industrial en Gran Bretaña, la Guerra de la Secesión en Estados Unidos, la unificación de Alemania bajo la hegemonía prusiana y la revolución Meiji en Japón).

⁷ PREBISCH Raúl. “Los problemas del desarrollo en los países periféricos y los términos del intercambio”, en “Economía del Comercio y Desarrollo”, p. 331/8. La tesis que elaboró con el alemán Hans Singer, sostiene que por la inelasticidad de la demanda mundial de productos primarios, las exportaciones de los países subdesarrollados tiene una tendencia secular a bajar de precio, lo cual deteriora en términos reales el intercambio con los países desarrollados. En esas condiciones, los beneficios de las mejoras tecnológicas obtenidas por los productores primarios se “transfieren” a los compradores, mientras son retenidas por los productores de bienes industriales. Este tipo de intercambio también tiene efectos nocivos sobre la ocupación y el salario.

⁸ FURTADO Celso. “Desarrollo y Subdesarrollo”, EUDEBA, Bs. As. 1963.

⁹ SCHAPOSNIK Eduardo. “Inflación” Edic. Renovación, La Plata, 1969.

¹⁰ SUNKEL Osvaldo y PAZ Pedro. “El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo” Edit. Universitario, S. de Chile, 1973.

¹¹ GARCÍA Antonio. “Dependencia y atraso en América Latina”. Hace hincapié en las estructuras demográficas y en las disfunciones económicas sectoriales (servicios y agro).

¹² El crecimiento económico es una noción cuantitativa y se mide por el producto bruto interno, es decir el producto nacional dividido por la cantidad de habitantes.

Las reformas estructurales realizadas en los 90 redujeron al Estado a su mínima expresión y suprimieron su función de árbitro en materia económica¹³, abrieron indiscriminadamente la economía a la competencia externa (aún desleal) y barrieron con cualquier tipo de regulación basada en el interés general de la sociedad¹⁴.

En el plano ideológico, la noción de integración económica pareció tener mejor suerte. Al efecto “arrastre” de la exitosa experiencia europea, se unieron algunos aspectos de los intereses dominantes que impulsaron ciertos avances y al menos no “demonizaron” la idea y hasta la hicieron atractiva grandes empresas y economías de escala.

Así conocieron algunos períodos favorables, intentos como los del Pacto Andino, ALALC, ALADI y más recientemente el MERCOSUR¹⁵.

Hay que admitir que una buena parte de quienes en los 70 buceaban en las ideas de desarrollo económico nacional, creyeron que había llegado el momento de sustituir esa idea por la de “Estado Regional” que proyectaba la integración económica.

Pero los límites que parece haber encontrado en América Latina este tipo de integración no coordinada de mercados desregulados, el estallido del modelo dominante en los 90 y el avance del ALCA, nos obliga a replantear si las ideas de desarrollo nacional y de integración económica son en realidad alternativas o complementarias entre sí.

Ahora hay además otros ingredientes, como la crisis terminal en la forma de relacionarse con el mundo de la década pasada, que ya es evidente en el caso argentino y creemos pronto lo será también para el resto de la región, y la intención de la mayor potencia mundial de integrar en un solo mercado a nuestras débiles economías, que hace pensar en caminos sin retorno, en los cuales se jugarán mucho más que una “década perdida”, como se dijo de los 80.

Por ello creemos que una defensa efectiva de los intereses nacionales y regionales pasa hoy por la clarificación de la naturaleza del desarrollo social y de las acciones que el mismo requiere. Sólo así podremos esquivar los “cantos de sirenas” y encontrar el rumbo en el tormentoso mar que navega en la actualidad nuestra América Latina.

2.- NATURALEZA DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Myrdal caracterizó al fenómeno del desarrollo y el subdesarrollo de la siguiente manera:

I.- Un pequeño grupo de países goza de un alto grado de riquezas, en coexistencia con un grupo mucho mayor de países extremadamente pobres.

II.- Los países del primer grupo siguen desarrollándose ininterrumpidamente, mientras es lento y aún nulo, el progreso de los otros.

III.- Como consecuencia de ello, las desigualdades entre países desarrollados y subdesarrollados ha ido en aumento¹⁶.

¹³ La extensión de los cuadros burocráticos no fue tan afectada como la capacidad de decisión y dirección del poder político sobre la economía. En realidad tanto la burocracia como el gasto público, creció desmesuradamente en esta época, pero las funciones del Estado se reorientaron en un sentido puramente burocrático, eliminando la producción de bienes y de servicios económicos y de contención social que se cumplía a través de las empresas del Estado.

¹⁴ Se instauran así en forma descarnada (“sin anestesia”), los mecanismos que había formulado teóricamente el liberalismo clásico, más de doscientos años atrás, cuando en el mundo ninguna economía moderna los practica.

¹⁵ Sobre el balance de estas experiencias recomendamos los siguientes artículos publicados por esta misma revista: “La dimensión regional y los proyectos subregionales en el actual contexto latinoamericano”: VACCHINO, Juan Mario, Año 1 N° 1 p. 63/83, “Globalización e Integración Latinoamericana”, SALGADO PEÑAHERRERA Germánico, Año IV N° 4, p. 31/53; “MERCOSUR: interrogantes y perspectivas”, MELLADO Noemí, Año 1 N° 1, p. 13/20; “El modelo del MERCOSUR”, MELLADO Noemí, Año 1 N° 2, p. 7/46; y “Significacáo e alcance de MERCOSUL”, JAGUARIBE Helio, Año 2 N° 3, p. 15/30.

¹⁶ MYRDAL Gunnar “Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas”, pág. 16.

Además de las obvias diferencias “estáticas”, en capacidad de producción, mejor distribución de riquezas, mayor consumo y las consecuencias derivadas en términos de bienestar económico para sus respectivas poblaciones, la última característica implica una “dinámica” muy distinta entre las economías de ambos grupos. De allí que hay que calificar a estas forma de “Estado”, es decir realidad difícilmente modificable y que para revertirlos requieren una ruptura en las reglas dinámicas que los rigen.

Esto significa que las economías del grupo de naciones desarrolladas, pese a las crisis cíclicas que caracterizan a las economías capitalistas, crecen en forma acumulativa y sostenida a largo plazo. En contraposición, las economías subdesarrolladas, aún con períodos de crecimiento económico que hasta pueden ser prolongados, presentan una tendencia secular al estancamiento.

Como consecuencia de estos movimientos divergentes, es que Myrdal observa que la “brecha de desarrollo” entre uno y otro grupo, tiende a profundizarse.

Pero, además de las obvias diferencias cuantitativas, veremos más adelante que también existen **problemas de tipo cualitativo**, que afectan a las estructuras económicas, a la conformación social y hasta alteran los comportamientos políticos.

¿Cómo trata la Economía Política al tema del desarrollo? El interrogante requiere recordar que esta ciencia se construyó a partir del estudio de las economías desarrolladas y casi en paralelo con la expansión capitalista.

Basta mencionar al respecto que la Revolución Industrial Inglesa se inicia alrededor de 1750 y la obra cumbre de Adam Smith, “La Riqueza de las Naciones”, se publica en 1776.

Smith suponía que el sistema capitalista encierra en sí mismo el progreso indefinido de la economía social, a través de las formidables herramientas de la división del trabajo y la acumulación de capital¹⁷.

Cerca de cuarenta años después, David Ricardo adopta, en cambio, una postura “pesimista” sobre la evolución del sistema a largo plazo. Su visión se basa en la presión que ejerce el crecimiento de la población (que toma de la teoría de Malthus), y en el derrumbe del interés ahogado en un “mar de capitales”, que supone afectará al núcleo dinámico de la acumulación capitalista¹⁸.

Sobre esta base, Marx edificará su conclusión del “colapso final” del sistema capitalista. Este colapso terminará con dicho sistema, pero no con el progreso social que seguirá con la “dictadura del proletariado” y el “comunismo final”¹⁹.

Sin embargo, ni estas cumbres del pensamiento económico clásico, ni los demás autores de aquellos tiempos, cuestionaron la hipótesis central de que la evolución económica era parte consustancial del sistema y por lo tanto no era necesario un estudio específico sobre ese tópico.

Tampoco Keynes se ocupa del subdesarrollo tal como hoy lo conocemos. Su teoría busca solucionar el paro (subempleo) por insuficiencia de la demanda global que se produce cíclicamente en las economías desarrolladas²⁰.

Por otra parte, la ciencia económica, siempre funcional a las necesidades de las economías centrales, fue girando su atención de los temas macroeconómicos que razonaban sobre la prosperidad nacional, a los microeconómicos que servían al manejo cada vez más sofisticado que exigen las empresas privadas.

¹⁷ ZAMORA Francisco. “Introducción a la dinámica económica”, pág. 299.

¹⁸ RICARDO David. “Principios de Economía Política y Tributación”, p. 78 y ss

¹⁹ WHITTEKER Edmund. “Historia del Pensamiento Económico”, p. 20 y ss. Esto le otorga al pensamiento de Marx, un sesgo más afín al optimismo smithiano, que al pesimismo de Ricardo.

²⁰ KEYNES John M. “Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero”. El autor descubrió en las economías desarrolladas maduras, la tendencia a un “equilibrio de subempleo”, distinto al “equilibrio de pleno empleo” sobre el que razonaban los clásicos. Esto se produce por insuficiencia de la “demanda efectiva”, que crece en una proporción menor al aumento de la renta nacional, porque la inversión es inferior al ahorro (“hiato deflacionario”). Propuso compensar esa brecha con el gasto público, iniciando el camino de las actuales “políticas anticíclicas” (para atenuar el ciclo económico) y de los “modelos de crecimiento” econométricos usados en los países desarrollados.

Como ya dijimos, el contacto con las economías subdesarrolladas que fueron teatro de operaciones de la Segunda Guerra (África, Medio Oriente, Sudeste Asiático y Europa Central), provocó un profundo choque en la conciencia universal y correlativamente un interés, al menos momentáneo, de los pensadores de los países centrales.

Precisamente la única teoría específica sobre el desarrollo que hasta ahora se ha formulado, es la de un economista norteamericano, W. W. Rostow²¹.

Sostenía Rostow que el mecanismo de desarrollo, aunque favorecido por causas internas, opera por “contagio” del exterior (“intromisión de las potencias económicas”). Encuentra un sólo caso de desarrollo económico no inducido, el primero que se verificó, el de Gran Bretaña. Todos los demás derivarían de ese primer movimiento, provocado, según reconoce el autor, por una serie de “acontecimientos extraordinarios y probablemente irreproducibles”.

Parte Rostow del estudio de la sociedad tradicional, dentro de la cual se van creando ciertas condiciones. Esas condiciones son el “sentimiento de nacionalidad ultrajada”, “espíritu de imitación” y otros elementos favorables al cambio, y estima en sesenta años el plazo normal que requiere la incubación del proceso.

El proceso de desarrollo en sí se inicia con el “despegue o impulso inicial” (“take off”), cuyo lapso “natural” es de unos cuarenta años. En su transcurso, las fuerzas del cambio vencen definitivamente a las del estancamiento. En esta etapa se produce un “acostumbramiento” al progreso (tres generaciones) y un firme movimiento de capitalización derivado de la “lógica del interés compuesto”.

En otros cuarenta años la economía llega a su madurez, con la incorporación masiva de técnicas modernas. A partir de allí se abren tres posibilidades no excluyentes entre sí:

1. el alto consumo masivo (que es la forma que ha prevalecido hasta ahora),
2. la afirmación en el exterior (gastos militares e inversiones económicas), que es notoria en la política de Estados Unidos,
3. el “Estado benefactor”, cuya base es una fuerte redistribución del ingreso y la atención humanitaria, y que también fue ensayada en ese país y en Europa Occidental.

Como puede observarse, entre subdesarrollo y desarrollo hay en este esquema sólo una diferencia de grado (cuantitativa). Por otra parte resalta el papel de la inversión como el núcleo dinámico de la expansión económica²².

Un nuevo enfoque para el estudio de los problemas del subdesarrollo provino de los métodos estructurales, “basados en la interpretación global del campo real contemplado y la interdependencia de los elementos que integran el conjunto”²³.

No se trata de una teoría, ya que estos enfoques carecen de unidad interpretativa del fenómeno. Pero como analizan en tiempo y espacio, es decir en su contingencia histórica, los distintos aspectos de la realidad de las economías atrasadas, han proporcionado una nueva luz sobre los “obstáculos” que se oponen al desarrollo.

Esta forma de encarar el problema del subdesarrollo pone en el centro del debate a las **diferencias cualitativas** de estas estructuras económicas con relación a las que caracterizan a los países desarrollados.

Hemos visto que esta visión tomó impulso con los trabajos de CEPAL²⁴ y tuvo notables exponentes en América Latina.

²¹ ROSTOW W. W. “Las etapas del crecimiento económico”. Fue Jefe de Asesores Económicos del Presidente Kennedy y el principal teórico de la “Alianza para el Progreso” que impulsó esa Administración.

²² La inversión extranjera, cumplía pues una doble función, “desencadenar” las fuerzas del cambio por la “intromisión del exterior” y acelerar los tiempos naturales demasiado largos del despegue.

²³ SAMPEDRO José L. y MARTÍNEZ CORTIÑA Rafael. “Estructura Económica”, p. 24.

²⁴ La Comisión de Estudios Económicos para América Latina, de las Naciones Unidas, fue creada en 1962 por las Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile.

A nuestro juicio, el aporte esencial de los enfoques estructuralistas es haber demostrado que el mayor problema del subdesarrollo no radica en la inversión ni en los demás mecanismos económicos, sino en la **aptitud global de la organización social para impulsar su propio cambio y promover la expansión de la economía.**

Furtado muestra muy bien esa perspectiva global de los análisis estructurales, al definir al desarrollo como *“la creciente eficacia de la organización social para movilizar sus recursos”*²⁵.

3.- IMPERATIVOS ESTRATÉGICOS DEL DESARROLLO

La naturaleza “organizativa” del desarrollo social nos lleva irremediablemente a la necesidad de una “estrategia” para movilizar los recursos materiales y humanos en pos de ese objetivo. Pero, además, la “dinámica” del estancamiento secular que implica el subdesarrollo, sólo puede revertirse alterando el estado de equilibrio de subempleo estructural que lo caracteriza.

Para ello es necesaria una conjunción de hechos concomitantes y acordes con la resistencia que opone el medio que se pretende revolucionar. Esa conjunción puede verificarse “espontáneamente” o ser provocada intencionalmente por la dirección de la economía (Estado o grupo dominante).

La primera posibilidad fue la que históricamente se produjo en el desarrollo británico y hoy es sólo una hipótesis teórica²⁶.

Como decía Myrdal: *“los países que llegan tarde al desarrollo económico, no cuentan con otra alternativa para acceder a él, que realizar un esfuerzo deliberado y formidable, orientado estratégicamente”*²⁷.

Esto hace que el problema del desarrollo trascienda a la Ciencia Económica y lo coloque, tanto en sus objetivos como en la forma de alcanzarlos, dentro del terreno Político.

Por cierto que la economía política es un valioso instrumento para la conducción política, ya que investiga las causas, determina la viabilidad de las iniciativas y analiza la congruencia entre recursos y objetivos. Pero ningún mecanismo técnico puede suplir al juicio político, por la sencilla razón que no se puede reducir el devenir histórico y los problemas del hombre a secuencias preestablecidas apriorísticamente (“leyes de la evolución”)²⁸.

Estructurar una estrategia de desarrollo supone definir un proyecto político de las características generales que tendrá el movimiento, contar con una conducción política apta para tal fin, priorizar los campos de acción y, por último, instrumentar los mecanismos necesarios para operar eficazmente en el sentido que demanda el cambio estructural.

A los fines que aquí nos interesan, es preciso remarcar tres aspectos de trascendental importancia: el sentido o rumbo del cambio, el alcance territorial y la dirección estratégica del movimiento.

En el primer sentido, no es ocioso destacar que el desarrollo supone, además de un formidable esfuerzo, un camino porfiadamente seguido por un pueblo. Cuando no existe tal camino común y las cuestiones circunstanciales influyen el rumbo, siguiendo intereses sectoriales o modas intelectuales, nada puede ser construido en contradicción a los fuertes lazos del estancamiento secular del subdesarrollo.

Quizás una planificación integral sería la mejor solución para el aprovechamiento de los recursos existentes. Pero en ausencia de este instrumento, al menos es necesario un rumbo que pueda compartir la comunidad

²⁵ FURTADO Celso. “Desarrollo y Subdesarrollo”, p. 75.

²⁶ El desarrollo británico demandó más de un siglo (aproximadamente entre 1750 y 1880). Fue la consecuencia de la instalación de un sistema capitalista de producción dentro del viejo régimen artesanal, y coincidió con una era de grandes inventos aplicados a la producción industrial (en especial la máquina de vapor, los telares mecánicos y los avances siderúrgicos), y la consolidación de una potencia militar, naval y financiera, que permitió la expansión a mercados del exterior.

²⁷ MYRDAL G. Op. cit. p. 100.

²⁸ El determinismo histórico es quizás el mayor error de Marx, ya que no se puede predecir la realidad, analizando “científicamente” una limitada cantidad de variables. Las posibilidades del comportamiento humano comprende infinitas posibilidades y el tiempo puede producir “desviaciones” tan grandes, que está condenado desde el inicio al fracaso.

nacional en forma mayoritaria. Y aquí nos internamos en el segundo elemento, la extensión territorial del movimiento.

Se ha sostenido que en esta etapa del mundo, los límites nacionales resultan insuficientes, por cuanto existe en los países más atrasados un problema de viabilidad.

Creemos que la “viabilidad” económica de un país es un concepto relativo que depende fundamentalmente de su desarrollo. Por otro lado, eso también depende del objetivo político del desarrollo, ya que una cosa es que el fin sea constituir una potencia mundial y otra “sólo” un Estado que asegure el bienestar humano.

En consonancia con esa visión y un optimismo, a nuestro juicio desmedido, de las posibilidades de la integración económica, se ha propuesto una sustitución del “Estado Nación” por un “Estado Región”.

En nuestra opinión, todavía y por mucho tiempo, el ámbito nacional es el marco insoslayable del desarrollo social, por una cuestión básica que es que hasta ahora sólo dentro de ese limitado espacio se ha podido establecer lazos efectivos de solidaridad social y de acción política, aspectos ambos esenciales para una estrategia de desarrollo.

El último tema, que por cierto no es menor, es el de la conducción política del proceso, una cuestión grave por su naturaleza, ya que implica cierta subordinación de los intereses particulares al interés general o común del cuerpo social.

La existencia de la democracia y los mecanismos de participación popular hacen que en nuestra época esa cuestión pueda resolverse de la mejor forma posible, lo que por cierto no asegura que cada individuo pueda ser satisfecho plenamente en sus aspiraciones.

Los países que han quedado rezagados suelen tener una visión un tanto idílica del desarrollo económico y de las naciones de avanzada y olvidan los enormes sacrificios que costó llegar a ese estado. Vemos con cierta envidia el “éxito” de la Comunidad Económica Europea y solemos omitir que fue el resultado de cinco siglos de guerras, o la potencia de Estados Unidos, y olvidamos el costo en vidas humanas que ello demandó.

Conociendo la historia de estos procesos, quizás podamos evitar grandes tragedias humanas, pero lo que no vamos a poder saltar es el esfuerzo social que demanda el desarrollo, las equivocaciones y las pérdidas de rumbo y por supuesto el tiempo que insume el proceso.

Con una buena estrategia y una gran conducción, seguramente se abreviarían todos estos pasos, pero queda pendiente si somos capaces de transformar “al hombre por el hombre”, como definía Perroux al desarrollo.

Por cierto, la “solución” a todos los dilemas y dificultades que plantea el desarrollo no nos serán obsequiados desde “afuera” ni gratuitamente, y el primer paso en este sentido es reconocer que no existe una fórmula mágica, ni una conducción providencial, sólo estamos nosotros, con el espacio geográfico que nos legaron nuestros mayores y con la responsabilidad de dejar algo mejor a las generaciones futuras. Y enlazando todo ello, la solidaridad social y las aspiraciones colectivas que tiene hoy, como ayer, como ámbito más abarcativo al nacional, sin descuidar el local y por nuestra formación institucional el provincial.

Si cada uno de nuestros pueblos puede comenzar el camino del desarrollo por sí mismo, tal vez sea posible compartir las experiencias y hasta hacer confluir estos procesos en un destino común latinoamericano o sudamericano o del cono sur. Pero si creemos que solo uniendo a Latinoamérica podemos lograr el desarrollo, seguiremos extraviando el rumbo y esperando un milagro que nunca se va a producir.

Cuando esta parte del mundo logró la independencia, lo hizo a partir del esfuerzo de cada uno de sus pueblos y de la manera que pudo, para luego proyectar los esfuerzos en ayuda de sus vecinos que también luchaban por el mismo ideal. Cuando eso se hizo con grandeza y sin aspiraciones hegemónicas, tuvo éxito, y cuando se pretendió contrariar la corriente natural con intereses pequeños, derivó en luchas estériles y sufrimientos sin sentido.

De la misma forma tenemos que iniciar nuestro desarrollo nacional sin esperar al vecino y con el ánimo de que nuestras naciones no rivalicen sino que se ayuden unas a otras, para resolver problemas comunes concretos.

Así, algún día podremos confluir en la unión que soñaron los Libertadores, pero hasta ese momento no se puede prescindir del marco de decisión nacional²⁹.

4.- EL PAPEL DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Como dice Vacchino, *“en las actuales condiciones de la economía mundial, la regionalización se presenta como un recurso estratégico para posicionarse adecuadamente en los mercados internacionales”*³⁰.

La cuestión es si, en el contexto de la identidad histórica que conforma América Latina, es posible un mayor aprovechamiento estratégico para las acciones comunes y/o coordinadas de las naciones que integran la región.

Por lo expuesto precedentemente, si bien la integración económica no puede suplir a la estrategia del desarrollo nacional, es capaz de potenciarla en varios aspectos.

Para ello, creemos que hay que soslayar, fundamentalmente en sus primeras etapas, las metas más difíciles de alcanzar por la integración económica. Ellas se refieren al sentido u objetivo político del desarrollo social y a la conducción estratégica (política) de dicho movimiento.

En el primer aspecto, la mayor dificultad estriba en que cada sociedad tiene valoraciones y aspiraciones diferentes y fundamentalmente en que los lazos de solidaridad social que fundan la existencia misma de la comunidad muy rara vez sobrepasan las fronteras nacionales.

Con todo, no debería preocuparnos demasiado la diversidad de nuestros pueblos, ya que sólo respetando esa diversidad podremos constituir algún día una efectiva unión continental³¹.

Nos parece en cambio mucho más grave que nuestros pueblos y particularmente la clase dirigente, no tenga una clara conciencia sobre el sentido que debe seguir la evolución colectiva y sea proclive a constantes y a veces suicidas cambios de rumbo que, por otra parte, casi nunca coinciden con las aspiraciones y valoraciones profunda de la sociedad.

El otro aspecto clave, muy difícil de resolver en el marco de un “Estado Regional”, es el de la conducción estratégica del desarrollo que, como se ha explicado, casi por su misma naturaleza debe ser ejercida por el Estado Nacional.

Cualquier organismo supra-nacional que surja del proceso de integración conlleva, por definición, más una coordinación de políticas nacionales que un órgano de decisiones efectivas.

Creemos por lo tanto que es una pérdida de tiempo y esfuerzos buscar fórmulas capaces de superar ese “problema”. A nuestro juicio, hay que asumir esta limitación como algo consustancial a la naturaleza de las cosas y centrar la atención en coordinar las decisiones políticas que requieren una acción común regional.

Desechando el tratamiento de los aspectos en los que es muy difícil el acuerdo, es factible lograr mayores coincidencias. De esta forma aparecerán nítidamente las ventajas de la acción común, cuestión que es muy importante para acumular consenso en torno a la necesidad estratégica de la integración económica.

Opinamos por ello que cada país debería solucionar de la mejor forma posible sus problemas de organización y movilización de recursos internos, y reservar para el proceso de integración económica las cuestiones que son comunes a todos y los unen frente al resto del mundo.

²⁹ HALPERÍN Marcelo, en “Acerca de la armonización de políticas macroeconómicas en situaciones de desequilibrio estructural”, “Aportes...” Año 4 N° 4 p. 69, hace un planteo muy interesante cuando dice: *“si el objetivo central y primario no es liberalizar sino controlar los flujos comerciales y no desregular sino enmarcar las actividades económicas, entonces debe ser despejado el equívoco que define a los procesos de integración como instancias de progresiva desnacionalización”*.

³⁰ VACCHINO Juan Mario “La dimensión regional y los proyectos subregionales en el actual contexto latinoamericano” “Aportes...” año 1 N° 1 p. 78.

³¹ MELLADO Noemí, en “El Modelo del MERCOSUR”, “Aportes ...” Año I N° 2 p. 44, dice al respecto, *“hay que reconocer como real la existencia de una pluralidad de estilos de desarrollo, revalorizando los aspectos cualitativos del desarrollo como así también los de la integración”*, conceptos estos que compartimos plenamente.

Hemos dejado para el final los campos de acción de la estrategia del desarrollo que conceptuamos más favorables para ser abordados dentro del proceso de integración económica. En nuestra opinión, ellos son: la colaboración en técnicas de administración estatal, la complementación en la producción de bienes, la ampliación de los mercados, la concertación monetaria y las relaciones económicas con el resto del mundo.

En primer lugar, así como hemos resaltado la importancia del Estado en la dirección estratégica del desarrollo, debemos marcar que las actuales estructuras burocráticas no sólo no sirven a tales fines, sino que son verdaderos obstáculos para la transmisión adecuada de la decisión política.

En el terreno de la reforma estructural del Estado, en sus distintos niveles, es mucho y muy complejo lo que hay que hacer. Por ende, es posible que las experiencias realizadas en otros países de la región que tienen una base común de problemas y similar marco socio-económico, sirvan tanto para encontrar caminos aptos, como para desechar falsas soluciones.

Por eso, a nuestro juicio, la colaboración de los gobiernos en materia administrativa debería ser uno de los primeros y esenciales jalones en el camino de la integración económica.

Otro terreno, de evidente importancia, es la complementación productiva de nuestros países. Las falencias y los excedentes de producción más notables deberían ser objeto de una prioritaria atención, ya que en esos campos los beneficios de la integración son manifiestos y como se trata de un tema no competitivo, los acuerdos serán mucho más fáciles de alcanzar.

Por ejemplo, Venezuela tiene una gran capacidad en la producción de petróleo crudo y Brasil un notorio déficit, a la vez que este último tiene una gran capacidad industrial que no tiene el primero. De la misma manera Argentina tiene gran capacidad de producción de alimentos y escasa de productos mineros, mientras en varios países de la región dicha relación está invertida (v.g. Bolivia, Chile y Perú).

No se trata de recrear una “especialización” dentro de un esquema estático de “ventajas comparativas”, sino de dar un fuerte impulso inicial al desarrollo de nuevas fuerzas productivas, a través de superar las actuales limitaciones en el más breve plazo posible³².

Lo mismo puede decirse respecto a la movilidad de los factores de producción y a la explotación conjunta de ciertos avances que han tenido individualmente otros países de la región. Por ejemplo, Chile ha desarrollado técnicas muy efectivas de penetración comercial en determinados mercados y a la vez tiene problemas en lograr volúmenes de producción acorde con su potencialidad de ventas; ello podría ser muy bien aprovechado para la exportación de productos de mayor valor agregado, en lugar del envío de productos primarios en bruto, como ordinariamente se hace en nuestro país y en otros de la Región (v.g. Uruguay).

Paralelamente, también se podría ejercer una acción efectiva a nivel regional en el campo tecnológico, orientación de mercado y asistencia financiera, sobre todo para las pequeñas empresas y para los productores agrarios que por naturaleza no pueden desarrollar por sí estos aspectos esenciales en las economías modernas.

Otro terreno, más obvio y al que hasta ahora se ha dirigido casi toda la acción de integración económica, es la ampliación de mercados que requieren las economías de escala. Las multinacionales han aprovechado estas posibilidades para la reducción de costos y la concentración por especialización de la producción, pero las empresas locales que no tienen organizaciones tan desarrolladas, están muy demoradas en este aspecto.

Creemos que se podría avanzar sustancialmente en la materia si los países que buscan la integración adoptaran una normatización de productos común siguiendo reglas internacionales. Además de transparentar el mercado interno, un mecanismo de este tipo sería apto para acumular, a partir de las pequeñas y medianas empresas nacionales, los grandes volúmenes de productos que requiere el comercio exterior³³.

³² Nuestra idea guarda cierta similitud con el Plan Marshall, que constituyó un “puente” para superar la indisponibilidad de bienes en la Europa destrozada por la Segunda Guerra Mundial, mientras se recomponían los aparatos productivos nacionales. En el caso, debería tener un alcance temporal mayor, pero siempre en vista de la complementación regional y a modificar a largo plazo las deficiencias estructurales de la producción nacional.

³³ OLIVERA, Noemí Luján, en “Armonización de la legislación comercial y societaria: Análisis del caso PyME”, llega a interesantes conclusiones respecto a la inserción de las empresas locales teniendo en cuenta el tamaño y el nivel de presencia en el mercado. “Aportes ...” Año I N° 2, p. 146.

Más importante que el intercambio de productos, son los efectos dinámicos de la integración, o sea, la modificación de la estructura productiva actual a partir del comercio, aspecto que como observa Salgado, no ha sido tratado adecuadamente todavía³⁴.

Naturalmente que para la acción que estamos proponiendo no basta la reducción o eliminación de las barreras arancelarias. Es necesaria una amplia y profunda coordinación en la cual, además de los lineamientos comunes de la Comunidad y sus Estados miembros, se requeriría la activa participación de las entidades empresarias organizadas con fines de concertación comercial y apoyo productivo.

Con relación al sector externo, las economías subdesarrolladas se encuentran en una situación paradójica, ya que por un lado necesitan imperiosamente el contacto con las economías desarrolladas para transformarse rápidamente y, por otro lado, no resisten la competencia de las empresas que funcionan en aquellos marcos económicos.

El desafío es absorber los progresos del mundo y simultáneamente protegernos de los efectos nocivos originados en el contacto con economías que nos superan en casi todo. Por lo tanto, hay que encontrar un "modelo" de inserción en el mundo que sea capaz de aprovechar las ventajas del exterior y simultáneamente neutralizar sus desventajas.

A nivel regional es más fácil resistir los poderosos intereses concentrados del extranjero, sin dejar de alentar los negocios útiles para nuestras empresas y economías nacionales.

El esfuerzo que suponen las "políticas activas" de alcance regional no será en vano, ya que aunque no den resultados inmediatos, es esencial que tanto los gobiernos como los pueblos tengan una conciencia más profunda del camino de la integración y dejen de lado viejas rivalidades que son incompatibles con sus propios intereses de largo plazo³⁵.

Otro gran tema común a todas las naciones de la región, es la **solución definitiva de la deuda externa en términos compatibles con el desarrollo nacional**. Ya hemos experimentado hasta el hartazgo las debilidades de nuestros países individualmente considerados. Pero el caso argentino ha desnudado otro aspecto de este problema que es la contundencia que puede alcanzar la concentración de la deuda en virtual default, para los centros financieros internacionales.

Por último, nuestros pueblos han aprendido tras un largo y doloroso proceso histórico, la importancia que tiene una moneda estable y de un nivel acorde a nuestra productividad. Este es un buen comienzo para confluir en el largo plazo en una moneda regional común.

Hoy de hecho, y quizás prueba de la interdependencia de sus economías nacionales, Argentina y Brasil, han llegado casi sin proponérselo, a un nivel casi idéntico en el valor de sus monedas frente al dólar estadounidense. Si esta tendencia persistiera y el proceso de integración se fuera profundizando, no estaríamos demasiado lejos de una moneda común.

Aunque dicha moneda sólo sirviera para el intercambio regional, posibilitaría la sustitución de divisas siempre escasas, lo cual podría multiplicar el comercio intraregional, dando un nuevo impulso a la complementación productiva.

CONCLUSIONES

La integración regional latinoamericana debe apoyarse necesariamente en el desarrollo económico nacional de cada uno de los países que la integran.

³⁴ SALGADO PEÑAHERRERA Germánico, "Integración latinoamericana y apertura externa", Revista de CEPAL N° 42, Naciones Unidas, S. de Chile, dic. 1990, p. 163.

³⁵ VACCHINO Juan Mario, en "Integración Latinoamericana. de la ALALC a la ALADI" Edic. Depalma, 1983, p. 70, apunta muy bien, que la integración busca crear un espacio de solidaridad entre las naciones, lo cual implica un proceso voluntario de naturaleza estructural y dinámica.

No es preciso diluir al “Estado Nación” para que surja un “Estado Región”, sino que debe fortalecerse a cada una de las Naciones a través del éxito de su estrategia de desarrollo económico. Así será factible potenciar regionalmente la evolución nacional y a largo plazo confluir en una Comunidad Regional que condense las aspiraciones comunes de los Pueblos.

Si nuestros países pueden lograr coordinar acciones efectivas de colaboración y complementación en campos estratégicos del desarrollo nacional, las resistencias al proceso de integración se trastocarán en una firme tendencia hacia la integración.

Pero si los pueblos de Latinoamérica no encuentran en el proceso de integración soluciones concretas a las necesidades apremiantes de todos los días, no podemos pedirles que confíen en la creación de un hipotético Estado supra-nacional.

Todos los pueblos a través de la historia han necesitado para el éxito colectivo, de organizaciones y conducciones eficaces y visibles que supieran interpretar las aspiraciones y valoraciones sociales. Eso sólo se pudo lograr, hasta ahora, en el marco nacional.

A su vez, el desarrollo nacional y a veces hasta las rivalidades sangrientas entre vecinos, llevaron a los pueblos y a sus conductores políticos a realizar exitosos procesos de integración.

Creemos que ese es el sentido del camino y no debemos intentar transitarlo en dirección inversa.

Por eso no podemos imaginar un proceso de integración económica sin un previo desarrollo social de sus componentes nacionales. Asimismo, es difícil a esta altura de los tiempos concebir una estrategia de desarrollo nacional que prescindiera de la integración económica regional, como una formidable herramienta que lo proyecte hacia el futuro.