



Instituto Social León XIII
Centro para la Investigación y Difusión de la Doctrina Social de la Iglesia

NACIONALISMO ECONÓMICO

Bloque II

Ponente

Jorge Arturo Chaves
Universidad de Heredia (Costa Rica)

VI Seminario – 2007
LOS NUEVOS ESCENARIOS DEL DESARROLLO HUMANO
Un Proyecto Global
En el 40 Aniversario de *Populorum Progressio*
y en el 20 de *Sollicitudo Rei Socialis*

Fundación Pablo VI
Facultad de CC.PP. y Sociología León XIII

Notas preliminares

Hablar de “*nuevos* modelos” de desarrollo tiene clara referencia a los “*viejos*”. Para saber y entender qué “novedades” se buscan en América Latina es necesario contrastarlo con determinados rasgos de los estilos *vigentes* de crecimiento.¹

Interesa, además, precisar si en la búsqueda de alternativas de desarrollo para Latinoamérica se está proponiendo o incurriendo en modelos o estilos susceptibles del calificativo de “nacionalistas económicos”. Desde el contexto europeo parece relevante la preocupación y, desde el latinoamericano, necesario el esclarecimiento. ¿Se trata de una expectativa fundada? Probablemente el lenguaje ordinario sobre este punto se refiera a los nuevos gobiernos de países latinoamericanos —como Venezuela, Bolivia, Ecuador...— Un camino para examinar su tendencia elegido en estas páginas es el de la perspectiva del ALBA.

La presente reflexión supone y parte del hecho de que en América Latina se está planteando una crítica seria a la dinámica actual de la economía. A la misma se suele asociar tanto la retórica como el impulso a determinadas medidas de algunos nuevos gobiernos de la región. Cabe preguntarse: ¿en qué consiste lo esencial de esa posición crítica y del planteamiento de alternativas? ¿En qué medida tiene sentido calificarla de “*nacionalismo* económico”?

Los puntos débiles de la actual dinámica de las economías latinoamericanas. Veinte años de reformas económicas: postulados, medidas prácticas y resultados.

A pesar de los diferentes enfoques teóricos y la diversa orientación de las instituciones con las que están vinculados, pueden establecerse varios puntos de consenso entre varios destacados analistas sobre los resultados de las políticas y reformas que caracterizan las diversas modalidades del “estilo de crecimiento” aplicado en Latinoamérica en las últimas décadas —llamado por algunos “modelo de desarrollo” (Chaves 2006).

1° Es indiscutible que este “estilo de crecimiento” no ofrece buenos resultados en cuanto a disminución de la pobreza y reducción de la inequidad se refiere. Al contrario, durante estas dos décadas de aplicación, ambas han aumentado, en el caso de los pobres en números absolutos. El desempleo, los bajos salarios, y la posición de los ciudadanos ha quedado desmejorado en comparación con las de los países industrializados.

2° En el campo de la producción, en promedio, el “modelo” no ha logrado dinamizar el crecimiento que ha sido bajo, efímero, volátil.

3° Los únicos aspectos importantes en los que la contribución de las medidas aplicadas han obtenido resultados positivos son los del combate a la inflación, el equilibrio fiscal y el impulso a las exportaciones.

¹ Las ideas que aquí se exponen sobre estilos de crecimiento han sido desarrolladas más en extenso en **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** (2006) **Hacia un desarrollo humano integral Situación, perspectivas y propuestas alternativas al “modelo económico” actual en América Latina.** Bogotá.

4° Pero incluso en el área macroeconómica no se pudo eliminar una aguda inestabilidad en cuanto a la fluctuación de tipos de cambio *reales*, y de las tasas de interés. Tampoco se mejoró la tasa promedio de inversión productiva.

5° Para obtener esos resultados los países latinoamericanos realizaron esfuerzos enormes, en algunos casos con rigurosa disciplina, mucho más que en ninguna otra época anterior, incluyendo ventas masivas de empresas públicas.

6° El único argumento con que algunos de los analistas intentan justificar el balance neto negativo es el *contrafáctico*. Es decir, el que intenta demostrar que las cosas hubieran sido mucho peores en un escenario en el que no se hubieran aplicado las reformas. Sin embargo, inclusive algunos de los que utilizan este razonamiento —por lo demás discutible— reconocen que no tiene fuerza ante el creciente descontento e insatisfacción de las mayorías ciudadanas afectadas.

En donde no existe consenso es en lo que respecta a las causas del fracaso de este proceso utilizado para alcanzar el crecimiento de la región. Sin embargo, al examinar más en detalle los análisis críticos que se han resumido en páginas anteriores puede concluirse lo siguiente:

Los problemas y efectos negativos de medidas aplicadas en diversos contextos, no parecen explicables por meros fallos en personas, defectos de administración o insuficiente intensidad de las reformas y políticas. Más bien, aparecen serios problemas en la concepción misma del “modelo” utilizado, tanto en los supuestos sobre los que se elaboró, varios fallos de comprensión teórica y, en consecuencia, de la elaboración y aplicación práctica de las políticas. Entre las más serias omisiones que presentan los esquemas de medidas aplicados pueden señalarse:

- la concepción fundamentalista del funcionamiento del mercado,
- el desconocimiento de la importancia del papel del Estado,
- de la relación entre eficiencia productiva y distribución
- y la concepción de un crecimiento aislado de una perspectiva de desarrollo.

Es importante subrayar este último punto: existe en la actualidad un problema profundo de conceptualización. El llamado “modelo de desarrollo” o “estrategia de desarrollo” aplicado en América Latina se reduce más bien a un “modelo” o, más propiamente, a un “estilo” de *crecimiento económico*. No responde ni a la concepción ética de desarrollo, defendida, por ejemplo, por la Doctrina Social de la Iglesia², ni al concepto evolucionado y maduro de desarrollo planteado por el PNUD a partir de la década de los 90³.

² El desarrollo humano fue definido por Pablo VI como “el paso, para cada uno y para todos, de condiciones de vida menos humanas, a condiciones más humanas” (Populorum Progressio 20).

³ “El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los *derechos humanos* y el respeto a sí mismo [...]”. (PNUD 1990)

Entre los posibles comentarios que pueden hacerse ante este panorama vale la pena subrayar lo siguiente:

Es preciso estar muy atento ante el peligro real de que determinadas medidas económicas, como las políticas y reformas aplicadas, sean impuestas por posiciones ideológicas —es decir, por posiciones doctrinales ligadas a intereses de grupos e instituciones—, en vez de priorizar un análisis objetivo de las condiciones reales de todos los grupos ciudadanos en cada país. Una actitud semejante conlleva, además, ignorar la participación de los grupos ciudadanos potencialmente afectados a la hora de establecer las metas e instrumentos de la transformación económica que se quiere impulsar. Es más fácil incurrir en este tipo de peligros cuando se maneja un concepto reduccionista y distorsionado de la economía como instrumento de análisis. La economía no es una ciencia exacta, en muchos campos aún carece de sustento de evidencias, y por su propio carácter científico exige, por una parte, un estrecho apego al conocimiento de la realidad y, por otra, un trabajo de colaboración interdisciplinaria con otras ciencias, sobre todo en el campo del planeamiento del desarrollo de los pueblos. Para enfrentar y superar el deficiente enfoque ligado a los actuales estilos de crecimiento es importante llevar la discusión al plano de los instrumentos, es decir, de las políticas públicas y de las reformas institucionales. Ese es el lugar para exigir un examen riguroso e interdisciplinario de sus efectos potenciales tanto en el campo productivo como el distributivo de ingreso, capacidades y oportunidades.

Puntos débiles de organismos internacionales. El trasfondo de la OMC y otros OFI

La crítica no se limita a los estilos de crecimiento aplicados, sino también a los organismos financieros que han tenido que ver con la orientación de dichos estilos. En particular interesa mencionar las críticas a la Organización Mundial del Comercio (OMC) que van en la línea de una demanda de mayor democratización del organismo.

No es nuevo el llamado a la democratización de la OMC, que se une a la expectativa de una transformación más profunda de los demás organismos de Bretón Woods. La demanda por una mayor participación viene de diversas fuentes y motivaciones, — ONG, Corporaciones multinacionales—, además de apuntar al problema de la asimetría de relaciones en el ámbito internacional del comercio. No sólo las ONG y las posiciones “de izquierda” siguen planteando exigencias de democratización en el orden económico internacional y, en particular, en el área de comercio. La protesta internacional antiglobalista ha hecho más visibles estas críticas y ha afectado el futuro del “fundamentalismo del mercado”. Sin duda que después de Seattle y de las otras grandes protestas internacionales se alcanzó un punto álgido en el debate sobre los costos y beneficios de la globalización. Los ataques provienen ahora tanto de expertos profesionales como de críticos elocuentes desde el ámbito de la sociedad civil.

Cierto que para algunos autores, la causa de esta incertidumbre en torno a la OMC se atribuye a que, en algunos aspectos, el sistema de comercio es víctima de su propio éxito. En la medida en que las sociedades se tornan más ricas también crece el interés y la atracción por conseguir más seguridad para sus ciudadanos, aumenta la preocupación por los temas distributivos y, también, la conciencia democrática (Porter et al. 13 - 15). De ahí que no se trate solamente de difundir información y ser transparentes, para mostrar que el comercio internacional mejora la eficiencia económica, sino de lograr mayor equidad y ésta no se reduce al reclamo por una

mejor distribución de beneficios sino, además, a una participación en la definición de políticas. De hecho las discusiones y debates en torno a comercio global giran hoy en torno a cuestiones de eficiencia, equidad y legitimidad (Porter et al. 2001) y los éxitos en estos tres campos dependen, a su vez, de una cuarta dimensión, la de la gestión, conducción o gobernanza del sistema. El sistema multilateral tiene que preocuparse por la realización de un conjunto mayor de objetivos, que va más allá de abrir los mercados (Beviglia Zanneti 2001).

Incluso solo en torno a la eficiencia pueden mencionarse no pocos dilemas. Mientras determinados grupos políticos y de analistas sostienen la necesidad de avanzar aún más en este campo, los críticos señalan dudas consistentes en cuanto a que sea posible o no seguir avanzando en la línea de la eficiencia sin afectar aún más a objetivos no económicos, en particular los ambientales y laborales. Pero aún y con el éxito en materia de eficiencia, —o quizás precisamente por éste— la pregunta que siempre subyace es cómo asignar las ganancias producidas por la eficiencia, entre y dentro de los países y, en relación con esta perspectiva de equidad, la otra pregunta clave: qué proporción debería dedicarse a la realización de bienes públicos, tales como el ambiente y la seguridad laboral. El comercio, hay que recordar al mismo tiempo, no es sino uno de los mecanismos que afectan la distribución de los beneficios entre los países. Otros canales importantes son la inversión, la tecnología y la capacidad para usar la tecnología (Sachs 2001). El funcionamiento de todas estas áreas, por lo demás, no depende sólo de medidas que se tomen en los países altamente industrializados sino también de las que asuman los propios subdesarrollados. Preocupa que al interior de éstos no haya distribución equitativa de beneficios y que el “equilibrio de poder” que rige actualmente en el sistema ha significado que las negociaciones de comercio por lo general han privilegiado temas y sectores de interés directo para los países desarrollados. Tal el caso de la desigual aplicación de medidas proteccionistas que mantienen barreras significativas y distorsiones en sectores tales como agricultura y textiles en los países desarrollados. La integración de las economías no desarrolladas en la economía mundial no puede verse como un fin en sí mismo sino que necesita ser colocada en el contexto de una estrategia de desarrollo más comprehensiva (Beviglia Zampetti 2001).

En relación con estos problemas se ha apuntado otro: que el éxito de las rondas multilaterales durante la segunda parte del siglo XX dependió de acuerdos de comercio que eran altamente técnicos y especializados. La legitimidad de los procesos, por lo mismo, se asoció a la calidad y habilidad de los cuadros de funcionarios expertos para negociar los acuerdos. Sin embargo, apenas pasados unos pocos años, el énfasis se está moviendo no sólo a los resultados sustantivos de las políticas y las negociaciones sino también a los procesos por los que se alcanzan esas decisiones (R. Porter, P. Sauvé et al. 2001). La legitimidad del sistema multilateral y de sus mecanismos requiere entonces de nuevos fundamentos. Uno, fundamental por cierto, tiene que ver con la efectividad en la conducción de los procesos y en la habilidad para tomar en cuenta las preferencias y metas de los países y de sus ciudadanos. Todo lo que no se construya con esta lógica se percibe como ilegítimo, y así pueden comprenderse las violentas manifestaciones internacionales en contra del sistema. Permanece el desafío de mejorar la inclusividad, la eficiencia, y la efectividad de su estructura, en torno a lo cual se sigue debatiendo. El tema de la participación ciudadana al interior de cada país es quizás tan complejo como el de las demandas de democratización de las estructuras de los organismos multilaterales. De

aquí que se deba encarar el desafío paralelo de relacionarse con las varias sociedades civiles nacionales, así como con la sociedad civil global, en la que han forjado nexos las ONG, las corporaciones y las asociaciones de empresarios y profesionales. Sea cual sea la posición que se adopte, en todos existe el reconocimiento, tácito a veces, explícito otras, de que en la base de los problemas que ponen en tensión el sistema multilateral de comercio, y que posibilitan o impiden su éxito en materia de eficiencia, equidad y legitimidad, está el de la necesidad de una acertada conducción o gestión del proceso y de los organismos y mecanismos del sistema así como de una consideración adecuada de la participación de los sectores ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil. Esto mueve la reflexión a precisar el concepto, aparecido reiteradamente en esta discusión, de la gobernanza global.

El problema de la gobernanza global.

Las críticas a los estilos de crecimiento aplicados en Latinoamérica, y a las debilidades de la OMC, como parte del sistema económico internacional, se articulan y extienden coherentemente con las críticas a la globalización. A ésta se le apunta un fallo esencialmente político. Es el ámbito de la gestión política el que continúa siendo el eslabón más débil dentro de la dinámica globalizadora y es preciso subrayar esa falla por la forma como condiciona al conjunto del fenómeno globalizador. Lo que ha sucedido es que éste se ha trasladado de espacio y ha cambiado de sujetos. Como observa U. Beck (1998), en gran medida, la globalización misma significa politización porque, entre otras cosas, permite a los empresarios transnacionales reconquistar un poder negociador político dentro del capitalismo democráticamente organizado y les permite desempeñar un papel clave no sólo en la economía sino en la sociedad, al debilitarse las instituciones estatales y sindicales. Las transnacionales asumen entonces una función subpolítica, según el concepto que Beck utiliza para analizar el fenómeno, entendiéndolo por tal “un conjunto de oportunidades de acción y de poder suplementarias más allá del sistema político, oportunidades reservadas a las empresas que se mueven en el ámbito de la sociedad mundial: el equilibrio y el pacto de poder de la primera modernidad quedan así revocados y —obviando al gobierno y al parlamento, a la opinión pública y a los jueces— se traspasan a la autogestión de la actividad económica”.

Con este desplazamiento político, la desarticulación entre el lado económico de la globalización y su impacto social se ha venido produciendo cada vez más y las crisis financieras de finales del siglo XX han hecho temer que la situación puede empeorar si no se introduce la consideración de la equidad y otros objetivos no resumidos en el de eficiencia. La falta de estabilidad puede hacerse recurrente y crónica, —se teme—, ante la ausencia, a nivel internacional, de un sistema de instituciones, movimientos, estructuras de cooperación, de coordinación y quizás de soberanía compartida, construidas o reestructuradas que, con prácticas de participación de la sociedad civil, garanticen en conjunto la orientación y gestión del proceso global. Así se introduce el tema de la gobernanza.

De manera breve puede entenderse por gobernanza los procesos e instituciones, tanto formales como informales, que guían y restringen las actividades colectivas de un grupo (Keohane y Nye 2000). Dentro de esta concepción, un gobierno es el subconjunto que actúa con autoridad y crea obligaciones formales. Mientras que la gobernanza no necesita ser ejercida exclusivamente por los gobiernos y las

organizaciones a las que aquéllos delegan su autoridad. Debe ser compartida por empresas privadas, asociaciones empresariales, ONG y asociaciones de éstas⁴. La emergencia de todos estos nuevos actores contribuye a cambiar así la función del estado - nación, complementándola, tanto en el orden doméstico como global y haciendo más compleja la “geografía de la gobernanza”.

Esta laguna de carácter político, el déficit de gobernanza, ha sido analizada también desde otra perspectiva que enfatiza la fragmentación funcional implicada en la actualidad en la esfera pública global (Piccioto 2001). El análisis muestra cómo el crecimiento y dinámica de los organismos internacionales los ha llevado a experimentar una progresiva delegación de funciones, tareas y poderes a cuerpos especializados que, entonces, desempeñan un rol público y tienen a menudo una estructura mixta privada - estatal. Pero al hecho de la fragmentación funcional se une otro problema: el crecimiento continuo de la tecnocracia y la dirección en manos de expertos en particular en los organismos internacionales. Esta situación puede entenderse como parte de los cambios generales que se han venido produciendo en la naturaleza del poder. Es lo que Piccioto llama un cambio hacia la “política de los expertos”. Pareciera que esto constituye un obstáculo central problemático para lograr esta gobernanza. Dentro de esta perspectiva, continúa Piccioto, la democratización de la gobernanza global no consiste en crear una versión duplicada de un modelo absoluto de democracia representativa, sino un proceso más general de desarrollo de los nuevos principios democráticos que responden a cambios en el carácter de la esfera pública. El significado y contenido de la globalización es tanto del orden político como económico. De hecho la gobernanza global, en proceso hasta ahora, ha estado en manos de esas élites internacionales. Lo que ahora se plantea es ver si es posible conseguir legitimidad democrática a través de principios constitucionales apropiados, en el sentido amplio de asegurar la asignación y ejercicio del poder político de manera que responda a los valores y a las preferencias de aquellos afectados por las decisiones relevantes. Implicaría todo un cambio de procedimientos y de estructuras de los organismos. Una orientación semejante implicaría introducir principios de derechos humanos en la esfera pública global, en la de los organismos económicos internacionales, pero también en la de las actividades de los actores privados, en particular la de las Empresas Transnacionales. El “déficit democrático” no es algo que sucede exclusivamente dentro del ámbito del estado -nación, sino también dentro de las estructuras internacionales o globales. La experiencia de estas décadas ha mostrado que esto tiene implicaciones especiales para el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional quienes, a pesar de tener un mandato esencialmente económico y una prohibición para interferir en la política de sus estados miembros, sus actividades tienen efectos sobre el bienestar de los mismos. Visto de esta manera a la gobernanza se le presentan retos no sólo en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, sino también en el de los derechos civiles y políticos.

⁴ Hay que tener en cuenta que esta no es la única manera de enfocar el tema, y que también dentro del ámbito del “consenso de Washington” se ha empezado a hablar de gobernanza en el sentido de incluir modificaciones o regulaciones de carácter político, —que sean, eso sí, afines al mercado y en todo caso para remediar las fallas de éste y permitir su mejor funcionamiento. la probable incompatibilidad entre las nuevas políticas planteadas y los instrumentos orientados a la eficiencia dentro del consenso de Washington.

La calificación de “nacionalismo económico” como parte de una discusión ideológica.

Existen, pues, serias críticas fundadas a los estilos de crecimiento aplicados en Latinoamérica, así como a debilidades o distorsiones en la estructura y el funcionamiento de organismos financieros internacionales, en particular, respecto a la OMC. Se trata de problemas que adquieren aún mayor dimensión en el marco de una globalización que padece un serio déficit en el campo de la gobernanza. En ese contexto debería resultar fácilmente comprensible que hayan surgido en la región intentos de reorientación radical de las economías locales. Sin embargo, por el juego de intereses en pugna, que se encuentran detrás de la dinámica económica internacional, no es extraño que se intente descalificar *ad portas* cualquier intento de redefinir la situación apuntando hacia modelos de desarrollo más apropiados para el bienestar de las grandes mayorías del continente. Se produce con frecuencia un juego retórico de descalificación para denominar los nuevos esfuerzos con el recurso a las categorías de nacionalismo, aislacionismo, anti-libre mercado, etc. , versus lo que se considera como “indiscutibles” tendencias de la economía contemporánea hacia la inserción internacional, el aperturismo y el libre mercado. Sin negar la posible existencia de posiciones extremas en este sentido, es preciso aproximarse a los intentos de cambio con un enfoque más matizado, empezando por clarificar lo que se puede entender por *nacionalismo económico*.

Puede resultar más fructífera la precisión si se sale del ámbito ideológico, para intentar definirlo en términos de las políticas económicas concretas y dentro de modelos de desarrollo con metas definidas. En ese sentido se plantea de inicio un concepto difícil de aclarar. Por ej, si se trata de propuestas, tanto en políticas macroeconómicas como en reformas estructurales, imposible no preguntarse ¿cuáles son “nacionalistas” y por qué? ¿Un tipo de cambio “alto” o un tipo de cambio “bajo”? ¿Pagarle al FMI para ganar margen de acción o refinanciar la deuda que tiene el país con ese organismo al costo de perder grados de libertad? ¿Unas políticas públicas que estimulen el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas, que incrementen la calificación del capital humano, que integren más y mejor a la economía internacional, que reduzcan eficazmente el grado de oligopolización de los mercados domésticos, que contribuyan al fortalecimiento y diversificación del mercado financiero? No habría quizás unanimidad en cuanto a la calificación de unas u otras prácticas y medidas. tantas y tan variadas concepciones sobre el nacionalismo económico. Existe una gran variedad de puntos de vista no solo sobre lo que es “nacionalismo”, sino además sobre su carácter positivo o negativo para el desarrollo económico. En parte, los fenómenos así calificados pertenecen a épocas y situaciones muy diversas y diverso, por eso, ha sido su significado y efectos sobre la economía y la sociedad.

Un intento por caracterizar lo que en común han tenido diversas tentativas nacionalistas (De Patula 1995) apunta los siguientes como campos cubiertos por los diversos enfoques. 1. Un cuerpo legislativo, sobre la estructura de propiedad así como del usufructo de ella 2. Una política arancelaria y comercio exterior dirigida a promover exportaciones y limitar las importaciones. 3. Prácticas encaminadas a promover la producción nacional. 4. El trato desigual a los extranjeros o minorías étnicas en materia de divisas. 5. El trato inconstante a los extranjeros o minorías étnicas en cuanto a la participación en la dirección y administración de compañías

estatales. 6. La regulación nacionalista sobre la mano de obra en el nivel de obreros no calificados, con los que ameriten calificaciones profesionales. 7. El uso consciente y dirigido de la propaganda sobre los tópicos arriba mencionados. 8. La campaña de publicidad para promover y/o boicotear los productos nacionales y extranjeros.

El mismo autor señala las interminables disputas que existen a la hora de definir el fenómeno del nacionalismo, así como su carácter multifacético, expresado en lecturas diversas, incluso opuestas en muchos casos. No parece, entonces, que sea útil utilizar con demasiada facilidad esta categoría para analizar los actuales intentos por construir nuevos modelos de desarrollo en Latinoamérica.

“Desarrollo desde dentro” y “regionalismo abierto”

Otras categorías pueden resultar más apropiadas para entender lo que se está buscando en el campo económico de la región, como reacción a los estilos aplicados durante las últimas dos décadas. Son ellas, por ejemplo, desarrollo desde dentro y regionalismo abierto. Unos breves párrafos, en la línea de la CEPAL, pueden aclarar lo esencial que se encierra en estos conceptos.

Casi desde el mismo inicio de su gestión como actual Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo (Ocampo 2001) presentó sus propuestas a favor de una nueva agenda de desarrollo resaltando la necesidad de lograr un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público, así como la de entender por “políticas públicas” *toda forma de acción organizada tras objetivos de interés común*, y no sólo las acciones estatales.

Para el autor se requiere una globalización más equilibrada, con verdadero respeto por la diversidad; la existencia de una red de instituciones regionales, respetuosas del orden global pero con mayores grados de autonomía, como la mejor opción para construir una institucionalidad internacional más sólida y equilibrada. Además considera fundamental una visión amplia de la estabilidad macroeconómica y del papel que desempeñan las políticas anticíclicas. En su perspectiva, no basta con las políticas macroeconómicas; para las economías abiertas de la región es preciso definir estrategias de desarrollo que apunten a inducir innovaciones y construir complementariedades productivas. La nueva agenda de desarrollo, además, debe mejorar los encadenamientos sociales y subordinar el sistema económico a objetivos sociales más amplios. Dentro de este enfoque de Ocampo el progreso social puede concebirse como el producto de tres factores básicos: una política social de largo plazo que incremente la equidad y garantice la inclusión, un crecimiento económico que genere un volumen adecuado de empleo de calidad y una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos. No menos importante para impulsar esta estrategia es el fomento de los lazos de solidaridad que se han ido perdiendo.

Es en una visión como esta donde son importantes los dos conceptos de “desarrollo desde dentro” y de “regionalismo abierto”. Para Ocampo, en el actual contexto internacional, con sus imperfectas instituciones y fallos de gobernanza (utiliza la palabra “governabilidad”), resulta indispensable que los actores débiles deban seguir reclamando autonomía nacional en áreas de importancia crítica, en particular en la definición de la estrategia de desarrollo económico y social. “Más aun, —afirma— la autonomía nacional es el único sistema coherente con el fomento de la democracia a

nivel mundial. En efecto, no tiene ningún sentido fomentar la democracia si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social”. No se trata de nacionalismo en el sentido peyorativo que se da al término, como se indicó anteriormente. Se trata de lograr el fortalecimiento de los actores nacionales para realizar un proceso equilibrado de negociación y que no se ignoren por completo los intereses de algunos de ellos, precisamente los más débiles. Pero este fortalecimiento concuerda con la idea de que el desarrollo institucional, la cohesión social y la acumulación de capital humano, así como la capacidad tecnológica (“capital conocimiento”) son procesos esencialmente endógenos. “Empleando un término del estructuralismo latinoamericano, el desarrollo sólo puede darse “desde dentro” (Sunkel, 1991). El apoyo a estos procesos endógenos, el respeto de la diversidad y la formulación de normas que le permitan florecer son elementos esenciales de un orden mundial democrático orientado al desarrollo”.

Ocampo reconoce que ninguna arquitectura internacional es neutra en términos de equilibrio en las relaciones internacionales. “En este sentido, un sistema internacional que dependa de unas pocas instituciones de alcance mundial será menos equilibrado que un sistema basado en una red de instituciones regionales y la posición de los países con muy escaso poder en el ámbito internacional mejoraría si participaran activamente en los esquemas regionales”. Al impulso “desde dentro” se une, pues, la necesidad de no trabajar en forma aislada, de apoyarse en instituciones regionales fuertes, en bloques regionales desde los cuales insertarse en la dinámica global. Se trata de ofrecer un amplio espacio para el funcionamiento de las regiones, respetuosas y abiertas a un orden global basado en reglas claras. En su opinión en esto consiste lo esencial de un sistema de “regionalismo abierto”, término proveniente de la literatura sobre integración económica. “Efectivamente, —concluye— las instituciones regionales pueden ser el mejor conducto para llevar a cabo el proceso de estructurar gradualmente un mejor orden internacional”.

La misma CEPAL había definido originalmente el regionalismo abierto para América Latina en 1994, como “el proceso resultante de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado, resultantes de la liberalización comercial en general; persiguiendo con ello que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen” Y, en una segunda conceptualización, si bien reconoce que la globalización de la competencia y la internacionalización de la producción imponen a los países la apertura de su economía al comercio y la inversión internacionales, esto no excluye una apertura preferencial, y por ende más profunda, con respecto a otros países de la misma región (Carmona 2001).

De hecho en las propuestas y puesta en práctica de política económica pueden apreciarse dos posiciones que entran en tensión: una que pretende globalizar la regionalización y otra que más bien se esfuerza por regionalizar la globalización. La regionalización de la globalización insiste en profundizar los procesos de integración regional desde el cual se avance en el cambio estructural y se desarrollen los recursos internos de la región, para elevar la calidad de vida de la población sin renunciar a las opciones que abren la economía mundial y la globalización (Carmona 2001)⁵.

⁵ La autora recoge ideas de Guerra Borges (2000).

La tendencia representada por el ALBA

No es el lugar ni el momento para realizar una evaluación de la línea asumida recientemente por países como Venezuela, Bolivia y Ecuador que, por lo demás no está aún plenamente definido. Son casos para darles seguimiento y futuro estudio, sin apasionarse ideológicamente ni en un sentido ni en otro. Ciertamente que cabe todavía la pregunta de si se trata de esfuerzos en la línea de un legítimo regionalismo abierto y de un desarrollo endógeno o, más bien, de distorsiones populistas con un enfoque de nacionalismo económico obsoleto, como lo arguyen algunos de sus críticos. Para el alcance de estas páginas se ofrece únicamente un resumen de los puntos principales del discurso representativo de la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), dejando al lector la libertad de realizar una primera apreciación del discurso que en buena parte está animando a los gobiernos de los países mencionados.

El ALBA se ha presentado como una propuesta de integración diferente al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), impulsada por el gobierno de Washington a partir de la presidencia de Bush padre. Para los bolivarianos el ALCA responde a los intereses del capital transnacional y persigue la liberalización absoluta del comercio de bienes y servicios e inversiones, mientras el ALBA pone el énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, y se fundamenta en la creación de mecanismos para crear ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías existentes entre los países del hemisferio. Le otorga prioridad a la integración latinoamericana y a la negociación en bloques sub-regionales, abriendo nuevos espacios de consulta y formula una propuesta para construir consensos, para repensar los acuerdos de integración en función de alcanzar un desarrollo endógeno nacional y regional que erradique la pobreza, corrija las desigualdades sociales y asegure una creciente calidad de vida para los pueblos. Con esa posición enfrenta la noción neoliberal de acceso a los mercados que se limita a poner medidas para reducir el arancel y eliminar las trabas al comercio y a la inversión. Considera que el libre comercio entendido en estos términos solo beneficia a los países de mayor grado de industrialización y desarrollo. Y con las pautas actuales de la globalización y sus expresiones hemisféricas o regionales se ha dado al traste con las aspiraciones de un verdadero desarrollo endógeno en cualquiera de los países del continente.

Por lo mismo los grandes acuerdos de integración deberían quedar supeditados a los objetivos del desarrollo endógeno, al fomento de alternativas basadas en la solidaridad y en la ayuda a los países más débiles para que puedan superar las desventajas que los separan de los países más poderosos del hemisferio.

Temas de gran prioridad para el ALBA, entre otros principales⁶, son la agricultura, la propiedad intelectual y los Fondos Compensatorios. Defienden que la producción agrícola debe verse con una dimensión mucho mayor que la mera producción de una mercancía y que debe asociarse a una seguridad alimentaria que solo puede alcanzarse desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna. Por lo demás, dado que en las relaciones asimétricas hoy existentes entre los países industrializados del Norte y el Sur, las ventajas del Norte residen precisamente en las áreas científico-tecnológicas, está claro que el régimen internacional de definición y protección de la propiedad intelectual está orientado a acentuar este desbalance,

En tercer lugar, con el objetivo de reducir de manera significativa las asimetrías en los niveles de desarrollo entre las naciones y entre sectores productivos, Venezuela ha propuesto la creación de los Fondos Compensatorios o de Convergencia Estructural asignándole a dicho mecanismo metas sociales y económicas precisas, plazos bien establecidos y mecanismos de seguimiento.

Conclusiones, como propuesta para la discusión.

⁶ Los doce PRINCIPIOS RECTORES DEL ALBA : (1). La integración neoliberal prioriza la liberalización del comercio y las inversiones. (2). La Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA) es una propuesta que centra su atención en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. (3). En la propuesta del ALBA se le otorga una importancia crucial a los derechos humanos, laborales y de la mujer, a la defensa del ambiente y a la integración física. (4). En el ALBA, la lucha contra las políticas proteccionistas y los ruinosos subsidios de los países industrializados no puede negar el derecho de los países pobres de proteger a sus campesinos y productores agrícolas. (5). Para los países pobres donde la actividad agrícola es fundamental, las condiciones de vida de millones de campesinos e indígenas se verían irreversiblemente afectados si ocurre una inundación de bienes agrícolas importados, aún en los casos en los cuales no exista subsidio. (6). La producción agrícola es mucho más que la producción de una mercancía. Es la base para preservar opciones culturales, es una forma de ocupación del territorio, define modalidades de relación con la naturaleza, tiene que ver directamente con la seguridad y autosuficiencia alimentaria. En estos países la agricultura es, más bien, un modo de vida y no puede ser tratado como cualquier otra actividad económica. (7). ALBA tiene que atacar los obstáculos a la integración desde su raíz, a saber: a. La pobreza de la mayoría de la población; b. Las profundas desigualdades y asimetrías entre países c. Intercambio desigual y condiciones inequitativas de las relaciones internacionales d. El peso de una deuda impagable e. La imposición de las políticas de ajuste estructural del FMI y el BM y de las rígidas reglas de la OMC que socavan las bases de apoyo social y político. f. Los obstáculos para tener acceso a la información, el conocimiento y la tecnología que se derivan de los actuales acuerdos de propiedad intelectual; y, g. Prestar atención a los problemas que afectan la consolidación de una verdadera democracia, tales como la monopolización de los medios de comunicación social (8). Enfrentar la llamada Reforma del Estado que solo llevó a brutales procesos de desregulación, privatización y desmontaje de las capacidades de gestión pública. (9). Como respuesta a la brutal disolución que éste sufrió durante más de una década de hegemonía neoliberal, se impone ahora el fortalecimiento del Estado con base en la participación del ciudadano en los asuntos públicos, (10). Hay que cuestionar la apología al libre comercio per se, como si sólo esto bastara para garantizar automáticamente el avance hacia mayores niveles de crecimiento y bienestar colectivo. (11). Sin una clara intervención del Estado dirigida a reducir las disparidades entre países, la libre competencia entre desiguales no puede conducir sino al fortalecimiento de los más fuertes en perjuicio de los más débiles. (12). Profundizar la integración latinoamericana requiere una agenda económica definida por los Estados soberanos, fuera de toda influencia nefasta de los organismos internacionales.

A la luz de lo expuesto en estas páginas conviene considerar —tanto desde el punto de vista económico, como ético— tres puntos para la discusión y profundización del tema de este trabajo.

En primer lugar, es preciso estar advertido de entrada sobre la diferencia que hay entre hablar de modelos de *desarrollo* y modelos o estilos de *crecimiento económico*. Lamentablemente la confusión conceptual está demasiado extendida en los discursos y prácticas de políticos y asesores de los mismos. Esto conlleva problemas prácticos. Las decisiones técnicas orientadas al crecimiento —sin duda necesario— son omisas por su propia finalidad en otras consideraciones económicas, sociales y políticas que sí se incluyen en un enfoque de desarrollo humano integral. Con bastante frecuencia los conflictos y tensiones que se generan en torno a una política o medida determinada surgen por hallarse una de las partes en pugna defendiendo exclusivamente objetivos de crecimiento que interpreta erróneamente como sinónimo de desarrollo.

En segundo lugar, asociado con el reduccionismo propio del enfoque centrado exclusivamente en el crecimiento, está el tema de la distribución nacional, regional, internacional, en materia de ingresos, recursos o capacidades. Por una parte, suele considerarse como natural la evaluación de modelos, estrategias o políticas desde la perspectiva de la eficiencia, competitividad y productividad, pero no desde la equidad y el buen comportamiento ambiental. Por otra parte, se suelen ignorar las interrelaciones en el tema distributivo entre países, regiones o socios comerciales. El estudio de los movimientos de los países latinoamericanos hacia nuevos modelos de desarrollo deben tener en consideración estas limitaciones de los modelos o estilos actualmente aplicados. Esto conduce a una tercera conclusión.

Pareciera indebido ignorar la corresponsabilidad de los países industrializados sobre el destino de los más pobres en un mundo globalizado. La interrelación inevitable entre los países parece exigir un minucioso examen crítico de las relaciones comerciales, financieras y económicas en general, entre unos y otros. Otro tanto parece demandarse del funcionamiento de los organismos financieros internacionales. Es preciso examinar en qué medida su estructura y funcionamiento beneficia o no de manera equitativa los intereses y necesidades de unos y otros.

Un análisis científico serio de estos y otros problemas ayuda a no caer en las trampas de discusión meramente ideológica que suelen afectar los juicios sobre la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo.

Nota bibliográfica

Alternativa Bolivariana (s.f.) ¿Qué es el ALBA.?
<http://www.alternativabolivariana.org/index.php>

Barfield, Claude E. (2001) *Free trade, Sovereignty, Democracy. The Future of the World Trade Organization*. American Enterprise Institute, Washington, D.C.

Beck, Ulrich (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Madrid.

Bianco, Carlos (s.f.) ¿ALCA O ALBA? El dilema latinoamericano, www.monografias.com/trabajos29/alca-alba/alca-alba.shtml

Beviglia Zampetti, Americo, (2001) A Rough Map of Challenges to the Multilateral Trading System at the Millennium Ch. 3 en: R. Porter, P. Sauvé, et al. (2001) “Efficiency, Equity and Legitimacy. The Multilateral Trade System at the Millennium”.. Brookings Institution Press, Washington D.C.

Carmona, Ana Cristina (2001) Regionalismo abierto o desarrollo humano sostenible: ¿La cooperación en perspectivas alternativas?, en “Un nuevo marco para la cooperación? Políticas económicas de la Unión Europea en Costa Rica”. Cátedra “Víctor Sanabria”, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.

Chaves, Jorge Arturo (2006), Hacia un desarrollo humano integral. Situación, perspectivas y propuestas alternativas al “modelo económico” actual en América Latina. Bogotá.

Keohane, Robert O y Nye, Joseph S. Jr, (2000) Introduction en “Governance in a Globalizing World”, Brooking Institution Press, Washington D.C. 2000.

Ocampo, José A. (2001) Retomar la Agenda de Desarrollo, Revista de la CEPAL 74.

Patula, Jan De (1995) Algunas concepciones sobre el nacionalismo económico, Estudios. filosofía-historia-letras. Invierno 1995-1996

Piccioto, Sol (2001), Democratizing globalism, en “The Market or the Public Domain: Global Governance and the assymetry of power”, edited by Daniel Drache, Routledge, London and New York. PNUD (1990), Informe de Desarrollo Humano, Santiago.

Porter, Roger B. (2001) Efficiency, Equity, and Legitimacy: The Global Trading System in the Twenty- First century. Chapter 1 en: R. Porter, P. Sauvé, et al. (2001) “Efficiency, Equity and Legitimacy. The Multilateral Trade System at the Millennium”. Brookings Institution Press, Washington D.C.

Sachs, Jeffrey D. (2001), A New Framework for Globalization, Ch. 5. en: R. Porter, P. Sauvé, et al. (2001) “Efficiency, Equity and Legitimacy. The Multilateral Trade System at the Millennium”. Brookings Institution Press, Washington D.C.

Sunkel, Oswaldo (1995), El desarrollo desde dentro: Un enfoque neoestructuralista para la América Latina, El Trimestre Económico, F.C.E., México