

LOS ASPECTOS SOCIALES DE LA INTEGRACION: ALGUNAS REFLEXIONES

Juan Falconí

Este trabajo busca plantear, rápidamente, algunos aspectos relativos a las cuestiones sociales en los tratados de integración. En sí el tema es lo bastante interesante como para intentar la definición de algunos elementos que posibiliten una comprensión cabal del alcance y significado de la integración económica. En realidad, durante estos años se ha descuidado - no se sabe si deliberadamente - el estudio de los aspectos sociales de la integración, creándose un vacío que podrá corregirse sólo a través del análisis sistemático y continuo.

Este aspecto de los efectos de un programa de integración en los grupos sociales y en la dinámica de los conflictos y del cambio social es poco conocido, no ha sido estudiado a pesar de su gran trascendencia y es quizás uno de los campos de investigación más fructíferos que deben abordarse para obtener la información necesaria a fin de poder determinar los posibles beneficios e inconvenientes de la integración ¹.

Como punto de partida conviene insistir, sin embargo, en que los efectos de un proceso de integración, cualquiera que sea su forma y características, no se limitan a las cuestiones económicas, esencialmente, sino que dichos efectos tienen que ver también con el cuerpo social considerado en su conjunto, así como con sus posibilidades de transformación. Es decir, su área de influencia es total y, además, permanente.

No obstante, es notorio que los tratados de integración en un principio otorgaron mayor importancia a las cuestiones de índole económica; de cualquier forma, - y en este sentido el cambio de orientación es importante-, parece que en los últimos años se ha procurado poner énfasis en la consideración de los aspectos sociales, que se habían subestimado en los instrumentos suscritos en América Latina, a partir de la segunda mitad de siglo.

En parte, esa subestimación pudo obedecer a la concurren-

1. Eduardo Lizano et. al., *Centroamérica hoy* (México, Siglo XXI Editores S.A. 1976), p. 215.

cia de determinados factores, que llevaron, a la inversa, a sobrevalorar el universo de lo económico, cuando los países latinoamericanos tropezaban con problemas propios del modelo de desarrollo "hacia afuera", - basado primordialmente en la exportación de algunos pocos productos agrícolas -, como inestabilidad y bruscas fluctuaciones en los precios de sus exportaciones.

La necesidad de obtener resultados concretos de un proceso que empezó a gestarse alrededor de 1950, con la perspectiva de cambiar una situación típica de crecimiento "hacia afuera", por una en que el desarrollo se basara más en las propias decisiones de los países, es decir, buscando un desarrollo menos dependiente, hizo que apareciera entonces la doctrina de la industrialización y de la sustitución de importaciones para superar el atraso económico ².

El objetivo se lograría principalmente a través de un programa de integración económica, que aspiraba a una gradual y progresiva integración de las economías y la formación de mercados más amplios. La mayor tasa de crecimiento se lograría ya que la ampliación del mercado, debido al libre comercio intra - regional y al arancel común externo proteccionista, fomentaría una mayor utilización del capital instalado, un volumen más elevado de inversiones una mayor especialización y una competencia más pronunciada... El programa buscaría el desarrollo económico acelerado de los países participantes y (simultáneamente), trataría de reducir, en el transcurso del tiempo, las disparidades existentes en el nivel de desarrollo de los países miembros ³.

Ahora bien, por sobre otras opiniones, lo cierto es que la concepción integracionista de los primeros años, no consideró las implicaciones que el proceso tiene sobre el cuerpo social. Quizá la situación de extrema vulnerabilidad económica que prevaleció en algunos países latinoamericanos apenas terminada la Segunda Guerra Mundial, hizo que se pusiera interés, - como ya se ha anotado -, sólo en los resultados económicos que potencialmente derivarían de la integración.

2. Eduardo Lizano, *op. cit.*, pp. 178-183.

3. *Ibid.*, p. 184. Con posterioridad, el Grupo Andino incorporaría un nuevo mecanismo, -la programación sectorial del desarrollo industrial-, que difiere, en parte, de otros que en igual sentido se establecieron en los esquemas de integración de la década de los sesenta.

Con ligeras diferencias, por ejemplo, los Tratados de Managua y el de Montevideo* se limitaron a considerar los distintos mecanismos y procedimientos que posibilitarían, en determinados plazos, la formación de zonas de libre comercio en sus respectivas áreas de influencia.

De todas maneras, no se podría presumir tampoco que esos instrumentos hayan prescindido, "stricto sensu", de determinadas consideraciones sobre desarrollo y cambio social, que evidentemente se encontraban implícitas en los cuerpos legales que debían ponerse en vigencia.

A pesar de que sobre este asunto se volverá más adelante, se supone que la concepción de entonces - aun la actual-, suponía como hecho cierto que existe una correspondencia directa entre crecimiento económico y desarrollo social. Esta perspectiva de análisis es, sin embargo, equivocada, en la medida en que el desarrollo es, en sí mismo, un proceso social; aun sus aspectos puramente económicos transparentan la trama de relaciones sociales subyacentes ⁴.

Por otra parte, la experiencia reciente de la evolución de los países subdesarrollados nos demuestra que los verdaderos progresos económicos no pueden realizarse sin profundas modificaciones en las estructuras sociales... Esto significa que el crecimiento no depende solamente del monto de las inversiones sino de su naturaleza; no solamente de cierta tasa de crecimiento sino del sentido social que éste tiene; no solamente de la cantidad de capitales disponibles, sino de la manera en que se los emplea; no solamente de una ayuda extranjera, sino de una modificación total de las relaciones con el extranjero; no solamente de la intervención eventual del Estado en la vida económica, sino de su responsabilidad directa en los aspectos principales de la vida económica... Se reconoce cada vez más que el desarrollo económico no es un problema técnico, sino ante todo político. El problema que se plantea es el de la naturaleza misma del Estado, y de las relaciones de éste con las principales clases de la sociedad ⁵.

* *Que dieron origen al Mercado Común Centroamericano (MCCA) y a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), respectivamente.*

4. *Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto. Dependencia y desarrollo en América Latina (Buenos Aires, Siglo XXI Argentina Editores S.A., 1975). p. 11.*

5. *Rodolfo Stavenhagen, Las clases sociales en las sociedades agrarias (México, Siglo XXI Editores S.A. 1976), pp. 18-19.*

Como resultado de la concepción básica subyacente, es explicable que las primeras experiencias integracionistas en Latinoamérica, no determinaron transformaciones de ningún tipo en el seno de las sociedades nacionales. Lizano, al referirse al caso centroamericano, por ejemplo, señala que más bien pareciera haberse producido una acentuación y afianzamiento del poder político y económico de las viejas estructuras oligárquicas agro - exportadoras, ahora remozadas y con renovado brío en el sector industrial, en compañía, las más de las veces, de intereses foráneos. Del mismo modo, no se percibe que la integración haya impulsado la creación de nuevos grupos sociales, cuyos intereses vinieran a cambiar las tendencias del cambio social y a modificar la estructura de poder. En esa perspectiva, parecería que se ha dado un nuevo cariz a la dependencia centroamericana: en lo interno, se habrían reforzado las condiciones propicias para tender hacia una situación de equilibrio de explotación y, en lo externo, se habrían fortalecido los lazos de dependencia con la metrópoli, con lo cual la "satelización" política, cultural, tecnológica y económica, se habría acentuado aún más⁶.

Es posible que no incurriría en error si tal situación se generaliza a nivel de los países que formaron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). En efecto, fueron únicamente los grupos directamente vinculados a la apertura comercial los que aprovecharon las ventajas derivadas de la intensificación del comercio intrazonal. Esto, en cierta forma, implicó una consolidación de posiciones en el plano interno, pero, simultáneamente, ningún cambio en la estructuración social.

Quizá ello se explique en parte en la medida en que la integración no supone, determina o motiva un cambio en la orientación del desarrollo y en el "estilo" mismo del proceso; por el contrario, detrás de la aparente indeterminación que por lo general proyectan los tratados de integración, subsiste la necesidad de consolidar el sistema vigente.

Esta última apreciación respondería a que las actitudes ante el cambio social dependen de las condiciones prevalecientes en el interior de las sociedades, a su vez resultado de una serie de factores estructurales perfectamente definidos; de hecho, esas condiciones son la base real sobre la que se levanta una estructura jurídica y política, a la que corresponden determinadas formas de conciencia social.

Es decir, esto querría significar que los procesos de integración habrían avalado el marco estructural e ideológico prevale-

6. Eduardo Lizano, *op.cit.*, p. 216.

ciente. Bajo la perspectiva de una mayor funcionalidad del capitalismo, se supone que el crecimiento económico posibilitará en el tiempo un "derrame" social del progreso; esto no implica, sin embargo, que necesariamente vaya a producirse una modificación en el equilibrio de los distintos grupos sociales, ni tampoco la ruptura de los moldes y esquemas tradicionales.

Por otro lado, esa prescindencia de los aspectos sociales en los primeros tratados de integración, parecería, incluso, intencional. En efecto, el desarrollo latinoamericano ya estuvo caracterizado por un rasgo que parece ser todavía común a los países subdesarrollados: el carácter concentrador y excluyente del proceso ⁷.

Sin embargo, los tratados de integración no contemplaron, aun a ese nivel, la posibilidad de introducir correctivos en el modelo vigente, modelo que había precipitado la formación de una sociedad latinoamericana muy diferenciada en estratos y capas socio - económicas, cuyo reflejo más dramático se encuentra en las áreas rurales.

UNA DIGRESION:

Paradójicamente, a pesar de la importancia de los sectores rurales en las sociedades latinoamericanas, recuérdese, simplemente, que el propio Acuerdo de Cartagena, por ejemplo, otorga más bien una prioridad muy especial a la industria. De ahí que parezca importante, dada la enorme gravitación que tiene el sector agropecuario en la economía global de la subregión, hacer un esfuerzo por apresurar la definición de algunos lineamientos fundamentales de integración agropecuaria ⁸.

En ese sentido, vale reflexionar sobre algunos aspectos propios del caso ecuatoriano, para formarse una idea del impacto social que ha tenido la integración sobre sectores considerados críticos, como el agrícola.

Es notorio, a este respecto, que la situación de marginalidad que afecta a una vasta porción de la población rural, es producto del patrón de desarrollo seguido por el país. Sus causas no son de carácter superficial y no puede considerarse este fenómeno como una especie de anomalía que distorsione el fun-

7. *Fernando Velasco, Líneas básicas para un programa de desarrollo de los sectores marginales del campo, en Cultura No. 1, (Quito, Banco Central del Ecuador, 1978). p. 26.*

8. *Junta Nacional de Planificación y Coordinación (JUNAPLA), Incidencia del proceso de integración en el desarrollo económico y social del Ecuador (Quito, 1977). p. 87.*

cionamiento del sistema. Por el contrario, y aunque objetivamente la marginación de alrededor del 50 por ciento de la población activa signifique un importante obstáculo al crecimiento de la economía, de hecho lo que existe es una determinada lógica de crecimiento que, aunque subutiliza recursos humanos y materiales, funciona perfectamente en términos de acumulación de ganancias y capital ⁹.

Frente a esto, sin que se conciba la integración como solución fundamental ni se sobredimensione su radio de acción, es evidente que el efecto del proceso sobre la sociedad nacional ha sido nulo. Esta afirmación (que aun podría generalizarse a nivel de la ALALC y también del grupo Andino, aunque ello implique una anticipación del esquema previsto para el presente ensayo), se basa en la observación de lo actuado en los dos esquemas. En el caso de la ALALC, parecería impropio querer encontrar efectos sobre el desarrollo agrícola y concretamente sobre la población rural, dada la perspectiva del proceso. Esto quizá es más viable en lo que respecta al Grupo Andino; sin embargo, también en este último caso, los resultados, siempre en términos de transformación, son en la práctica irrelevantes.

De todas formas, y en contra de ciertas opiniones, sería equivocado concebir como positivos los efectos que tenga la integración sobre los sectores rural - agrarios, que resulten de determinadas estrategias que se limitan sólo a propiciar y alcanzar altas tasas de intercambio de bienes (agropecuarios) y mejorar las condiciones de competencia de dichos bienes en los mercados de terceros países. Es necesario, además, avanzar en la definición y ejecución de acciones que permitan una rápida incorporación de la población rural a la economía y sociedad nacionales, mejorando sus condiciones de vida y bienestar general ¹⁰.

UNA PRIMERA CONCLUSION:

Fuera de realizar consideraciones particulares, podría extraerse una primera conclusión general, relacionada básicamente con la consideración de los aspectos sociales en los tratados de integración y con los efectos que el proceso ha irradiado sobre el conjunto social.

Resulta, pues, evidente que en las primeras experiencias de integración se sobredimensionó la cuestión económica.

9. *Fernando Velasco, op. cit., p. 36.*

10. *JUNAPLA, op. cit. p. 88.*

Aparte de algunos factores ya mencionados, también esto pudo responder a los límites del proceso de acumulación, entonces condicionado a la estrechez de los mercados internos, y, por ende, a la demanda. Dado que ésta es, en definitiva, el principal determinante de la estructura de acumulación y, por cierto, el cambio técnico ¹¹, la ampliación del mercado a través de mecanismos arancelarios se tornó una necesidad, tanto por los efectos esperados a nivel del comercio intrazonal, como por su posible impacto sobre el proceso de industrialización.

En esa perspectiva, fue notorio que los tratados de integración prescindieran de incorporar consideraciones de carácter social respecto del proceso, aun cuando ello no implique en ningún caso neutralidad sobre el cuerpo social. En realidad, aparte de avalar el marco estructural e ideológico, la integración tampoco estimuló, como era natural, una toma de conciencia al nivel de los distintos grupos sociales no directamente involucrados en el proceso, en cuanto a la proyección que tendría el mismo. Esto impidió, de hecho, que existiera una respuesta adecuada de todos los sectores sociales, a una situación que los afectaría directamente, pero cuya dimensión no alcanzaban a visualizar.

Por otra parte, parecería posible suponer que se llegó, en el fondo, a particularizar la solución al entramado de los problemas sociales en cada uno de los países. Esto quizá podría relacionarse al hecho de que a veces se supone, según sea la realidad concreta, que debe aplicarse una estrategia propia. Implícitamente, entonces, subyace el criterio de que la cuestión social rebasaba el marco del tratado de integración, y que la solución a problemas de marginalidad, desempleo, subempleo, vivienda, etc., correspondía a cada país; desligándose, al mismo tiempo, de la consideración de los efectos que la estrategia de desarrollo, velada en el tratado, tendría sobre el conjunto social.

Por lo demás, los sectores no empresariales no tuvieron participación en el proceso, hecho que estuvo determinado, evidentemente, por el estilo que revestía la integración, así como por su funcionalidad en términos de la motivación principal: el aspecto comercial.

Además, no sólo fue notoria la prescindencia de considerar aspectos sociales en los tratados de integración, y no solamente

11. Carlos Abalo, *Sistematización de los problemas actuales del desarrollo, en Comercio Exterior Vol. 28 (México, Banco de Comercio Exterior S.A., 1978). p. 234.*

los resultados sobre el cuerpo social, en términos de transformación, fueron nulos, sino que también al nivel económico el proceso tuvo resultados dispares. En efecto, tanto en el Mercado Común Centroamericano, como en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, los resultados netos ¹² de la integración se repartieron inequitativamente entre las partes.

Particularmente en la ALALC, la sustitución de importaciones y la liberación del comercio, tuvo resultados diferenciados: Podría decirse que Argentina, Brasil, México, Chile y Colombia, encararon el proceso con una suerte diferente a la de otros países.

Sin embargo, buena parte de los resultados, - éste es un asunto que todavía no se ha estudiado exhaustivamente -, tuvo que ver con el modelo de integración. Así por ejemplo, era evidente que un programa de liberación estructurado sobre iguales derechos y obligaciones está condenado al fracaso, puesto que la desigualdad de condiciones estructurales no se plega a los dictados de un esquema que ignora sus necesidades y posibilidades ¹³.

Es obvio que sólo este aspecto no explicaría el éxito o fracaso del modelo de integración. Existe al respecto, un estudio muy bien logrado ¹⁴, que vincula el mayor o menor avance de la sustitución, desde una perspectiva histórica, a la introducción de reformas sociales y económicas, que debieron incidir en la proyección del sistema y la orientación que éste adoptara en el futuro.

En general, las estructuras heterogéneas y la ausencia de mecanismos compensatorios, hicieron que las ventajas que derivaron del proceso de integración, así como los costos en que necesariamente debió incurrirse, se repartan de manera desigual. Esto confirmó, no bien transcurridos los primeros años, la ya esperada tendencia a la concentración de los beneficios del proceso en sólo algunos países.

Es decir, visto desde otra perspectiva, el mismo aval que se otorga el marco estructural e ideológico prevaleciente, se hacía extensivo a lo que se podría denominar un "equilibrio" latinoamericano, cimentado sobre bases de profunda desigualdad.

12. *Resultados netos = Beneficios (-) Costos. Véase, por ejemplo, Fernando Mateo, Reflexiones acerca de los problemas distributivos en un marco de integración, en Revista de la Integración No. 6 (Buenos Aires, BID/INTAL, 1977).*

13. *Carlos García Martínez, La crisis del monismo integrador, en Integración Latinoamericana, noviembre 1976, p. 7.*

14. *Véase, por ejemplo, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, op. cit.*

Por cierto que, a la larga, tal situación tuvo efectos negativos sobre la integración latinoamericana, por lo cual se empezó a exigir una redefinición de la concepción integracionista, en general.

ALGUNOS RASGOS ESENCIALES DEL GRUPO ANDINO

Las diferencias en el aprovechamiento de las ventajas que ofrecía la integración regional, que, por otro lado, parecía limitar las posibilidades de desarrollo de ciertos países, dado el marco de libre competencia ¹⁵ que prácticamente normaba las relaciones nacionales, determinó que éstos escogieran el camino de la separación concertada, aun cuando sin descuidar la formación de un mercado común en la Región.

En estos términos se propició la formación de una nueva zona de integración, que habría de impulsar la integración económica total, como parte de una nueva estrategia de desarrollo. Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú suscribieron, en mayo de 1969, el llamado Acuerdo de Cartagena, que diera origen al Grupo Andino. Posteriormente, en 1973, se formalizó la adhesión de Venezuela al esquema de integración subregional.

Una primera revisión del Tratado, obligaría a señalar que, aun cuando a un nivel bastante general, se hace referencia directa a ciertos aspectos sociales, que responden sin embargo a una concepción muy especial y limitada de la dinámica del cambio social. De todas formas, parece interesante analizar detenidamente algunos aspectos del Acuerdo de Cartagena.

El artículo 1 del Acuerdo, señala que éste tiene como objetivo “promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo, y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común, todo ello con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión” ¹⁶.

En el artículo 2 se establece, por otro lado, que el desarrollo equilibrado y armónico deberá conducir a una distribución equitativa de los beneficios ¹⁷ derivados de la integración, a fin de reducir las diferencias existentes entre los países. Al propio tiempo, se señala la necesidad de que los resultados del

15. Véase, al respecto, Carlos García Martínez, *op. cit.*

16. Acuerdo de Cartagena, Art. 1.

17. Resultados netos. Véase, por ejemplo, Fernando Mateo, *op. cit.*

proceso deberán evaluarse periódicamente, tomando en cuenta, entre otros factores, sus resultados sobre la expansión de las exportaciones globales de cada país, el comportamiento de su balanza comercial con la Subregión, la evolución de su producto territorial bruto, la generación de nuevos empleos y la formación de capital.

El Acuerdo emplearía, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes ¹⁸, con el propósito de lograr los objetivos propuestos:

a) La armonización de las políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes;

b) La programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial;

c) Un programa de liberación del intercambio más acelerado que el que se adopte en general en el marco de la ALALC;

d) Un Arancel Externo Común, cuya etapa previa será la adopción de un Arancel Externo Mínimo Común;

e) Programas destinados a acelerar el desarrollo del sector agropecuario;

f) La canalización de recursos de dentro y fuera de la Subregión para proveer a la financiación de las inversiones que sean necesarias en el proceso de integración;

g) La integración física; y

h) Tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y el Ecuador.

También a un nivel general, el Tratado establece los lineamientos básicos para la programación industrial, el programa de liberación, el Arancel Externo Común, el régimen agropecuario, la integración física, los asuntos financieros y el tratamiento común a los capitales extranjeros. El objetivo central es llegar a un régimen de planificación conjunta para el desarrollo del área integrada, sustentado básicamente en la expansión industrial, programa capital del Acuerdo de Integración.

Ahora bien, aun a riesgo de hacer un análisis superficial de los aspectos económicos, dado el carácter del estudio, se harán de todas maneras ligeras referencias en las partes siguientes de este ensayo; sin embargo, sobre los aspectos sociales del Tratado y la concepción que sobre cambio social tiene el Acuerdo de Cartagena, deben realizarse algunas reflexiones.

18. *Acuerdo de Cartagena, Art. 3.*

En principio, es notoria la vaguedad con la que en el Acuerdo se conceptualiza el desarrollo “equilibrado y armónico”. Según se desprendería del Tratado, parece que el marco en el que se da ese desarrollo, es sólo el que resulta de una mayor funcionalidad del sistema capitalista mixto actual de las economías andinas.

Sin embargo, conviene aclarar que desarrollo “equilibrado y armónico” puede entenderse de distintas maneras, cada una dependiendo del punto de vista (juicio de valor) que prevalezca, algo que en otros términos se había planteado antes, pero en lo que vale la pena insistir. No siendo del caso discutir en estas líneas la validez de la estrategia de desarrollo implícita, lo que cabe es sólo cuestionar verdades absolutas, que subyacen tras distintos planteamientos que resultan del análisis del Acuerdo.

Concretamente, en lo que tiene que ver con el desarrollo económico social, a lo largo del Acuerdo de Cartagena no se define, en modo alguno, la posibilidad de poner en práctica una estrategia de desarrollo diferente o la adopción de un modelo de crecimiento distinto.

Se vuelve, en este orden de cosas, nuevamente al punto en que se observa que el Acuerdo de Cartagena supone implícitamente una relación positiva entre crecimiento económico y statu quo social; es decir, que en la medida en que se logren los objetivos centrales del desarrollo “equilibrado y armónico” (desarrollo capitalista), acelerando el ritmo de crecimiento, se produciría paulatinamente una ruptura de los desequilibrios sociales que actualmente existen en la región. Teóricamente, se establece una separación de la realidad en dos planos excluyentes: el universo de lo económico y el universo de lo social. Ambos universos, considerados como entes totalmente autónomos, y que en la práctica entrarían en relación en cuanto que uno de ellos genera flujos que afectan al otro, provocando variaciones en su configuración ¹⁹.

Así, se aceptaría que... las inadecuaciones en el plano social pueden ser superadas mediante estímulos que se irradian a partir del universo económico, esto es, que en la medida en que se realicen determinadas transformaciones en la configuración económica de una sociedad, ello generará por consecuencia lógica, dado el carácter de causalidad supuesto, determinadas transformaciones en el ámbito social ²⁰.

19. Roberto Durán y Fernando Lobos, “Algunas consideraciones sociales sobre la estrategia subregional de desarrollo”, en *Integración Latinoamericana*, Agosto 1976, p. 23.

20. *Ibid.*

Esta consideración implica, por una parte (lo señalan Durán y Lobos), un desconocimiento de la multidimensionalidad de los fenómenos que configuran el universo de las ciencias sociales y la proyección que ello tiene en el quehacer científico. Por otra parte, encierra el peligro de caer en conceptualizaciones equivocadas, de consecuencias prácticas peligrosas.

En la realidad, se da una mutua influencia entre los distintos planos: económico, social, político, cultural. El sentido real de un fenómeno, sea éste de índole cultural, social, etc., debe ser buscado sobre la base de la interacción o mutua influencia ²¹.

Esta prescindencia de las cuestiones sociales en el Tratado de Integración, *medida* en términos del no planteamiento de soluciones concretas - que, por lo demás, habría encerrado quizá una suerte de transformación del sistema, no viene a ser sino el reflejo de la situación prevaleciente en la sociedad andina, y en última instancia, del grado de desarrollo de las fuerzas productivas. Esto en realidad estaría aceptando el hecho de que cualquier estrategia de desarrollo es, en definitiva, muestra del poder relativo de los grupos sociales en el sistema socio-económico que estructuran, así como el valor que los grupos dominantes atribuyen al uso de las diferentes políticas e instrumentos que contempla el modelo. Reafirmando lo planteado antes, tal situación podría considerarse como resultado de la percepción que los grupos dominantes tienen respecto de las características estructurales de un país, y que son elementos que gravitan de manera decisiva en la definición de la estrategia de desarrollo ²².

Si la relación de causalidad se establece de esta manera, resulta comprensible la prescindencia de consideraciones efectivas de cambio social en esta clase de tratados. Desde otra perspectiva, también se explica el hecho de que la integración económica a nivel andino no haya posibilitado el apareamiento de nuevos grupos sociales o el fortalecimiento de los ya existentes, (se excluyen los tradicionales), en el marco del esquema propuesto.

En efecto, de los grupos sociales que coexisten en los países andinos, los que normalmente han tenido menos capacidad de hacer valer sus intereses son los consumidores y los trabajadores. Esto explica la relativa indiferencia que han demostrado

21. *Ibid.*

22. Ernesto Tironi, **Las estrategias nacionales de desarrollo y la integración de los países andinos**, Mimeo (Santiago, CINDA, 1975).

frente al proceso, lo cual no significa que no resulten o no puedan verse afectados por él ²³.

Sin embargo, la consideración de los aspectos sociales en un tratado de integración, obviamente no es, "per - se", la solución. Se entenderá que la terminología aquí empleada concibe el cambio social como una profunda mutación cualitativa del cuerpo social; pero, aun cuando el tratado habría incorporado ciertos elementos que posibiliten la definición de una nueva estrategia de desarrollo social, es evidente que los países menos adelantados socialmente, o al menos los grupos que se beneficien con el statu quo, resistirán armonizaciones de políticas que puedan afectar sus intereses y traer cambios de importancia en la situación social ²⁴.

En resumen, a lo largo de esta parte del trabajo parece haberse resaltado dos hechos básicos, sobre la base de un análisis ponderado del Tratado de Cartagena, y algunos aportes sobre la materia: en primer lugar, el Acuerdo de Cartagena plantea muy vagamente aspectos de desarrollo social, aun cuando los que aparecen responden a una concepción equivocada de la dinámica del cambio social, dada la supuesta causalidad existente entre crecimiento económico y desarrollo social.

En segundo lugar, se ha llegado a entrever que, incluso a pesar de que fuesen incorporadas ciertas consideraciones sobre transformación social, su adopción depende, estrictamente, de la particularidad de las situaciones nacionales. Por supuesto, esa inclusión se condiciona a la percepción que los grupos sociales tengan sobre el desarrollo económico - social y la definición de una estrategia subregional de desarrollo.

Sobre este último aspecto, sin embargo, no se conoce en qué medida podrían jugar un papel de importancia los órganos técnicos del Acuerdo, como reflejo de una organización institucional que reúne un cuerpo de profesionales, cuya visión adecuada de la realidad económico - social andina, podría posibilitar, aun cuando a ese nivel, la definición de nuevas directrices que serían sometidas a consideración de las partes.

Finalmente, un punto adicional respecto del contexto en el que se enmarca al Acuerdo de Cartagena. Según se observa, la evaluación que habrá que realizar para determinar los resultados del proceso respecto de las partes, se ha limitado a cierto tipo de indicadores esencialmente económicos. En tal sentido, parece

23. *Ibid.*

24. Germánico Salgado, *Integración, conciliación de políticas y diferencias de estructura económica*, en **Integración Latinoamericana**, Mayo 1977 p. 13.

que debió preverse una suerte de evaluación adicional que permita dimensionar el impacto del proceso sobre el perfil social, dada la influencia que tiene la integración sobre el conjunto económico - social: de todas formas, esa prescindencia es, nuevamente, harto explicativa.