

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo

Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto

Andrés Bianchi

Director de la Revista

Aníbal Pinto

Secretario Técnico

Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1989

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Abril de 1989

Número 37

SUMARIO

Conductas de los bancos acreedores de América Latina. <i>Michael Mortimore</i>	7
Disyuntivas frente a la deuda externa. <i>Robert Devlin</i>	29
Perspectivas latinoamericanas en los mercados financieros. <i>Alfred J. Watkins</i>	51
En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial. <i>Patricio Meller</i>	73
Opciones para la integración regional. <i>Eduardo Gana y Augusto Bermúdez</i>	89
Una nueva estrategia para la integración. <i>Carlos Massad</i>	105
La vieja lógica del nuevo orden económico internacional. <i>Vivianne Ventura-Días</i>	115
Participación y concertación en las políticas sociales. <i>Carlos Franco</i>	133
La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo. <i>Rubén Kaztman</i>	141
Aspectos conceptuales de la privatización. <i>Raymond Vernon</i>	153
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i>	161
Publicaciones recientes de la CEPAL.	162

Una nueva estrategia para la integración

*Carlos Massad**

La gran depresión del decenio de 1930 y la segunda guerra mundial forzaron un proceso de crecimiento hacia adentro en América Latina que continuó más tarde a impulsos de los importantes intereses que se generaron alrededor de la producción industrial de la región. El agotamiento del proceso de sustitución de importaciones a nivel nacional generó un nuevo esfuerzo intelectual para buscar estrategias de desarrollo adecuadas; de ahí surgió el interés por la integración económica, el que adquirió gran impulso a partir de 1960. La integración fue muy exitosa en términos del aumento del comercio entre los países participantes de los distintos esquemas, y pronto se agregaron mecanismos que contribuían a ahorrar divisas en el financiamiento de los pagos del comercio regional.

Sin embargo, el cambio en las circunstancias externas, llevó a los países a reconsiderar su estrategia productiva e iniciar una etapa de apertura de su comercio hacia el resto del mundo. En este marco la integración, concebida como un proceso para fortalecer la sustitución de importaciones, se convirtió en un obstáculo a la nueva estrategia. La integración entró en crisis.

Curiosamente, esta crisis ocurre en América Latina cuando las tendencias actuales muestran que el mundo del futuro será un mundo de grandes conglomerados económicos y financieros. Los países de América Latina no pueden subsistir afrontando esa situación como países individuales.

Es indispensable comenzar a considerar cuidadosamente una nueva estrategia de integración: la integración hacia afuera. Esta consiste en hacer funcional al objetivo de enfrentar los mercados externos, todo el proceso de negociaciones de desgravación intrarregional, de aproximaciones al arancel externo común y de coordinación de políticas económicas.

*Experto Principal del Proyecto Conjunto PNUD/CEPAL/RIA/87/003 Módulo II "Financiamiento del desarrollo". El artículo se basa en una conferencia dictada por el autor en el Instituto para la Integración de América Latina (INSTAL) el 8 de noviembre de 1988.

Como parte de una estrategia de desarrollo basada en la industrialización y en el fortalecimiento de los mercados internos, los países de América Latina comenzaron a poner en práctica mecanismos de integración económica en la década de 1960. Sus esfuerzos se fundamentaron en las experiencias traumáticas de la gran crisis de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial.

A consecuencia de la gran crisis, los países latinoamericanos se encontraron sin recursos para pagar sus importaciones y mucho menos su deuda. Los bonos de la deuda de países latinoamericanos llegaron a transarse en Londres a unos 16 centavos de dólar, en promedio, y las recompras de esos bonos que los países realizaron hacia 1936 y 1937 se lograron a precios similares.

I

El desarrollo hacia adentro

El mundo no había alcanzado aún a recuperarse completamente de la Gran Depresión cuando la Segunda Guerra Mundial paralizó el abastecimiento de maquinarias, repuestos, bienes de consumo durables y otros productos, provenientes de los Estados Unidos, Europa y Japón.

No debe sorprender a nadie entonces que los países de América Latina miraran hacia adentro para buscar el abastecimiento de todo tipo de bienes necesarios para su desarrollo. Por lo demás, para poder mantener en operación el stock de capital existente era necesario producir de alguna manera los repuestos y piezas de reemplazo indispensables, lo que llevó a iniciar esfuerzos productivos en esa dirección. No faltan quienes ven en estos esfuerzos, equivocadamente, una conducta irracional e ineficiente en vez de una verdadera necesidad de supervivencia.

Estas tendencias de desarrollo hacia adentro, impuestas por las circunstancias más que por los deseos, se vieron fortalecidas por el hecho de que durante largos períodos desde el segundo decenio de este siglo los términos del intercambio de América Latina se movieron desfavorablemente. La observación de este hecho, así como el reconocimiento de que la demanda de servicios crecía

más rápidamente que la demanda de productos, llevó a formular la teoría de que el movimiento de los términos del intercambio sería desfavorable para los países de la región mientras éstos no lograran incorporar servicios a sus materias primas, es decir, mientras no lograran estados más avanzados de industrialización de sus productos básicos.

Así, mientras la elaboración analítica apuntaba en la dirección de industrializar nuestras materias primas, las condiciones externas obligaban a buscar al interior de los países de la región el abastecimiento de una amplia gama de bienes de producción y de consumo. El conjunto de estos dos elementos llevó a enfocar los esfuerzos del desarrollo de la estructura productiva hacia la satisfacción de las necesidades del mercado interno, reemplazando a menudo importaciones que, en todo caso, no era posible obtener en el exterior por falta de recursos o por las limitaciones a los abastecimientos impuestos por la guerra.

Me parece extremadamente importante distinguir aquí lo que era el pensamiento de los economistas latinoamericanos hacia mediados del siglo de lo que eran las circunstancias externas que afectaban a la región. Las elaboraciones teóricas de la época llevaban a la conclusión de que era necesario agregar servicios a nuestros productos básicos. No concluían que era deseable desarrollarse hacia adentro. Este último aspecto de la estrategia de desarrollo fue forzado primero por las circunstancias, por lo menos hasta fines de la quinta década del siglo, y luego por los intereses que se generaron alrededor de la producción industrial de la región, importante fuente de empleo y de generación de ingresos, públicos y privados.

El proteccionismo y el énfasis en la sustitución de importaciones no fueron impuestos por el pensamiento latinoamericano de la época, encabezado por Raúl Prebisch, sino más bien por las circunstancias.

II

La integración hacia adentro

El pesado costo pagado para sostener este proceso después que el resto de la economía mundial había normalizado su producción y se habían resuelto los problemas de transporte generados por la guerra, llevó a un rápido agotamiento de las oportunidades de crecimiento por la vía de la sustitución. Esto generó un nuevo esfuerzo intelectual para buscar estrategias de desarrollo que, aprovechando al máximo la estructura productiva existente, pudiesen crear oportunidades de empleo y crecimiento adicionales. Así surgió el interés por la integración económica, que permitiría ampliar el mercado para los productos manufacturados de la región, facilitando el aprovechamiento de las economías de escala. La sustitución de importaciones se haría así a escala regional, reduciendo drásticamente los costos nacionales de la estrategia de sustitución.

Surgieron en 1960 la Asociación de Libre Comercio de América Latina, ALALC, reestructurada en 1980 como Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, y el Mercado Común Cen-

troamericano. En 1969 se estableció el Sistema de Integración Andino dentro de ALALC y luego en 1973 se creó el Mercado Común de la Comunidad del Caribe, CARICOM. Entre estos países miembros de la CARICOM se creó en 1981 la Organización de Estados del Caribe Oriental.

Los esfuerzos integradores fueron extraordinariamente exitosos en términos del aumento del comercio entre los países miembros. Entre 1960 y 1980 los países miembros de la ALALC habían aumentado 20 veces el valor de su comercio entre ellos, mientras que su comercio con el resto del mundo se había multiplicado solamente por diez. El éxito era aún mayor en los países integrantes del Mercado Común Centroamericano: el comercio entre ellos había aumentado 40 veces mientras su comercio con el resto del mundo se multiplicaba por nueve. En el caso de la Comunidad del Caribe, el comercio entre ellos se había elevado en 17 veces, comparado con un crecimiento de su comercio total de diez veces. Los países del Grupo Andino, por su parte, pro-

bablemente el caso más impresionante de crecimiento del comercio, habían aumentado el comercio entre ellos en 50 veces, comparado con un aumento de sus exportaciones al resto del mundo de sólo ocho veces.

Este proceso de rápido crecimiento del comercio fue estimulado mediante mecanismos que permitían ahorrar divisas extrarregionales en los pagos del comercio regional. El establecimiento de la Cámara de Compensación del Mercado Común Centroamericano en 1960; del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALALC en 1965 (en cuya concepción y puesta en marcha me cupo el honor de participar) y de la Caja Multilateral de Compensación del Caribe en 1977, facilitaron la concesión de créditos recíprocos entre los países participantes, para compen-

sar los pagos entre sí mientras éstos se mantuviesen dentro de los límites de crédito convenidos.

El más importante de estos convenios de pagos, el de la ALALC/ALADI, mostró un crecimiento en los saldos de compensación desde 31 millones de dólares en 1966 hasta 1 648 millones de dólares en 1981. El total de operaciones cursadas a través de los convenios se elevó desde 106 millones de dólares en 1966 a 9 331 millones de dólares en 1981, lo que representó un 83% del total de las exportaciones entre los países miembros. Para financiar ese total de exportaciones, que llegó a 11 200 millones de dólares en este último año, sólo fue necesario transferir divisas por 2 500 millones de dólares, equivalentes al saldo de la compensación más las transferencias anticipadas por operaciones que excedieron los límites de crédito convenidos.

III

La década de 1970: el cambio de las estrategias nacionales

Este éxito resonante de la integración, sin embargo, no era un éxito duradero, capaz de resistir condiciones externas adversas y aun proveer una apropiada dinámica de desarrollo. Mientras las condiciones externas fueron favorables, la integración se desarrolló sin tropiezos, aunque generando crecientes desequilibrios al interior de cada sistema. En el caso de la ALALC/ALADI, por ejemplo, en 1981 la suma de los déficit de los países con déficit alcanzaba a poco más de 2 700 millones de dólares, mientras que Brasil registraba un superávit de unos 2 500 millones de dólares, representando el 91% de los déficit acumulados.

Por su parte, el avance en la desgravación de las operaciones comerciales dentro de la región se hacía cada vez más difícil, y las metas comprometidas en el acuerdo original de la ALALC no pudieron cumplirse. Los países encontraron que, en las circunstancias vigentes hacia fines de los años setenta, cabía reconsiderar su estrategia productiva e iniciar, con mayor o menor agresividad, una etapa de apertura de su comercio hacia

el resto del mundo. Los organismos de integración entraron en crisis; se debilitaron sus instituciones; algunos países comenzaron a reconsiderar su participación en determinados esquemas y un país se retiró formalmente de uno de los esquemas de integración en el que participaba.

Parecía que el cuello de botella del financiamiento externo había desaparecido, por lo que cabía la posibilidad de correr riesgos en cuanto a la apertura económica, confiando en el financiamiento fácil y barato que la expansión de los euromercados estaba proveyendo.

El planteamiento estratégico a fines de los años setenta había variado: se trataba ahora de buscar en cada país individual la integración con el mundo más que con sus vecinos, financiando el proceso con deuda externa.

Respondiendo a las nuevas realidades, los compromisos de integración se flexibilizaron o simplemente dejaron de cumplirse. La ALALC se convirtió en ALADI, con compromisos mucho más cercanos a la realidad circunstancial de fines de

los años setenta. En algunos países centroamericanos comenzó a bullir la discusión sobre su propia estrategia de desarrollo, discusión en la que los compromisos de integración adquiridos aparecían como una restricción a las posibilidades de

desarrollo más que como una base para sustentarlo. Esfuerzos por crear una moneda común que fuera más allá de una mera unidad de cuenta sin trascendencia económica, fracasaron o se dejaron de lado.

IV

La década de 1980: la crisis

Es en este ambiente de revisión de objetivos y estrategias en el que puede comprenderse mejor el efecto devastador de la crisis de la deuda sobre los esfuerzos de integración. Producido el problema de la deuda, cuyas causas han sido largamente analizadas, el comercio intrarregional sufrió mucho más que el comercio global, ya que numerosos países paralizaron el pago de los saldos de su comercio en los convenios de compensación. La acumulación de saldos adeudados paralizó a su vez el comercio. Hacia 1987, las operaciones cursadas a través del Convenio de Pagos de la ALADI se habían reducido prácticamente a un tercio de las registradas en 1981. En el caso de la Cámara de Compensación Centroamericana, el total de operaciones cursadas por la Cámara pasó de 780 millones de dólares en 1981 a apenas 30 millones de dólares en 1987.

El comercio entre los países de la ALADI cayó desde 11 300 millones de dólares en 1981 a 7 600 millones de dólares en 1986. El del Grupo Andino cayó desde 1 260 millones de dólares a 690 millones de dólares. El del Mercado Común Centroamericano se redujo a menos de la mitad en el mismo período y el de los países de la Comunidad del Caribe llegó en 1986 a ser poco más de un 40% de lo que era en 1981. Para el conjunto de América Latina y el Caribe, el porcentaje del comercio intrarregional en el total se redujo de casi 17% en 1980 a poco más del 10% en 1985, cifra comparable sólo con la proporción del comercio intrarregional en el total del comercio registrada en la primera mitad de los años sesenta, más de 20 años antes.

Los mecanismos de financiamiento del comercio en los organismos subregionales de integración tenían un limitado grado de apoyo en

mecanismos subregionales de financiamiento de segunda instancia. El Acuerdo de Santo Domingo, el Fondo Andino de Reservas, el Fondo Centroamericano del Mercado Común, si bien jugaron algún rol, fueron completamente insuficientes para permitir una normalidad en los pagos del comercio. Las Aceptaciones Bancarias Latinoamericanas (ABLAS), perfeccionadas en 1986, no lograron penetrar en los mercados financieros externos, ante la abundancia de otras formas de financiamiento. Los programas de financiamiento del comercio exterior del Banco Interamericano de Desarrollo y los créditos del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), tanto por sus características como por sus montos, no lograron efecto discernible. Los renovados esfuerzos por establecer moneda de alcance subregional, o aun bilateral o trilateral, tampoco han prosperado hasta ahora. El ambiente general es poco propicio a la integración.

Los países miembros de los distintos grupos de integración buscan arreglos bilaterales y exclusiones globales de operaciones de los acuerdos de pago, es decir, buscan salirse de éstos para mantener algún nivel de comercio entre ellos, asegurando su pago por otros medios. Los arreglos bilaterales en la ALADI entre 1982 y 1987 alcanzaron a casi 2 000 millones de dólares y las exclusiones globales a unos 700 millones de dólares. Desde 1983 en adelante, el Acuerdo de Santo Domingo ya no puede ser utilizado sino sólo para eventuales renovaciones de los préstamos vigentes en 1983. El Sistema de Compensación Multilateral del Caribe alcanzó en 1983 los topes de créditos disponibles y dejó de operar por completo hasta hoy. Sólo el Fondo Andino de Reservas ha logrado ampliar significativamente sus re-

cursos, tanto mediante aumentos de capital como mediante depósitos de los bancos centrales de los países miembros, y planea nuevos pasos para extender su ámbito más allá de los límites del Pacto Andino.

Debo enfatizar mi convicción de que las dificultades generadas por la crisis de la deuda sólo agravaron las dificultades del proceso de integración que ya se percibían hacia fines de los años setenta. No ha de extrañar que cuando los países de la región en conjunto deben aportar al resto del mundo recursos financieros netos por un total de 150 000 millones de dólares en poco más de seis años, se produzcan dificultades de pagos entre ellos. Lo que sí es más notable es que, al parecer, los países de la región han estado más dispuestos a dejar de pagar comercio entre ellos

que a dejar de pagar comercio con el resto del mundo. Esto no es sino una indicación adicional de las dificultades que ya estaba sufriendo el proceso de integración aun antes de la crisis de la deuda.

Crecer cuesta divisas, y el comercio con la región, si bien las ahorra, no las provee. Cada punto porcentual de crecimiento del producto interno bruto cuesta 1 800 millones de dólares en importaciones en promedio. Con las políticas de apertura comercial seguidas en el pasado reciente por muchos países de la región, la vulnerabilidad de ésta ante fluctuaciones en los mercados mundiales se ha acrecentado. El peso de dicha vulnerabilidad tiende a recaer sobre el comercio con los vecinos, como lo demuestran las cifras disponibles.

V

Las perspectivas del financiamiento externo

Un elemento adicional crea nuevas incertidumbres. La economía de los países industriales está ahora en el sexto año de un proceso de recuperación sin retrocesos, probablemente el período más largo de crecimiento económico ininterrumpido desde el término de la Segunda Guerra. Sin embargo, los flujos de capitales o créditos hacia América Latina no se han recuperado. Parece haber una modificación estructural en la dirección de las corrientes de capital en el mundo, a impulsos de los grandes desequilibrios fiscales y de cuenta corriente de la balanza de pagos de los Estados Unidos. Estos desequilibrios se financian con endeudamiento externo o inversión extranjera proveniente de Europa, Japón e incluso de los propios países latinoamericanos.

Un proceso de crecimiento de la economía mundial sometido a tan grandes desequilibrios está destinado eventualmente a sufrir un proceso de ajuste más o menos traumático según su velocidad. En este ajuste, desgraciadamente, los países de la periferia verán nuevamente sufrir su comercio exterior, ya que los desajustes deficitarios tenderán a corregirse probablemente con mayor velocidad que los superavitarios en los países industriales, forzando parte del ajuste so-

bre los países menos desarrollados. Esto no es sino otra manera de representar el hecho que el proceso de ajuste de la economía mundial está sometido a importantes asimetrías, materializadas ya sea mediante la influencia de los organismos multilaterales de crédito o mediante la fuerza de los propios hechos.

El cambio en la estructura de los movimientos de capitales y de crédito tiene su reflejo más directo en la paralización de los flujos de financiamiento hacia nuestros países. El sistema financiero internacional, tanto privado como multilateral, se ha comportado procíclicamente de la misma manera que lo hizo en cada crisis económica importante desde comienzos del siglo pasado.

Es perfectamente comprensible que el sistema financiero internacional privado se comporte procíclicamente. En realidad, los bancos, por su propia naturaleza, tienen que proteger los intereses de sus depositantes y accionistas y entienden que los protegen mejor retrayendo sus préstamos cuando el conjunto de sus clientes experimenta un acrecentamiento en los riesgos.

En cambio, no es comprensible ni aceptable que los organismos de financiamiento multilate-

ral, que deben velar por un funcionamiento expedito de la economía y el comercio mundiales, se comporten de la misma manera. Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional están retirando recursos netos de nuestra región, agravando los problemas de financiamiento externo que aquejan a nuestros países. Ambos organismos parecen hacer esfuerzos por evitar este resultado negativo, pero esos esfuerzos, hasta ahora, no parecen tener éxito. Si un aumento de los recursos con que cuentan estas instituciones se ve entrabado en su uso por las mismas limitaciones hoy día vigentes, tal aumen-

to no tiene interés, me parece, para promover el crecimiento y resolver las dificultades actuales.

Estos planteamientos sólo apuntan a destacar que en las circunstancias presentes no parece que pueda esperarse un alivio sustancial de los problemas financieros de la región por la vía de una mayor disponibilidad de recursos frescos desde el exterior. En cambio, cabe poner énfasis creciente en la necesidad de buscar una solución más drástica al problema de la deuda mientras se acentúa el ejercicio de toda nuestra capacidad negociadora para ampliar nuestras perspectivas comerciales en el exterior.

VI

América Latina y el resto del mundo

Curiosamente, la crisis de nuestros esquemas de integración ocurre al mismo tiempo que el resto del mundo fortalece sustancialmente los suyos. La Comunidad Económica Europea avanza hacia un mercado común perfeccionado en 1992. Los Estados Unidos han concluido un acuerdo comercial de gran alcance con Canadá. La Unión Soviética y los países de la Europa oriental avanzan rápidamente en un proceso de descentralización de las decisiones económicas, introduciendo incentivos directos a nivel de la empresa y reduciendo el control central y la planificación estatal. Con ello la Unión Soviética y los países del COMECON están estableciendo una reforma de su sistema económico que les facilitará enormemente el comercio con Occidente. No sería de extrañar que en un futuro no lejano estos países buscaran fórmulas de cooperación más estrechas con el Mercado Común Europeo.

Si bien la integración se fortalece en las áreas más desarrolladas del mundo, los métodos y las estrategias que allí se han seguido no son necesariamente los más apropiados para nuestros países. Hay diferencias muy profundas que nos obligarán a buscar nuestros propios caminos.

Ya en 1938 Europa occidental realizaba consigo misma alrededor de un 60% de su comercio total. Esta cifra, que disminuyó algo en los años inmediatamente siguientes a la Segunda Guerra

Mundial, se había recuperado ya completamente hacia 1955.

Los Estados Unidos son en sí mismos un gran mercado común, y el comercio entre los estados de la Unión supera con mucho al comercio de los Estados Unidos con el exterior.

En ambos casos, las monedas de los propios países son divisas de mayor o menor aceptación en el mercado mundial. Ello les facilita crear monedas comunes, ya que su respaldo es suficiente para que estas últimas puedan, si así se desea, tener un amplio mercado internacional para su circulación y transacción.

En el caso de América Latina, el comercio intrarregional es una fracción pequeña del comercio total, y las monedas de nuestros países, afectados a menudo por tasas de inflación que llegan a ser absurdas, no tienen esperanza alguna de constituirse en la base de una moneda común de uso internacional.

La estrechez de nuestros mercados lleva a que el proceso de sustitución de importaciones, aun a nivel regional, encuentre rápidamente un límite. Por lo demás, la naturaleza de las negociaciones que es necesario realizar para lograr desgravaciones del comercio entre nuestros países, así como para evitar otras formas de protección, lleva a poner énfasis en los intereses contrapuestos más que en los intereses comunes. El propio

proceso de negociaciones lleva así a dificultar el proceso de integración.

Todavía más. En la lucha por conquistar mercados externos para nuestras exportaciones, con el fin de obtener divisas, los compromisos de integración se convierten en un lastre. Así, los

compromisos adquiridos a menudo se eluden mediante fórmulas ingeniosas; o al menos se evitan nuevos compromisos que puedan poner en riesgo la capacidad de un país para utilizar todos sus instrumentos en la conquista de mercados externos.

VII

Los superbloques

¿Significa esto que debemos abandonar todo interés en la integración de la América Latina? ¿Acaso las dificultades actuales deben hacernos echar por la borda el ideal político que inspirara a los Libertadores hace ya 180 años?

Estas son preguntas tan importantes para el futuro de la América Latina que deben ser examinadas con el máximo cuidado y objetividad. No puedo pretender hacer aquí ese examen, pero quisiera dejar sentados algunos hechos que, me parece, dan una señal muy clara de la naturaleza de la respuesta.

El primer hecho ya lo he señalado. La integración económica europea progresa a pasos agigantados y no sería de extrañar que sus relaciones con los países del COMECON se hicieran cada vez más estrechas. Por su parte, China y la India crecen con rapidez. Entre esos dos países suman 1 800 millones de personas, cuyo ingreso por habitante es hoy día, en promedio, de unos 300 dólares de 1984. A las tasas de crecimiento que ellos experimentan hoy, su ingreso por habitante se multiplicará por seis en 25 años, formando una masa de producto bruto total del mismo orden de magnitud que hoy representan los Estados Unidos y Canadá juntos. Estos últimos dos países, con casi 280 millones de habitantes, tenían en 1984 un producto total de 3.8 millones de millones de dólares. Los países industriales de Europa con economía de mercado y los países de Europa oriental forman un conglomerado de 750 millones de personas, con un producto total de 4.5 billones de dólares. Japón, que crece también con gran rapidez, tiene 120 millones de habitantes, con más de 1.5 billones de dólares de producto bruto.

Tales son nuestras probables contrapartes comerciales en el mundo del futuro. América

Latina, con una población de unos 400 millones de habitantes, no podrá enfrentar desunida a los superbloques del próximo siglo. Si lo hace, corre el riesgo de ser absorbida, al menos comercial y culturalmente.

Y sin embargo, nuestra estrategia de integración parece haber hecho crisis. No cooperamos entre nosotros, a menudo ni siquiera con información. Los esfuerzos que realizan nuestros organismos de integración se encuentran a menudo con un limitado interés de los gobiernos, lo que es absolutamente comprensible dadas las circunstancias externas que seguramente prevalecerán todavía por varios años.

Llegado a este punto, quiero recordar la breve discusión histórica de unas páginas atrás en relación con el surgimiento del pensamiento y la acción latinoamericanos en el campo de la integración.

La integración fue originalmente concebida como una forma de promover el comercio entre nosotros para hacer posible la ampliación del mercado para la producción y venta de sustitutos de importación. En otras palabras, fue una "integración hacia adentro", de la misma manera que la estrategia de desarrollo fue en su momento una "estrategia de desarrollo hacia adentro". El estilo de integración sobrevivió al estilo de desarrollo y esto probablemente explica que la crisis de integración se iniciara aún antes de la crisis de la deuda. Para lograr progreso en la integración, como lo ha señalado el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosenthal, "los compromisos integradores deben percibirse por los formuladores de la política económica nacional como algo funcional a los objetivos de desarrollo".

VIII

Una nueva estrategia de integración:
la integración hacia afuera

Si miramos al futuro, no me cabe duda que la frontera económica latinoamericana se encuentra más afuera que adentro. Tenemos mucho que hacer aún al interior de nuestros países: enormes masas de población se encuentran aún completamente marginadas del mercado. Tal vez un 40% de la población latinoamericana es pobre o extremadamente pobre. La crisis de la deuda ha llevado en muchos países a una reducción del ingreso por habitante, la que ha afectado especialmente a los grupos menos protegidos de la población. El desarrollo con justicia, imperativo para lograr la paz, se impondrá por la razón o por la fuerza de los hechos. Los gobiernos democráticos del continente lo buscan por la razón; las dictaduras son derrotadas por los hechos.

Sin embargo, aun el desarrollo con justicia será insuficiente si nuestros países intentan enfrentar solos, como entidades aisladas, a los superbloques del futuro.

De ahí que me parezca indispensable comenzar a considerar cuidadosamente una nueva estrategia de integración: la integración hacia afuera.

La idea no es nueva. Ya muchos han planteado la necesidad de cooperar en algunos aspectos: el manejo de la deuda, ciertas empresas multinacionales latinoamericanas. Mi propio planteamiento es más ambicioso. Consiste en buscar sistemáticamente todas las formas posibles de cooperación para conquistar mercados externos, resolver problemas financieros, avanzar en el campo tecnológico, aprovechar las economías de escala, unir nuestras capacidades de compras y de ventas externas, de modo de enfrentar, unidos, a los grandes bloques económicos cuya formación ya está en marcha. Consiste en hacer funcional al objetivo de conquistar los mercados externos, todo el proceso de negociaciones de desgravación intrarregional, de aproximaciones al arancel externo común, de coordinación de políticas económicas.

Como economista no puedo dejar que mis ideales oscurezcan la objetividad. No puedo decir que esto sea fácil. Pero sí creo que será mucho

más simple encontrar intereses comunes para abordar los mercados externos, e inspirar en ellos nuestros esfuerzos integradores, que continuar consumiéndonos en una discusión agotadora e improductiva para equilibrar nuestro deseo de abrirnos al resto del mundo con las limitantes que parece imponernos la estrategia que ha prevalecido en el pasado.

Tampoco puedo decir que un cambio de estrategia como éste sea indoloro. El esfuerzo de conquista común de los mercados externos puede significar a menudo renunciar a la creencia, muchas veces falsa, de que cada uno de nuestros países podrá obtener por sí solo mejores condiciones de nuestros socios comerciales y financieros del exterior que a través de alguna forma de cooperación. La reorganización de la producción requerirá renunciar a ciertos rubros y aumentar las exigencias de calidad y regularidad productivas.

La reciente Reunión de Presidentes en Punta del Este es una clara indicación de que es posible no sólo reunirse al más alto nivel, sino además encontrar mecanismos que permitan formular propuestas concretas que puedan llevar luego a las decisiones políticas necesarias. Las dificultades que enfrentamos en el campo del comercio y del financiamiento, y que no dan asomo de aliviarse, son un estímulo para adoptar tales decisiones. Nuestra crisis de hoy puede ser aprovechada para construir nuestras estrategias para el futuro.

En el campo de la integración, la estrategia de "integración hacia afuera" implica fortalecer nuestra eficiencia productiva, nuestra capacidad tecnológica, nuestros mecanismos financieros y nuestra capacidad de negociación.

En cuanto a la eficiencia productiva, las políticas internas juegan un papel decisivo. El sistema tributario tiene que revisarse para evitar la generación de incentivos, o desincentivos, que no respondan a una cuidadosa valoración social. El sistema financiero tiene que modernizarse para captar y utilizar con eficiencia los recursos de

ahorro que han de ser la base del financiamiento del desarrollo en el futuro. La exigencia de eficiencia sobre las actividades del Estado necesita ser implacable para evitar transmitir al resto de la comunidad costos excesivos que sólo significan desperdicio. Los trabajadores necesitan sentirse partícipes del proceso económico y del desarrollo, para evitar tensiones sociales insostenibles. Los equilibrios macroeconómicos tienen que cuidarse para evitar la necesidad de ajustes violentos que distorsionan todo el proceso. En este último aspecto, la estrategia de integración hacia afuera implica una estrecha cooperación entre los países en desarrollo para lograr modificaciones indispensables en el sistema monetario internacional que limiten el efecto negativo sobre nuestras economías de las políticas económicas de los países industriales. En la medida en que esto último no sea posible volveremos a sufrir en el futuro nuevas crisis de la deuda y el financiamiento externo. Pero entonces la paciencia ya estará agotada.

Fortalecer nuestra capacidad tecnológica requiere una preocupación especial por la educación a todos los niveles, por la investigación, tanto en la empresa como en la universidad, por la información de lo que ocurre en otros centros. A menudo, la escala de trabajo requerida para lograr progreso tecnológico supera las posibilidades de algunos de nuestros países individualmente considerados. Aquí, los laboratorios multinacionales de la región podrían hacer una contribución muy importante al progreso tecnológico, generando a la vez intereses comunes que dinamizan el proceso integrador y lo hacen irreversible.

Fortalecer nuestros mecanismos financieros requiere, primero, fortalecimiento institucional. Es muy probable que necesitemos concentrar talento en unas pocas instituciones para planear sus operaciones y los medios para aumentar sus recursos. El Banco Interamericano cubre el área de financiamiento de proyectos de inversión públicos y privados y, en medida muy limitada, incluye financiamiento comercial para exportaciones. Pero el campo de la banca comercial regional está completamente abierto. Tal vez los bancos comerciales de la región, públicos y privados, pudiesen cooperar para establecer una entidad que cubra los aspectos de carácter comercial

de la región, tal vez utilizando como base el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX). Una institución bancaria regional en el campo comercial podría atraer más recursos externos de los que hoy día obtenemos, o al menos internalizar algunos de los pagos de comisiones que hoy día realizamos por operaciones de esta naturaleza.

No se trata de desplazar a la banca comercial tradicional, sino simplemente complementarla con un esfuerzo de cooperación regional destinado a buscar recursos adicionales que cada uno de nuestros países por sí solo difícilmente podrá atraer.

Finalmente, fortalecer nuestra capacidad de negociación significa buscar formas de producir y negociar en conjunto, para comprar y vender lo que necesitamos. También aquí las empresas de carácter multinacional en la región pueden jugar un papel muy importante y cabe a los gobiernos estimular la formación de tales empresas. Un primer campo de colaboración regional está en la actual Ronda Uruguay, donde una estrecha cooperación entre nuestros países puede lograr muchos mejores resultados que una actuación aislada.

Estas ideas requieren de un análisis muy cuidadoso. No cumpliría con mi responsabilidad de académico y de funcionario internacional si no intentara llamar la atención hacia las transformaciones que se producen en la economía mundial y hacia la necesidad de no abandonar nuestros esfuerzos de integración y de buscar estrategias nuevas que aumenten nuestra probabilidad de éxito en el próximo siglo. Sin ellas, a lo mejor la historia nos vuelve a mostrar que las fronteras son una protección mucho más débil de lo que creemos hoy día. No sé si hay alguna frontera en el mundo que no haya sido alterada en los últimos 100 años. Se han desmembrado imperios; han desaparecido países y se han creado otros; territorios importantes han cambiado de manos. En las condiciones del futuro, frente a los superbloques que hoy ya se perfilan, la integración latinoamericana puede ser no sólo un instrumento de crecimiento económico, sino también la base de la supervivencia colectiva. Nada menos que éste es el desafío que, a mi entender, tenemos hoy por delante.