

INT-0152

SECRET (8858)

CEPAL
Santiago, Chile
Circulación restringida
Enero de 1977

116

REUNION INTERNA DE CONSULTA SOBRE
INTEGRACION ECONOMICA

Objetivos e instrumentos de la integración y su relación
con las condiciones estructurales de la
zona integrada A/

A/ Este trabajo fue preparado por el señor Germánico Salgado para ser utilizado como documento interno de discusión por la Secretaría de la CEPAL.

Este texto forma parte de un estudio más amplio sobre la misma materia.

76-12-2612

4

5

6

7

OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA INTEGRACION Y SU RELACION CON LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES DE LA ZONA INTEGRADA

Se trata de examinar en este capítulo los objetivos que realísticamente pueden proponerse los esfuerzos de integración dada la mayor o menor coherencia de motivaciones de los países que los constituyen, así como los instrumentos de política que pueden utilizarse para el logro de esos objetivos, también vinculados con las características de dimensión y mayor o menor homogeneidad (o heterogeneidad) analizadas en el capítulo precedente. Hemos mencionado la noción de "realismo", porque la conclusión fundamental de dicho análisis es que las opciones posibles en materia de integración quedan definidas por ciertas circunstancias objetivas. El "realismo" en este contexto es pues sinónimo de viabilidad, de posibilidad. Un grupo de países pueden proponerse metas muy ambiciosas de integración; pero es muy poco probable que puedan llevarlas a cabo si las circunstancias objetivas examinadas no son propicias para el logro de las metas del esfuerzo de integración. Con ello se introducen criterios de viabilidad que consideramos útiles frente a la generalidad usual de los enunciados sobre integración.

El análisis se planteará en base a las conclusiones del capítulo anterior. Por razones de método se ha preferido limitarse a las situaciones resultantes de la interrelación de lo que hemos llamado circunstancias objetivas, es decir, la dimensión económica de los países y de la zona de integración, así como la posición relativa del país dentro de la zona y frente a los otros países miembros de la misma.

Ello permitirá seguir con claridad las vinculaciones existentes entre las resultantes de esas circunstancias y los objetivos y los instrumentos de la integración, sin complicar el análisis con algunos otros elementos de heterogeneidad que sin duda existen pero que no tienen el carácter de generalidad de los examinados. El efecto de estas otras circunstancias o características, muchas de ellas muy peculiares a la estructura o coyuntura de un país, será analizado al final del capítulo para calificar las conclusiones del mismo. Para dar una idea de estos elementos adicionales basta mencionar como ejemplos los siguientes: la complementaridad o competitividad actual de los países que constituyen la fórmula de integración, sus diferencias en cuanto al monto, la composición y la dirección de sus exportaciones, y otras variables del comercio exterior, las condiciones de propiedad de los medios de producción, la distribución del ingreso y políticas sociales. Algunas de estas características corresponden a un concepto más amplio del grado de desarrollo del que se ha usado hasta ahora y será útil para este trabajo la ampliación posterior del mismo incluyendo estos hechos que tienen también una gran importancia política. Hacerlo ahora, sin embargo, obscurecería el análisis innecesariamente.

Para comenzar es conveniente precisar brevemente las categorías que se usarán en el análisis para calificar el distinto alcance de la integración económica conforme a las características de sus objetivos. Emplearemos con ese fin las nociones de profundidad y amplitud de

la integración. Diremos que una integración es profunda cuando sus objetivos exigen un máximo grado de unificación del espacio económico como condición para el desarrollo de algunas actividades o del sistema económico. Diremos que una integración es amplia cuando sus objetivos demandan una ampliación general del ámbito espacial y jurisdiccional en que se desarrollan todas o al menos las más importantes entre las actividades económicas de los países que se integran. La profundidad así entendida no sugiere necesariamente una integración global; puede ser un esfuerzo selectivo de alguna o algunas actividades. Se supone que para los sectores o actividades elegidos el ámbito de acción se libera en la máxima medida posible de las jurisdicciones económicas nacionales para tender a ser realmente un espacio unificado. Del mismo modo, la amplitud de la que hablamos no significa necesariamente profundidad: una zona de libre comercio, por ejemplo, será una integración amplia pero no profunda. Quien esto escribe está consciente de las dificultades que existen para concebir una integración profunda que no sea a la vez relativamente amplia, dada la interdependencia de las actividades. Posteriormente se tocará el tema; basta decir por lo pronto que funcionalmente una acción selectiva profunda en ciertas ramas importantes es compatible con integraciones jurisdiccionalmente restringidas, que sobrepasarán normalmente en sus efectos los límites de las actividades elegidas, pero que no tienen que necesariamente abarcar toda o casi toda la economía como ha sido la concepción general de las modalidades "clásicas" de integración: mercados comunes,

uniones económicas, etc. Todo depende de los objetivos elegidos y de su relación con las circunstancias de estructura o composición de la zona de integración. En todo caso, es evidente que tampoco cabe concebir una integración profunda con respecto a un segmento de la economía y la ausencia de toda acción con respecto a otros sectores a los que ese segmento se halla más intensamente vinculado, dentro de lo que en términos de una matriz de insumo-producto se llamaría un bloque de interdependencia. Esa sección puede no requerir una integración estrecha en esas actividades, pero sí armonizaciones de políticas relativamente difundidas para permitir el cumplimiento del objetivo elegido de integración. Es obvio, por ejemplo, que no puede haber una integración en la rama siderúrgica si no se fijan tarde o temprano aranceles comunes o requisitos de origen no sólo para los productos de la metalmecánica, sino para otras industrias consumidoras importantes de hierro y acero.

En el texto, en beneficio de la brevedad, emplearemos la expresión integración formal para denominar las modalidades de integración amplia, de alcance global o casi global para las economías nacionales, que usualmente caracteriza los instrumentos internacionales de integración. Caben dos advertencias: una integración amplia no es necesariamente una integración profunda y la integración formal, por lo mismo, puede ser superficial. Tampoco debe entenderse que la integración formal se identifica exclusivamente con las modalidades clásicas: mercados comunes, zonas de libre comercio. En la realidad puede adoptar formas que no correspondan con las clásicas, cosa que de hecho ha sucedido ya.

En cuanto a los objetivos, parece innecesario advertir que ellos corresponden en su sentido más general a las motivaciones antes estudiadas. El cambio de la estructura industrial es el objetivo máximo de los esfuerzos de integración entre países en desarrollo. Supone, por naturaleza, una integración profunda, pero no necesariamente una integración amplia, si con las limitaciones antes señaladas, abarca ciertas ramas de actividad, como sucedió por ejemplo en el caso de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La mejoría de la situación de la balanza de pagos o el desarrollo más efectivo de la base industrial existente mediante la expansión del comercio intragrupo es otro objetivo de los esfuerzos de integración, que puede también tener distintos grados de profundidad y amplitud. La mejoría en la capacidad negociadora es también un objetivo al igual que pueden serlo las metas que un país se proponga auspiciar en función de las motivaciones geopolíticas. Estas últimas es difícil definir las en términos de profundidad o amplitud; no así la capacidad negociadora frente a terceros: la acción de la OPEP, v.g., supone una integración, o cooperación si se quiere, profunda pero jurisdiccionalmente restringida. Conseguir los mejores términos en una negociación como la del GATT, por ejemplo, gracias a la acción en conjunto de los países miembros de un esquema de integración, requiere de una integración o cooperación amplia pero no necesariamente profunda.

Los comentarios anteriores destacan una característica de este capítulo que conviene tener presente. En el tratamiento que sigue se considera como una integración todo esfuerzo de vinculación funcional de actividades económicas entre países, que exija al menos la uniformación o armonización de las políticas económicas nacionales relativas a una o más actividades, es decir una ampliación de las jurisdicciones gubernamentales con respecto a ellas. En la terminología general se reserva el término "integración" a las modalidades que antes hemos calificado como de la integración amplia o formal. La otra, aunque tenga profundidad, usualmente se prefiere denominarla como cooperación. Sin tomar, por lo pronto partido al respecto, ya que nos corresponde examinar el campo de lo viable dadas ciertas circunstancias objetivas, hemos preferido no hacer la distinción que supone de todos modos un juicio de valor.

Con esos antecedentes, podemos ya plantear el análisis con referencia a las conclusiones del capítulo anterior sobre las condiciones más propicias al esfuerzo de integración. Se decía que éstas tendían a ser más favorables cuando: a) los países eran mas bien de una dimensión económica reducida; b) la zona de integración era grande, igual o mayor que la dimensión teórica requerida, y c) los países eran más homogéneos (menos heterogéneos) entre sí. Si todas estas circunstancias se dieran en condiciones "óptimas",^{1/} la integración podría ser a la vez profunda y amplia. Sería

^{1/} También en lo que se refiere a una conciliación, entre a) y b), tamaño del país y tamaño de la zona de integración. Evidentemente los países no pueden ser tan pequeños que hagan imposible el cumplimiento de b) zona de integración igual o mayor que la dimensión teórica requerida.

dable fijar como objetivos de la misma un cambio frontal de la estructura de la actividad industrial, una expansión del comercio también en todas las líneas de la producción existentes y el uso más flexible y polifacético de la capacidad negociadora frente a terceros. Si existen objetivos geopolíticos esta clase de integración estará también en las mejores condiciones posibles para alcanzarlos. En los términos del análisis, las limitaciones a la profundidad y amplitud a la integración podrían únicamente originarse por el mayor peso relativo que en uno o más países pudiesen tener los sectores opuestos a la integración o los grupos que son motivados solamente por alguna de las posibilidades de la misma, por ejemplo, la expansión del comercio y no el cambio de la estructura industrial. En ese caso, las limitaciones a la profundidad y la amplitud del proceso no se fundamentan en las circunstancias objetivas antes mencionadas y tendrían exclusivamente un carácter político. Para el análisis posterior se considerará que priman las tendencias resultantes de esas circunstancias objetivas y éste será el que denominaremos posteriormente como el modelo nº 1 de una integración entre países en desarrollo.

El modelo nº 2 resultaría de eliminar la primera de las condiciones propicias: el menor tamaño del país, y mantener los otros dos, es decir, una zona de integración igual o mayor que la dimensión teórica requerida y homogeneidad relativa de los países. La intensidad de las motivaciones cambia evidentemente si se trata de países grandes y tanto más acentuadamente cuanto más se acerquen individualmente a la dimensión teórica requerida.

No habría lugar a establecer como un objetivo frontal o global el cambio de la estructura industrial, aún cuando si es dable en ese caso abordar selectivamente ramas de actividad o actividades específicas que requieren mayores escalas de las que son posibles en los ámbitos nacionales y concentrar en ellas el esfuerzo de integración. La investigación tecnológica moderna, por ejemplo, exige escalas de tal naturaleza que aún los mayores países en desarrollo pueden estar vivamente interesados por una integración para esos fines.^{1/} En relación con este objetivo, por lo mismo, la integración puede ser profunda, pero tiene pocas posibilidades de ser amplia.

En relación con el segundo objetivo: la expansión del comercio, aún cuando la intensidad de la motivación sería baja en los participantes, dada su homogeneidad no existiría mayor resistencia a dar a ese objetivo un carácter de amplitud, beneficioso en todo caso para aumentar la eficiencia de las actividades y aprovechar capacidades ociosas, sobre todo si están en juego otras motivaciones: ya sea el ganar en poder negociador en el concierto mundial o consideraciones geopolíticas. Con menos probabilidades, esas mismas condiciones cuando existen servirían para afianzar, al menos selectivamente, formas de integración profunda también en relación con este objetivo.

^{1/} El autor tuvo ocasión de discutir el tema con el Vicepresidente de la Comisión de Planificación de la India, P. N. Hacksar que mostró un real interés por llegar a acuerdos de esa clase si fuera posible, entre todos los países en desarrollo.

En resumen este segundo caso o modelo, sería propicio a una integración profunda pero no amplia en relación con el primer objetivo del cambio de la estructura industrial y a una serie de alternativas de amplitud y profundidad en relación con el segundo, la expansión del comercio, determinadas estas últimas tanto por otras motivaciones, entre ellas las de carácter político, como por circunstancias propias de los países, por ejemplo, condiciones de complementaridad. Si no existen peculiaridades de esa clase y las otras motivaciones no tienen intensidad suficiente, la tendencia más probable sería ir hacia una integración amplia aunque superficial con respecto a este segundo objetivo.

El modelo nº 3 resultaría de la eliminación de la condición respecto al tamaño de la zona de integración, que en el caso más favorable era igual o mayor a la dimensión teórica requerida. Si la dimensión de la zona es menor que la teórica requerida, es decir, es una zona pequeña de integración, y subsisten las otras dos condiciones propicias sobre tamaño y homogeneidad de los países, el resultado más seguro es la disminución en profundidad de la acción que tiende al logro del primer objetivo sobre el desarrollo industrial. En ese sentido la integración puede ser amplia pero no alcanzará a ser otra cosa que superficial. Sería posible, por ejemplo, proponer la sustitución regional de las importaciones de bienes de consumo, pero no es en ese sector donde está la riqueza de interdependencias y de estímulos tecnológicos que caracterizan el cambio de la estructura industrial y que tanto contribuyen a consolidar los esfuerzos de integración.

En relación con la expansión del comercio la homogeneidad de los países sería propicia a una integración profunda y amplia, en la medida en que las otras motivaciones se traduzcan en una disposición política intensa. No existiría un estímulo económico poderoso para ir a esa integración, pero tampoco habría razones para esperar resultados mayores. En ese sentido, las alternativas más probables son parecidas a las que se pueden esperar en el segundo modelo para el objetivo de la expansión del comercio.

El modelo nº 4 es, sin duda, el más interesante para el análisis de las circunstancias reales de muchos procesos de integración entre países en desarrollo. Lo caracterizaremos por la introducción de la heterogeneidad entre los países miembros, mientras las otras condiciones favorables permanecen inalteradas, vale decir, el modelo nº 4 consideraría las posibilidades de la integración entre países heterogéneos, que son sin embargo de dimensión relativa menor, y que en conjunto constituyen una zona de integración grande, de dimensión igual o mayor a la dimensión teórica requerida. Con excepción de la heterogeneidad, las condiciones serían propicias para una integración profunda y amplia.

En ese cuadro el efecto de la heterogeneidad (o el grado de desarrollo) es notorio. Todos los países que sean menores con respecto a otro u otros de la fórmula serán renuentes a ir hacia una integración profunda y amplia en relación con cualquiera de los objetivos, desarrollo industrial o expansión del comercio, al menos en sus relaciones con los países mayores. El patrón ambivalente existirá por supuesto: cada país estaría dispuesto a una integración de esa clase en relación con los países menores, pero no con

los mayores. Sin embargo, a menos que la integración se articule mediante una red de tratamientos bilaterales, lo cual es ciertamente posible pero muy difícil, el efecto general de la incoherencia de motivaciones llevaría hacia formas de integración superficiales y más bien restringidas en su amplitud en relación con los dos objetivos. Ese efecto podría esperarse que sea todavía más acentuado en relación con la expansión del comercio, pero de todos modos el objetivo del desarrollo industrial sufriría también.

La conclusión es que, aun cuando todas las otras circunstancias sean muy propicias, incluso las motivaciones geopolíticas y la capacidad negociadora, la sola existencia de una heterogeneidad entre los países hará que las modalidades de integración adoptadas sean superficiales y laxas. Pero en este caso, a diferencia de los modelos 2 y 3, es posible anular o al menos atenuar los efectos de heterogeneidad mediante la introducción de elementos compensadores de la debilidad relativa de los países menores. Se trata de instrumentos de política a los que luego nos referiremos. Por lo pronto interesa destacar que si esta compensación se hace satisfactoriamente y es aceptable para todos, la integración puede ser profunda y amplia en sus objetivos, especialmente en cuanto al cambio de la estructura industrial para el cual estarían dadas las condiciones favorables y existirían las motivaciones más intensas. La dificultad máxima estriba en diseñar un mecanismo de compensación efectivo y conseguir la aceptación del mismo por las partes. En esta aceptación influyen por cierto la intensidad de las motivaciones

económicas del país, pero no debe desconocerse la importancia de las consideraciones o motivaciones de carácter político.

Como resumen de lo hasta aquí tratado podría decirse que sólo en dos de los modelos examinados, el 1 y el 4, es viable una integración que sea a la vez profunda y amplia en relación con sus dos objetivos económicos y especialmente con el del desarrollo industrial. En el caso del modelo 4, para que se comporte de ese modo haría falta un mecanismo compensador de los efectos de la heterogeneidad. Si ese mecanismo no existe, el modelo 4 tampoco es favorable a una integración de esa clase.

Todas las otras combinaciones posibles, al eliminar más de una de las condiciones propicias resultan, por supuesto, en situaciones aún más adversas a esa integración, pero no para todo esfuerzo de integración, si la palabra se usa en el sentido más lato. Siempre será posible articular empeños parciales aun cuando tengan también un carácter superficial.

Al igual que en el caso del modelo 4 esas situaciones adversas no son siempre irremediables y si las motivaciones a la integración persisten es posible pensar que ellas sirvan como escalones intermedios para acercarse gradualmente hacia formas más profundas y amplias de integración. Por ejemplo, si el factor limitante es el tamaño de la zona de integración, especialmente importante para el objetivo del desarrollo industrial que constituye la aspiración de más alta jerarquía de todo esfuerzo de esa clase entre países en desarrollo, siempre será posible superar esa limitación mediante la incorporación de nuevos

miembros o la fusión con otros intentos de integración ^{1/}. Si el obstáculo es la heterogeneidad y ésto no ha podido ser eliminado con un tratamiento compensatorio, es factible segregar un ámbito de mayor homogeneidad para ir hacia una integración más profunda y amplia como sucedió con el Grupo Andino dentro de la ALALC. La integración en ese ámbito más homogéneo si bien más restringido, puede verse en ese caso como una etapa intermedia hacia el intento original, el cual se tornaría posible en el futuro por la reducción de la heterogeneidad que resultaría de la integración intermedia mencionada. En resumen, si existen las motivaciones necesarias, los obstáculos creados por estas circunstancias objetivas en que debe moverse la integración jalonan una especie de ruta o camino de etapas sucesivas que es factible recorrer para avanzar gradualmente hacia formas más vinculantes y satisfactorias de relación. El único elemento no modificable mediante instrumentos de política económica es el tamaño o la dimensión de un país que, como se ha visto, tiene influencia directa sobre la intensidad de las motivaciones. Cuando se trata de países grandes, cercanos a la dimensión teórica requerida, las condiciones no son favorables a una integración profunda y amplia. Solamente el peso de motivaciones intensas de otro género, políticas en el más amplio sentido de la palabra, como las que emanan del deseo de aumentar la capacidad negociadora o atender a necesidades geopolíticas, podrían inducir

^{1/} El aumento del número de miembros no deja de tener consecuencias para la funcionalidad del proceso. Fundamentalmente hace más arduas las negociaciones y puede complicar la administración considerablemente. No cabe, sin embargo, dar ninguna regla general al respecto.

en ellos una actitud abierta a entendimientos ambiciosos de integración. Sería gratuito, sin embargo, suponer que esa particular situación de los países grandes no evolucione con el curso del tiempo. El desplazamiento de la dimensión teórica requerida que es una consecuencia del progreso tecnológico de un mundo que exige escalas cada vez mayores, puede producir en el futuro cambios en la intensidad de las motivaciones aún en los países más grandes, hecho que debe considerarse al imaginar este camino de etapas posibles de un esfuerzo de integración que aspira a llegar a formas progresivamente superiores dentro de un proceso continuo.

Inmediatamente el análisis avanzará hacia una revisión somera de los instrumentos o políticas susceptibles de usarse en el proceso para el logro de los objetivos que son viables en cada una de las modalidades de la integración ya examinadas. Para ello volveremos a las formas puras de los cuatro modelos sin considerar sus posibilidades evolutivas, que nos hemos limitado a sugerir en los párrafos anteriores.

Es útil tener presente un elenco de los instrumentos o políticas que pueden ponerse en juego para conseguir una integración efectiva, que responda a los objetivos buscados por los países en desarrollo. Para que esa lista sea lo más completa posible tendremos en mente las necesidades de las formas más avanzadas de la integración.

Funcionalmente pueden considerarse como políticas de integración todas las medidas que sean indispensables para la creación del nuevo espacio o ámbito económico y para determinar dentro de él las bases de una especialización, fundamentalmente, una especialización intraindustrial

La creación del nuevo espacio y la distribución de actividades son pues las finalidades básicas de esas políticas. Para ello deben ponerse en juego varios instrumentos que, de modo sistemático, vayan eliminando obstáculos o creando condiciones favorables para el cumplimiento de esos fines.

En síntesis, y con alguna intención aproximada de secuencia, esas políticas podrían clasificarse según su propósito concreto, como consta a continuación:

- a) Eliminación de obstáculos al movimiento de bienes y factores y mecanismos de distribución de actividades;
- b) Protección del nuevo espacio económico con respecto al exterior, como el primer paso de un proceso de diferenciación en su funcionamiento económico;
- c) Armonización de las políticas nacionales en las siguientes categorías:
 - i) Armonizaciones destinadas a evitar la distorsión o el abuso de la apertura de los mercados de bienes y factores;
 - ii) Armonizaciones de políticas para crear condiciones tan equivalentes como sea posible al funcionamiento de la actividad económica;
 - iii) Armonización de las políticas económicas de relación con el exterior, tanto para aprovechar la mayor capacidad de negociación como para fortalecerla.

d) Acción conjunta en los diversos campos en que es posible usar con ventaja la unidad; v.g. la investigación tecnológica, el financiamiento, etc.;

e) Creación de las instituciones y órganos de la sociedad integrada.

Creemos que no hace falta, por lo pronto, explicar con más detalle los diversos instrumentos que requieren las políticas que hemos clasificado según sus responsabilidades en el proceso de integración. Hay una excepción en la cual conviene detenerse un poco para desentrañar el alcance de las políticas correspondientes. Se trata de la comprendida en el literal a) anterior, que es sin duda, el corazón del esfuerzo de integración, especialmente en sus primeras etapas. El enunciado indica que ese conjunto de medidas debe asegurar contemporáneamente tanto la apertura de mercado de bienes y factores entre los países miembros (eliminación de obstáculos), como la distribución de actividades entre esos mismos países. Dos modalidades, con distintos instrumentos, pueden usarse para cumplir esos fines. La primera se limita a la apertura de mercados y entrega al funcionamiento del mecanismo de mercado la distribución de actividades como un resultado de la asignación de recursos que efectúa el sistema de precios. No emplea pues ningún instrumento distinto al juego del mercado que se ha creado mediante la apertura y en él confía para conseguir la especialización intraindustrial dentro de la zona. La segunda modalidad, por el contrario, subordina al menos parcialmente la apertura de los mercados de bienes y factores al funcionamiento de políticas de distribución intencionada e deliberada de las actividades entre los países miembros. Se emplean los instrumentos de apertura, la liberalización arancelaria, por ejemplo, pero su funcionamiento ha de servir para apoyar las decisiones sobre distribución de

actividades que informan así la política básica de la integración. En lo que sigue a este mecanismo intencional de distribución de actividades lo llamaremos "programación", aun cuando es obvio que las decisiones al respecto pueden no seguir siempre las vías metodológicas que usualmente se asocian a la expresión programación o planificación.

En relación con este mismo literal a) así como con el b) del elenco de políticas cabe también una advertencia respecto a los rasgos peculiares de la participación del Estado en los mercados como comprador o vendedor, participación que tanta importancia tiene en las economías mixtas latinoamericanas. Por razones obvias, en muchos casos los mecanismos de apertura de mercados y de protección frente a terceros, a más de las medidas tradicionales, tienen que ser complementados por compromisos concretos de compra y venta por parte de los Estados. Para el análisis que sigue, estos hechos deben ser considerados como parte de los mecanismos incluidos en a) y en b).

Una última advertencia parece necesaria también en relación con las políticas comprendidas en el literal a) anterior. Al enunciarlas se mencionaron tanto los movimientos de bienes como los de factores, es decir, en este caso trabajo y capital. El enunciado corresponde con las concepciones "clásicas" de la integración, que se justifican porque en rigor no puede hablarse de un nuevo ámbito o espacio económico si, paralelamente con el movimiento de bienes, no se facilita también el

de los factores móviles de la producción. Si ellos son parte del esfuerzo de integración, la vinculación es más eficiente e intensa. Esa es la concepción familiar de la fórmula del mercado común y, por supuesto, de la unión económica. Sin embargo, cuando se trata de países en desarrollo, el énfasis respecto a la apertura de mercados se ha concentrado con gran frecuencia exclusivamente en los mercados de bienes. Muchas de las fórmulas de integración carecen de disposiciones sobre la movilidad del trabajo y el capital dentro de la zona. Aparte de circunstancias particulares a cada caso que podrían contribuir a explicar esta omisión, la justificación principal, válida a nuestro juicio, es la de que en el caso de los países en desarrollo, con muy raras excepciones, existe a la vez penuria de capital y exceso de mano de obra. En rigor la abundancia de mano de obra se limita a la no calificada, pero por la misma escasez de la mano de obra preparada, los países no están dispuestos a estimular su movilidad. No están dadas, por lo mismo, las motivaciones para incluir esos mercados de factores en las decisiones de apertura. Sin perjuicio de reconocer que, a la larga, no puede existir una real integración entre economías sin al menos algún grado de movilidad de la mano de obra y del capital, en el análisis que sigue nos limitaremos a examinar las políticas en relación con el movimiento de bienes que tienen, sin duda, una importancia decisiva en las etapas de formación de los empeños de integración.

Podemos ya volver al análisis enfocando concretamente las implicaciones de política del tipo de integración caracterizado por el modelo nº 1, entre todos los examinados el que mejores condiciones presenta para un proceso profundo y amplio de integración en términos de sus objetivos económicos fundamentales. En la situación descrita por el modelo, no existen obstáculos al uso pleno de todo el instrumental de políticas de integración descrito anteriormente. En realidad, una integración profunda y amplia requiere el juego de todas esas políticas y si las motivaciones son suficientemente intensas - y no hay razón para que no lo sean - la fórmula acordada de integración tendrá que incluir, con variantes y modalidades, todos los instrumentos mencionados.

Caben dos comentarios que pueden ser de utilidad sobre el mecanismo de distribución de actividades comprendido en el literal a). Al tender los países a la homogeneidad, no existen diferencias en capacidad de acción debidas al grado de desarrollo industrial entre los países miembros. En hipótesis no habría, por lo mismo, lugar a las reacciones de superioridad o inferioridad que tienden a obnubilar o deformar las motivaciones, especialmente la del cambio de la estructura industrial. Objetivamente, además, en estas circunstancias ideales el mercado podría cumplir adecuadamente su función de asignar recursos y, en consecuencia, de distribuir actividades. En efecto, habría al menos muchas probabilidades de que la distribución eficiente resultante sería también una distribución equitativa. Recuérdese que estamos examinando un caso muy hipotético de homogeneidad. Si se prescindiera de razones técnicas como por ejemplo - un mejor aprovechamiento de las ventajas de escala - o no hubiese la

intención de predeterminar las direcciones de la especialización dentro de la zona, ese empeño de integración podría descansar en el funcionamiento automático del mecanismo de mercado para la asignación de recursos sin el temor de que ésta resulte sesgada de un modo notoriamente inequitativo. Se podría así omitir la programación y el mecanismo que aseguraría a la vez la apertura de los mercados de bienes y la construcción de las bases de la espacialización intrazonal sería la liberalización de las barreras arancelarias y paralancelarias, con el complemento de regímenes antimonopólicos y de armonizaciones de política destinadas a asegurar el funcionamiento limpio del mecanismo de precios y, en general, mercados.

Un corolario de esta característica del modelo nº 1 estaría en las funciones de las instituciones de la zona de integración. La ausencia de un sistema de programación destinado a compensar o corregir los efectos de la heterogeneidad, que exige forzosamente instituciones comunitarias de planificación, con al menos ciertos visos de supranacionalidad ^{1/}, permitiría en las circunstancias del modelo nº 1 limitarse a una organización institucional más laxa, con facultades más cercanas a las de una secretaría. Ello no excluye naturalmente la conveniencia de que esa secretaría tenga poderes de iniciativa y que ejerza una función de

^{1/} Ver al respecto del autor "La Integración Económica de Países en Desarrollo y la Función de una Planificación Industrial Conjunta". Revista de la Planificación del Desarrollo, nº 8, Naciones Unidas, Nueva York, 1976.

supervigilancia. Aún más, dada la profundidad y amplitud de la integración que es posible en ese modelo, será necesario un cuerpo asesor técnico de altos quilates y un órgano jurisdiccional. Lo peculiar en este caso, es que no haría falta un sistema planificador comunitario y eso, por sí solo, aligera considerablemente el cuadro constitucional.

Podríamos pasar ahora a examinar los casos más complicados los modelos 2 y 3. En los dos, por la ausencia de una de las circunstancias objetivas propicias a la integración ésta tendría un alcance limitado ya sea en profundidad o en amplitud y ello trae consecuencias sobre el instrumental que en cada caso se requiera. En las condiciones del modelo 2, que se caracteriza por la presencia de países grandes, cercanos a la dimensión teórica requerida, y por lo mismo con motivaciones a la integración más bien débiles, antes se decía que respecto al objetivo del cambio de la estructura industrial lo más probable era una acción selectiva, por ejemplo ciertos proyectos de nuevas industrias u otras empresas con grandes exigencias de escala. Es decir, en el mejor de los casos, empeños de integración que podrían ser profundos en ciertas actividades, pero que no tendrían la amplitud propia de la integración formal. Gran parte de las políticas e instrumentos antes listados serían entonces innecesarios; las medidas más usadas serían acuerdos de acción conjunta, acompañados

de mecanismos ad-hoc de apertura de mercados, inclusive, en ciertos sectores, compromisos de compra por parte de los Estados. Podría requerirse quizás medidas de protección frente al exterior específicas a los proyectos elegidos y armonización de las políticas más directamente relevantes a la producción y comercialización de los productos correspondientes. A menos que se trate de sectores muy importantes y complejos, las necesidades institucionales serían también mínimas; en el mejor de los casos, secretarías ad-hoc especializadas, ya que no haría falta una planificación formal ni aún para los sectores sobre los que se concentraría la acción. La planificación, si la hubiere, no sería comunitaria sino nacional, al nivel de cada país, suficiente para cumplir las funciones de asesoría técnica en la negociación de los acuerdos de acción conjunta. De todos modos, sin embargo, como en este caso no sería el mecanismo de mercado el que determinase el ámbito y la participación de los países en la acción conjunta, podría decirse que el modelo descansa en un mecanismo de programación para el desarrollo industrial, entendido el término en el sentido lato con que lo usamos en este trabajo. Esta programación no se haría evidentemente para compensar heterogeneidades sino para facilitar la selección de los sectores de interés y establecer los datos técnicos necesarios. Es pues de muy distinto carácter de la planificación comunitaria propia de las formas superiores de integración.

En páginas anteriores al describir este modelo se concluía que era posible una acción amplia en relación con la expansión del comercio. No cabría esperar tampoco en este campo motivaciones económicas intensas, pero sí una actitud más receptiva que podría llevar a integraciones de alguna amplitud, aunque superficiales, si consideraciones políticas generales hicieran inclinarse el fiel de la balanza. Si así fuese, tendrían que emplearse buena parte de los instrumentos de la integración formal, pero muy probablemente en sus modalidades menos vinculantes. Por ejemplo, la apertura de mercados podría limitarse a la concesión de preferencias y el mecanismo de protección a establecer un margen de preferencia y no un arancel externo común. Como se veía, ni la armonización de políticas, ni la organización institucional tendría que llegar muy lejos en cuanto a complejidad.

En conjunto, el instrumental del modelo 2, en el mejor de los casos se circunscribiría a recoger las versiones más superficiales de las políticas de integración, con la excepción posible de acuerdos de acción conjunta relativos a sectores o actividades seleccionadas por sus altas exigencias de escala. En ellos, la acción podría ser profunda, pero fozosamente parcial, con las consecuencias previsibles en cuanto a problemas de interdependencia con otros sectores. Curiosamente, las políticas que con más probabilidad pueden darse en este modelo recuerdan las que finalmente han prevalecido en la ALALC: una zona preferencial laxa, con sectores limitados de una acción más profunda, como es el caso de los acuerdos de complementación. Parecería así un sistema de integración hecho a la medida de países grandes relativamente homogéneos.

El modelo 3 difiere del 1, el más propicio, exclusivamente en las dimensiones reducidas y, por lo mismo inadecuadas de la zona de integración. Ese hecho por fuerza resta profundidad a la acción que se dirige al logro del primer objetivo. Sin embargo, como se trata de países que por su dimensión se puede esperar que estén intensamente motivados por la integración, que no están además afectados por los problemas de la heterogeneidad, sería factible y probable que tanto en relación con el desarrollo industrial, como con la expansión del comercio lleguen a acordar modalidades de integración amplias que hagan uso sistemático del arsenal de políticas de la integración formal. La homogeneidad entre los países y las limitaciones de lo que es posible hacer en el desarrollo industrial harían relativamente innecesario el recurrir a sistemas comunitarios de programación, sin perjuicio de la conveniencia de contar con secretarías técnicas que faciliten la acción en el amplio frente elegido. La limitación del tamaño de la zona de integración se traduce básicamente en la superficialidad de la integración hacia el desarrollo industrial, lo cual resta sin duda motivación política a la acción total. En esa misma medida, el edificio entero de la integración descansa sobre bases relativamente endebles; el esfuerzo se beneficiaría mucho si se contase con el apoyo de una voluntad política motivada por razones distintas a las puramente económicas. En rigor, el tipo de integración representado por este modelo debe más bien mirarse como una etapa en el camino hacia combinaciones con otros grupos o países que permitan superar la insuficiencia de la dimensión de la zona de integración.

El modelo 4 es el más rico en consecuencias para las políticas de integración. Se diferencia del modelo 1, el más propicio, exclusivamente en que existe una heterogeneidad entre los países participantes. Las otras condiciones son las más favorables: a pesar de ser heterogeneos los países son relativamente pequeños, es decir más susceptibles a las motivaciones de la integración, y la zona de integración es suficiente para dar cabida al cambio de la estructura industrial. El efecto de la heterogeneidad sobre las políticas de integración se ha anticipado brevemente en las páginas anteriores: si no existen mecanismos de programación que actuen como elementos de compensación de la heterogeneidad, lo único que se puede esperar en el mejor de los casos es una integración superficial y restringida en relación con los dos objetivos: desarrollo industrial y expansión del comercio. Los otros instrumentos pueden existir pero, al igual que en el modelo 2, tenderán a usarse tan sólo en sus modalidades menos exigentes y vinculantes. Como en ese mismo modelo, el único instrumento que puede ser usado con cierta profundidad es la acción conjunta alrededor de tareas o proyectos concretos, porque en ese caso la distribución de las actividades es parte esencial de la propia negociación original. No es extraño el parecido de los resultados con los del modelo 2, porque en los dos casos, por distintas causas, las motivaciones a la integración no son intensas o han sido coartadas por las limitaciones del modelo. En el caso del modelo 2, por ser los países de dimensión grande se ha dicho que las motivaciones no son intensas; en cambio en las circunstancias del modelo 4, las motivaciones se obnubilan por las reacciones que origina la heterogeneidad.

Las consecuencias son radicalmente distintas si existe un mecanismo de compensación de las diferencias mediante una programación, lo que tiene como resultado institucional la necesidad de contar con un órgano planificador de carácter comunitario. En ese caso, hay lugar al uso de todo el arsenal de medidas antes mencionado, porque la integración puede ser profunda y amplia. Lo fundamental es que en ese caso, la apertura de mercados, la protección y las armonizaciones de políticas están total o parcialmente vinculadas con las decisiones de distribución de actividades que son el resultado final del proceso que hemos llamado programación. Si ese mecanismo es responsable de la totalidad de las decisiones sobre distribución de actividades, lo cual es ciertamente utópico, bastaría con su eficaz funcionamiento para asegurar la compensación de la heterogeneidad. Si solamente es responsable de una parte de la asignación de actividades, quedando el resto confiado al mecanismo de mercado, el funcionamiento de la fórmula exigirá que también en este último segmento existan mecanismos de compensación efectivos: por ejemplo, preferencias para los países menores en la cuantía y los plazos de liberalización arancelaria, ventajas en la armonización de políticas de fomento industrial etc. Como lo demuestra la experiencia, estas preferencias pueden adoptar múltiples modalidades y no es oportuno el referirse a ellas in extenso. Basta por ahora destacar que en la misma medida en que la programación deje sin cubrir sectores de actividad las políticas de integración deberán comprender para ellos disposiciones sobre trato preferencial en beneficio de los países relativamente menores. En rigor, si la heterogeneidad es extrema, ese tratamiento tendría teóricamente que diseñarse para cada par de países. En la práctica ello es

imposible y una solución funcional es establecer pocas categorías de país según su tamaño. La lección importante es que la funcionalidad del modelo no se asegura con mecanismos de compensación destinados exclusivamente a la categoría inferior, los países más débiles del grupo. Si existen países que podrían calificarse como medianos, por razones similares también ellos exigirán un tratamiento preferencial que puede naturalmente ser de características diferentes. Recuérdese, como un ejemplo, la lucha de los países medianos (de mercado insuficiente) de ALALC para conseguir también algún tipo de tratamiento especial. De todos modos un proceso de integración aún en las mejores circunstancias es de por sí complejo. Una multiplicación de tratamientos debida a la heterogeneidad podría tornarlo inmanejable. Es esa otra razón más, de orden práctico, para no considerar viable los extremos de heterogeneidad aún si teóricamente pudiesen diseñarse mecanismos de compensación.

Para terminar este tema y, en particular, el análisis del modelo 4, parece útil señalar que no siempre ha de ser posible encontrar un mecanismo de compensación funcionalmente efectivo, y satisfactorio, por lo mismo, para todos los países que son menores que otros. Si las diferencias entre los países son muy grandes, ni siquiera un mecanismo de programación comunitaria de amplio alcance podrá en todos los casos asegurar una distribución satisfactoria de las actividades, entre otras cosas, porque gran parte de las oportunidades que ofrecería la integración a los países menores habrían sido ya captadas por los mayores en razón de su misma dimensión (grado de desarrollo). Una situación semejante, ya no corresponde estrictamente al modelo 4, que supone países heterogeneos, pero relativamente

pequeños. El caso de grandes diferencias en la dimensión de los países, lo que representa modificar también la condición a) mientras que en el 4 sólo se modifica la c), podríamos describirlo como el modelo 5, que excluye por definición la posibilidad de contar con mecanismos de compensación efectivos y satisfactorios. El resultado sería una integración superficial y restringida, más o menos en las mismas líneas de un modelo 4 sin intervención de la programación y otros tratamientos preferenciales complementarios.

Por último, vale la pena recordar que las condiciones de funcionamiento de una integración en circunstancias de heterogeneidad, exigen renunciarnos de expectativas por parte de los países que son mayores, los que teóricamente podrían ganar más si no existiesen mecanismos de programación y trato preferencial. Es claro que sin ellos no habría integración o ella sería muy superficial, pero esa no es la lógica de las expectativas, que se gestionan tomando como estables las circunstancias que se viven en cada momento. Por ello, mientras mayor sea el país y, por lo mismo, más débiles sus motivaciones, con mayor dificultad podrá aceptar la frustración de sus expectativas, aun cuando en realidad podría soportar mejor que otros los "sacrificios" potenciales o reales que significa la programación y el trato preferencial a los más débiles.

En todo caso, esa es otra desventaja más de las combinaciones de países grandes y pequeños en los esfuerzos de integración. En ocasiones la resistencia de los países mayores a estos mecanismos puede acentuarse por la estructura misma del grupo de integración. Si a causa de la composición del grupo son uno o dos países los que tienen que soportar el peso del

tratamiento preferencial que beneficia a varios países menores, aumentan las probabilidades de infactibilidad de la existencia de dichos mecanismo y, por lo mismo de un esfuerzo real de integración. En tal sentido podr decirse que existen combinaciones de países que podrían llamarse óptimas por agrupar países grandes y pequeños en proporciones tales que permitan una división aceptable de los sacrificios reales o potenciales del trato preferencial. No cabe enunciar ninguna regla, pero si ejemplificar dicie que es más fácil que un mecanismo de compensación se acepte y funcione cu son varios los países relativamente mayores que se ven en la necesidad de ceder en sus expectativas y relativamente pocos los que puedan beneficiar con esa cesión.

Hay una conclusión que se destaca claramente del análisis anterior y es la singular importancia práctica de encontrar mecanismos eficaces pa contrarrestar los efectos de la heterogeneidad. El modelo 1 es una abstracción de condiciones óptimas que tiene pocas probabilidades de darse en la realidad. Los modelos 2 y 3, siempre que el concepto de homogeneidad se entienda con latitud, señalan condiciones desfavorables que no son raras que muy difícilmente pueden modificarse como medidas de política, excepto en el caso del modelo 3 en que la solución está en la evolución hacia una zona de integración de mayor dimensión. Aún en esta circunstancia, nótes que el resultado no depende de las políticas internas de ese esfuerzo de integración, sino del paso a otro distinto en que no exista la limitación original. En los dos modelos, por lo mismo, actúan circunstancias adversas que van a marcar con su sello las posibilidades de integración afectando ya sea su profundidad o su amplitud o las dos calidades cada vez. En

contraste, el modelo 4 describe una situación que es susceptible de modificarse mediante medidas de política y que no puede considerarse como rara ni infrecuente. Buena parte de los intentos de integración están en mayor o menor grado dentro de las condiciones descritas en el modelo 4, porque el rasgo fundamental del mismo es la heterogeneidad y esta es la norma entre los seres y las sociedades. Naturalmente, el sentido con que en este trabajo se ha usado hasta ahora el concepto de homogeneidad no corresponde con una idea rígida de identidad. Se lo ha empleado en su acepción más flexible para describir situaciones que implican resultados más o menos equivalentes en cuanto a la capacidad de los países para aprovechar de la integración y en cuanto a la intensidad de las motivaciones, lo cual no significa necesariamente identidad absoluta.

De todos modos, el tratamiento hecho hasta ahora está afectado por una extrema simplificación. En efecto, la homogeneidad y la heterogeneidad se han planteado exclusivamente en términos de la dimensión económica, que se ha considerado a su vez como un indicador (proxy) del grado de desarrollo del sector industrial, el relevante a las decisiones y al proceso de la integración. La realidad es por cierto mucho más compleja y, dada la trascendencia del concepto para las políticas de integración, conviene detenerse un poco en otros elementos de diferenciación entre los países frente al hecho de la integración. Si la heterogeneidad es tan importante para definir los objetivos y los instrumentos de un esfuerzo de integración es útil pensar si existen otras variables, distintas a las consideradas, que puedan ser origen de diferenciaciones significativas a la integración. No es nuestro propósito hacer un análisis exhaustivo de los orígenes de las

diferencias, ello sería de un bizantinismo estéril, sino señalar algunas situaciones de estructura que tienen trascendencia para las posibilidades y las políticas de integración. Entre ellas no incluiremos el grado de desarrollo industrial, porque entendemos que ha sido suficientemente analizado en sus consecuencias en todo el tratamiento anterior. Si se considerase que no existe la correlación que antes se ha supuesto entre dimensión económica y grado de desarrollo, o que esta es espúrea, podría eliminarse el supuesto y formular las conclusiones directamente en términos de grado de desarrollo. El sentido de las mismas, no se modificaría.

Con esa advertencia, seguiremos inmediatamente con un examen de la heterogeneidad atribuible a diferencias en la estructura económica.

Entre ellas analizaremos las consecuencias para la integración de los siguientes elementos estructurales:

- a) Estructura del comercio exterior;
- b) Complementaridad o competitividad actual de las economías nacionales que se integran;
- c) Políticas sociales, condiciones de la propiedad de los factores y la gestión de la empresa, distribución del ingreso;
- d) Inversión extranjera; y
- e) Importancia relativa del Estado en la producción y la distribución económica.

a) Estructura del comercio exterior

Nos referiremos especialmente a la importancia de las exportaciones en el PIB, la tendencia del saldo de la balanza comercial y la estructura y cuantía de las exportaciones tradicionales y de manufacturas, así como de las importaciones de alimentos y materias primas industriales, ya que, dado los patrones de desarrollo industrial de América Latina, es razonable suponer que la importación de bienes industriales intermedios y finales es en gran medida determinada por el grado de desarrollo industrial alcanzado (a través de la política de sustitución de importaciones), variable que ya ha sido tomada en cuenta.

i) Importancia relativa de las importaciones en el PIB y saldo de la balanza comercial: Si un país difiere notablemente de los demás participantes en un empeño de integración en las dos variables señaladas está presente una heterogeneidad que puede marcar fuertemente el esfuerzo de integración. Si, como sería de esperarse, condiciones muy favorables en estas variables se han traducido ya en el grado de desarrollo industrial alcanzado, el efecto de ellas sobre las motivaciones a la integración podría asimilarse al caso de los que hemos denominado países grandes, poco inclinados a una integración profunda y amplia. Si eso no ha sucedido a pesar de esas condiciones favorables del sector externo; si el desarrollo industrial no ha avanzado en función de otros obstáculos, las motivaciones pueden manifestarse con intensidad, pero es muy probable que la diferencia de circunstancias afecte las decisiones sobre políticas de integración, v.g. el nivel de la protección frente al exterior, armonizaciones de políticas de comercio exterior, etc.

ii) Exportaciones de productos tradicionales y de manufactura:

La dependencia en las exportaciones tradicionales, especialmente si estas han sido poco diversificadas, ha moldeado en el curso del tiempo estructuras peculiares de actividad y dado origen a modalidades muy arraigadas en la política económica, que no ceden fácilmente a las necesidades de la integración. Si hay grandes diferencias entre los países al respecto, sin que sufran las motivaciones, pueden encontrarse dificultades serias para llegar a acuerdos en relación con los instrumentos de la integración. El problema podría ilustrarse con los casos extremos; por ejemplo, un país mono-exportador de petróleo puede encontrarse en una situación de incompatibilidad con los otros en la armonización de ciertas políticas como la del tipo de cambio. El uso de ese instrumento respondería a otros parámetros en el caso de países que han tenido una diversificada exportación agrícola. La resultante puede ser una integración menos profunda y amplia de la que podría esperarse dadas las motivaciones y otras circunstancias objetivas de los países.

Otra fuente de heterogeneidad puede ser la distinta capacidad de los países para la exportación de manufacturas al resto del mundo. Si la exportación de manufacturas tiene mayor importancia relativa para un país que para los otros, esa puede ser una manifestación de que su desarrollo industrial es más alto del que podría esperarse dada su dimensión. El efecto bien puede ser un debilitamiento de las motivaciones, al menos en relación con su dimensión; aparte naturalmente de las dificultades en la armonización de políticas, especialmente con respecto al establecimiento de la barrera protectora común, los incentivos industriales y el fomento de las exportaciones.

iii) Importaciones de alimentos y materias primas industriales: Si hay acusada diferencia entre los países miembros de una zona de integración en cuanto a su dependencia en las importaciones de productos alimenticios y materias primas industriales, la sensibilidad de los más dependientes puede convertir en un proceso muy conflictivo la definición del ámbito frente al exterior mediante un arancel común o cualquier otro tipo de sistema protector. Especialmente en el caso de los alimentos, la tendencia es dejar al sector fuera del proceso de integración. Inclusive cuando esto no sucede formalmente, la creciente participación del Estado en las compras y la distribución de alimentos torna de hecho inútiles los instrumentos convencionales basados en los mecanismos de mercado. Volveremos posteriormente a este último tema de la participación del Estado.

b) Complementaridad o competitividad actual de la estructura productiva entre los miembros de la zona de integración

Es un origen de diferenciación que puede, por una parte, ser favorable a la integración y, por otra parte, crear obstáculos serios a las políticas correspondientes. Es evidente en primer lugar, que la complementaridad productiva puede facilitar el logro de los objetivos de expansión del comercio dentro de la zona integrada. Es difícil, sin embargo, evaluar cuán importante puede ser este factor, ya que una complementaridad actual normalmente significa que antes de la integración o ha existido un comercio entre los países miembros en las líneas de la complementaridad o esos bienes han sido importados del exterior. Si ha existido ya un comercio, la integración no supone un cambio importante. Si los otros países se han abastecido de importaciones del exterior, la desviación de comercio que produciría la

integración representaría para ellos con toda probabilidad costos reales del proceso. En ese hecho se funda el argumento neoclásico que considera más aptas para beneficiarse del comercio las estructuras productivas competitivas, respecto a las cuales la integración se traduce en una creación y no en una desviación del comercio. No obstante, aún reconociendo que vista desde el ángulo del país importador la complementaridad puede dar origen a un comercio que signifique costos en comparación con la situación anterior a la integración, es obvio que la complementaridad es un hecho recíproco capaz por lo mismo de crear corrientes de exportación que compensen plenamente los costos de la importación. En definitiva, estructuras productivas complementarias están en mejores condiciones para integrarse con rapidez y menos conflictos. Esa clase de heterogeneidad es pues un elemento propicio.

No creemos sin embargo, que esa complementaridad sea un elemento de gran importancia para la integración. La meta fundamental de la integración entre países en desarrollo es como tantas veces lo hemos repetido, la creación de una nueva base industrial. Por hipótesis, entre los países que se integran no es dable que exista una complementaridad actual en esas actividades que son el motivo central de la integración, porque ellas no existen en esos países o sólo existen de modo rudimentario y desarticulado. Lo que la integración tendrá que conseguir es justamente la decantación gradual de un patrón de especialización industrial entre los países miembros de la zona de integración, es decir, las bases de una futura complementaridad.

La complementaridad actual a que antes nos hemos referido está, por lo mismo, en sectores de carácter más tradicional: agricultura, industria, de bienes de consumo, etc., cuya integración es beneficiosa para los países sin tener la trascendencia clave del cambio de la base industrial. Es un factor favorable, pero de ningún modo crucial para los esfuerzos de integración. Por otra parte, la complementaridad actual puede también representar obstáculos cuando las diferencias de estructura productiva son tan marcadas que han originado sistemas económicos radicalmente distintos en su organización y funcionamiento. Supóngase una integración entre un país básicamente agrícola y un minero. La complementaridad es obvia, pero también lo son las diferencias existentes en una serie de variables económicas. El país minero tendrá una estructura arancelaria muy distinta a la del país agrícola, sistemas tributarios diferentes, normalmente la participación del Estado en la actividad económica asumirá modalidades distintas. En ocasiones, la complementaridad puede significar intereses difíciles de conciliar en la armonización de políticas y en consecuencia afectar las posibilidades de la integración. Sin un análisis de los casos concretos por lo mismo, arriesgado aventurar cualquier opinión sobre el efecto neto de una complementaridad productiva actual.

c) Inflación

Podría escribirse mucho sobre los efectos de la coexistencia de distintos grados y tipos de inflación entre los países que se integran.

Por ahora, sólo interesa señalar que el tema tiene importancia como una de las causas más importantes de heterogeneidad. El efecto de la inflación sobre el nivel general de precios, más precisamente sobre la relación de los precios internos con los del exterior, puede ser compensado, con todas las limitaciones conocidas, mediante devaluaciones frecuentes. Ese ha sido habitualmente el método seguido por varios países dentro del Grupo Andino, empeño de integración donde este problema ha sido más notorio. Por hallarse el Grupo en su etapa formativa, ese sistema ha cumplido su función y no se han advertido efectos graves sobre las corrientes de comercio. Por supuesto, los países que han preferido mantener fijo el tipo de cambio han sufrido con esas políticas que se vuelven finalmente insostenibles, no sólo por sus efectos dentro del Grupo, sino especialmente por sus consecuencias para el comercio en general.

Pero la inflación tiene otras derivaciones que son mucho más difíciles de contrarrestar: las distorsiones que ella produce en los precios relativos y, en general, en el sistema de asignación de recursos. A medida que la integración avanza y se profundiza, esta consecuencia más general de la inflación se hará sentir cada vez más pesadamente si hay diferencias grandes entre los países en ese sentido. No existe, por supuesto, otro medio para resolver el problema que abordar gradualmente la armonización de las políticas cambiarias y monetarias cuando el objetivo de la integración es ambicioso. Si esa armonización es imposible por razones de otro orden, la realidad impondrá pronto límites al proceso de integración. Ello no significa que cualquier integración se torna

infactible, pero sí que habría que reducir el alcance de sus objetivos cuando estos implicaban un proceso profundo y amplio. Un ejemplo de la persistencia de este obstáculo, es lo que sucede ahora en la Comunidad Económica Europea cuando ha tenido que enfrentar tendencias diferentes de inflación y problemas de balance de pagos como consecuencia de una coyuntura internacional que ha afectado en grados distintos a sus países miembros.

d) Políticas sociales, especialmente en relación con la propiedad de los factores de la producción, la gestión de la empresa y la distribución del ingreso

La coexistencia en una fórmula de integración de países con diferencias notorias en su estructura social y en sus políticas sociales puede traducirse en conflictos serios dentro del proceso de integración. Se trata de una heterogeneidad delicada que puede desencadenar reacciones negativas de sectores que de otro modo habrían sido favorables o al menos indiferentes a la integración. Las reacciones pueden surgir de las dos partes. Los países con una estructura social más evolucionada y, por ejemplo, salarios más altos, tendrán recelo de una apertura de mercados en la cual llevarían una desventaja al menos en ciertas actividades.

Las condiciones de propiedad y gestión, si ellas han sido objeto de reformas para modificar su estructura, es posible que sean una causa de incertidumbres que se reflejan en dificultades para aprovechar las oportunidades de la integración. Por su parte los países menos adelantados socialmente, o al menos los grupos que se benefician con el statu quo, resistirán armonizaciones de políticas que puedan afectar sus intereses y traer cambios de importancia en la situación social. En cambio, los países más avanzados tratarán de acelerar esas armonizaciones de política para al menos atenuar las diferencias que les son menos favorables, desde el punto de vista de los costos y los incentivos de la inversión.

En conjunto, el efecto es tornar más conflictivo el uso de muchos de los instrumentos de la integración, entre ellos la propia apertura de mercados y una serie de armonizaciones de políticas en el terreno económico y social. Las diferencias tienen prolongaciones más complejas en el terreno de los incentivos de la inversión. Según las circunstancias, uno u otro país se podrán sentir en cierta inferioridad de condiciones de competencia para inducir inversiones en relación con los otros. En ese caso, tendrían razones para desconfiar de la asignación a través del mecanismo de mercado e insistir en la inclusión de mecanismos de programación formal, tan detallados como sea posible.

Como se ve, aún excluyendo los extremos ideológicos, el pluralismo político puede constituir una limitación importante para la factibilidad de

los esfuerzos de integración. Si las diferencias son muy acentuadas, los mecanismos para corregir la heterogeneidad son más complejos y muy probablemente haya que restringir el alcance y la profundidad de la integración, especialmente en cuanto a las armonizaciones más generales de políticas, lo que no deja de repercutir en todo el conjunto del proceso de integración. La solución es, por supuesto, eliminar las diferencias de estructuras y de políticas sociales mediante una armonización frontal. Es muy poco probable que la motivación a la integración sea suficiente para conseguir un resultado de esa clase que toca directamente los intereses de los grupos detentadores del poder, ya que se supone que el sentido de esa armonización no puede ser regresivo con respecto a la situación del más evolucionado.

e) Inversión extranjera y empresas transnacionales

Dada su experiencia y el cuasi monopolio tecnológico que detenta, la empresa transnacional es el agente que con más facilidad puede aprovechar las oportunidades de la integración, justamente en aquél campo por el que más motivados están los países en desarrollo: la industria de escala y complejidad tecnológica a la que ellos aspiran. Las diferencias existentes entre los países de una fórmula de integración en cuanto al tratamiento de la inversión extranjera y, en general, su mayor o menor capacidad para atraer inversión extranjera constituyen situaciones de heterogeneidad que influyen en forma determinante sobre las modalidades de la integración. No hay, por supuesto, solución radical

a esas diferencias. Hay hechos económicos no susceptibles de modificación, por ejemplo, la disponibilidad de recursos naturales que hacen que un país sea más atractivo que otro a los determinantes de la inversión extranjera. Pero sí es posible eliminar las diferencias institucionales mediante una legislación común frente a la empresa extranjera y al menos acotar los efectos de estas diferencias mediante una programación que independice hasta cierto punto la localización de las actividades de las inclinaciones y preferencias de dichas empresas. El Grupo Andino con su Decisión 24 muestra muy bien tanto la importancia fundamental del tema como la naturaleza de la solución.

Armonizaciones de esa clase no son, sin embargo fáciles en el ambiente de los países en desarrollo. En realidad están entre las más conflictivas de la integración. Sin embargo no llegar a ellas significa muy probablemente mediatizar el esfuerzo de integración, especialmente cuando este reúne las condiciones más favorables para cumplir su función esencial, apoyar el cambio de la estructura industrial, porque es entonces cuando las empresas transnacionales son más activas y su función más importante y delicada.

La ausencia de un régimen común de tratamiento y de una programación, o de uno u otro, dejarán a los países que sin esos instrumentos están en desventaja con respecto a otros, en situación tan menguada que sería difícil que el intento de integración subsista sin reducir su profundidad.

Los empeños de integración menos ambiciosos, es decir aquellos que por sus condiciones no pueden proponerse el cambio de la estructura industrial, es probable que sufran menos de esta heterogeneidad, porque en ese caso la función de la empresa extranjera es menos definitiva.

f) Participación directa del Estado en la producción y la distribución

En este reino de economías mixtas que es el mundo de los países en desarrollo se dan toda suerte de modalidades en la acción del Estado como empresario. Las mismas tienen efectos notables sobre la integración que se funda, aun cuando sea parcialmente, en el mecanismo de mercado. No se trata sólo de la función del mercado para asignar recursos entre consumo e inversión, sino de su función en la determinación de costos y precios, a través de la oferta y la demanda, esta última vinculada al menos a un cierto grado de soberanía del consumidor. Todas las fórmulas de integración entre países en desarrollo reconocen con mayor o menor amplitud esta función del mercado, como lo demuestra el uso de instrumentos como la liberalización arancelaria, el arancel externo común, las disposiciones para evitar distorsiones de la competencia, etc. Resulta, sin embargo, que la participación del Estado como oferente y como demandante muy rara vez se sujeta a ese mecanismo. En esa misma medida, su acción se escapa a esos instrumentos de política. Cuando compra puede olvidar sistemáticamente las consideraciones de precio en pro de las finalidades de política económica y cuando vende puede

prescindir de consideraciones de costo. En realidad, en función de una política de desarrollo el Estado podría actuar guiándose más por los precios y los costos sociales que por los de mercado. Además es un comprador o un vendedor de tal importancia cuantitativa para ciertos bienes, v.g. alimentos, medicinas, que esa acción puede determinar la suerte de muchas actividades económicas. No es extraño, por lo mismo que cuando existen diferencias marcadas en la participación del Estado como empresario entre los países que constituyen la zona de integración, el efecto de la misma al invalidar varios instrumentos esenciales, sea reducir fuertemente el alcance y la profundidad del proceso, o al menos cambiar radicalmente las reglas a las cuales el mismo debe sujetarse.

Como en el caso de las políticas sociales, el tema tiene fondo político y no es de esperar que la integración tenga influencia para inducir una armonización directa de la participación del Estado entre los países que se integran. Las soluciones hay que buscarlas en medidas que contribuyan a paliar los efectos de esta heterogeneidad. Una parte del problema, la menor, se resolvería con la programación que reserva campos de acción a todos los países, campos que no pueden ser invadidos por un Estado vecino más acucioso. La otra, la fundamental aquella que se relaciona con el comportamiento del Estado ante el mercado, tendría arreglo si se pudiera comprometerlo a responder a los estímulos del mercado

en la misma forma en que lo hace un sujeto de economía privada. Si esto no es posible o no lo fuera totalmente, la alternativa o complemento sería un estatuto especial que establezca genéricamente las obligaciones del Estado dentro del proceso de integración, obligaciones que sólo podrían ser efectivas a través de un proceso de programación y negociación detalladas v.g.; para establecer cantidades de compra de determinados bienes, precios de transacciones, etc. El tema tiene gran importancia y en verdad no ha sido hasta ahora resuelto satisfactoriamente en procesos entre países en desarrollo. Lo ha sido en el CAME, pero en ese caso no se trata de un proceso de integración que pueda calificarse como profundo y amplio, ni es un proceso de integración que se realice entre economías mixtas en desarrollo.

Con esto hemos analizado brevemente algunas características de estructura económica, que creemos tienen significación para el proceso de integración. Ellas no agotan la lista; están probablemente entre las más importantes como factores de heterogeneidad; pero no sería difícil aumentar el elenco. Ello no debe llevar al pesimismo. Con excepción de las diferencias originadas en la acción del Estado, particularmente difíciles de remediar con limpieza cuando coexisten en una fórmula de integración países con grados muy distintos de acción estatal, parte de las demás crean situaciones cuyos efectos se sienten con intensidad relativamente tarde en el proceso, cuando se puede esperar que haya un ánimo mejor de buscar soluciones y una mayor interdependencia económica; otras pueden ser contrarrestadas con instrumentos apropiados como es el caso de la inversión extranjera. Subsiste sin embargo, de modo general, el interrogante

de la posibilidad de una integración que se hace en condiciones de diferencias notorias de política general, de pluralismo político, entendido sobre todo en el sentido de las políticas sociales, la participación del Estado, la regulación de la empresa extranjera, etc. Parece lógico concluir que la integración requiere un mínimo de condiciones de identidad en esas políticas para poder calar hondo.

Unas pocas líneas bastan para tocar la otra fuente de las diferencias: la coyuntura económica. La integración prospera cuando la coyuntura económica de los países es favorable. Los costos reales o imaginarios de la integración son, entonces, más tolerables. Al mismo tiempo, hay una mayor capacidad de aprovechamiento de las oportunidades de la integración y sus frutos aparecen más rápidamente. La situación es muy distinta en una coyuntura deprimida que como, por supuesto, afectará en distinto grado a los países. En esos períodos, la integración pasa también por ciclos de inactividad que deben ser previstos y remediados en la medida de lo posible, mediante instrumentos especiales que conviene prever desde el principio: cláusulas especiales de salvaguardia, mecanismos de ayuda financiera y de balanza de pagos, etc. Rara vez esos mecanismos podrán tener una magnitud adecuada para resolver esos problemas, pero sí pueden atenuarlos de modo que no sufra mucho el intercambio intrarregional y se mantengan condiciones mínimas de funcionamiento del sistema. Sobre todo, una acción solidaria para apoyar a un país en situación difícil mediante esos mecanismos tiene un efecto político que rebasa en mucho sus posibilidades económicas.

