



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS CEPAL PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS ECLAC UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES CEPALC PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

IX REUNION DEL SUBCOMITE TECNICO DEL ILPES
Lima - Perú - 1º y 2 de Diciembre - 1986

E.IX.7

Nuevos Textos ILPES
Serie E.Ref.NTI/E.IX.7

**ILPES: PROPUESTA DE AGENDA PARA LA VI CONFERENCIA
DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

(La Habana, Cuba, 23 al 26 de marzo de 1987)

SCCOPALC: MEXICO

Presidencia: MEXICO
Primera Vicepresidencia: BRASIL
Segunda Vicepresidencia: COSTA RICA
Relatoría: GUATEMALA
Miembro Director: COLOMBIA
Miembro Director: CUBA
Miembro Director: VENEZUELA

VI CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Organización y Propuesta de Agenda

ANTECEDENTES

1. En la V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, (México, 15 al 17 de abril de 1985), el Gobierno de Cuba, ofreció la ciudad de La Habana como sede de la próxima Conferencia. Esta proposición recibió la aprobación oficial del Plenario.
2. La **VI Conferencia** tiene como Secretaría Técnica al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), que la organiza en conjunto con la Junta Central de Planificación de Cuba. Su preparación se encuadra en el programa regular de actividades del Oficial de Conferencias y de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Localmente, de parte de Naciones Unidas, la preparación contará con el apoyo de la Subsección de la CEPAL en México y la Subsección en el Caribe y con el respaldo directo de la Oficina del PNUD en La Habana.
3. De acuerdo con los mandatos de los Gobiernos, durante la Conferencia debe sesionar también el VII Comité Técnico del ILPES, constituido exclusivamente por los Jefes de Delegación de los Ministerios y Organismos Nacionales de Planificación de los 37 países miembros participantes.
4. La **VI Conferencia** se realizará, así, en la ciudad de La Habana, el lunes 23, el martes 24, el miércoles 25 y el jueves 26 de marzo de 1987. En la mañana del martes 24, se iniciará la **VII Reunión del Comité Técnico del ILPES**. El presente documento reúne información básicamente sobre el primero de esos eventos.

DURACION

5. La **VI Conferencia** tendrá una duración de tres días. En el cuarto día el Gobierno cubano ofrecerá un programa especial para mostrar experiencias concretas de desarrollo del país. Como ocurrió en la Conferencia anterior, la distribución de la documentación pertinente se hará por adelantado para que los países miembros dispongan de suficiente tiempo para examinarla.

6. Paralelamente, se prevé que en una o dos sesiones, se podrá agotar también la Agenda específica del **VII Comité Técnico** con la presencia directa de los señores Ministros y Jefes de las Delegaciones Nacionales.

TEMARIO

7. La **VI Conferencia** se constituirá, una vez más en el principal foro de encuentro e intercambio de puntos de vista de los responsables por la planificación y la coordinación de las políticas económicas y sociales, en América Latina y el Caribe. En esta oportunidad, conforme decisión unánime, el tema central se refiere al papel de los Organismos Nacionales de Planificación en la cooperación e integración regional, dentro de una estrategia de reactivación y desarrollo.

SESIONES PLENARIAS

8. Están previstas tres sesiones plenarias, además de una sesión especial la cual se realizará en forma paralela al **VII Comité Técnico**. (Véase cuadro al final de este texto.) Las plenarias estarán dedicadas a examinar las ponencias nacionales en torno al tema central; la Sesión Especial conocerá las experiencias de los Organismos de Cooperación e Integración presentes en la reunión.

PRESENCIAS

9. Con respecto a los 37 gobiernos miembros, se configura una amplia presencia conforme información ya recogida en la etapa de preparación de este Foro, cumplida en los últimos meses. De acuerdo a recomendaciones oficiales, habrá invitación formal a representantes de los **Ministerios de Relaciones Exteriores** de todos los países miembros.
10. Se considera también la presencia, ya tradicional, de observadores de determinados organismos internacionales, entidades de cooperación técnica y otros organismos vinculados a la planificación y las políticas de desarrollo de la región. En calidad de invitados especiales podrán participar entidades de países no miembros, de fuera de la región, con vínculos análogos a los mencionados arriba y con las cuales la región tiene interés en ampliar el intercambio de experiencias respecto a la planificación y al desarrollo. Participarán en forma especial en la **VI Conferencia** los Organismos de Integración y Cooperación de la región y de fuera de ella.

INSTALACION

11. La **VI Conferencia** será inaugurada en la mañana del lunes 23 de marzo y clausurada en la tarde del miércoles 25. Sin embargo, al final de la tarde del día domingo 22, se realizará el registro de participantes y se comenzará la entrega de la documentación prevista para distribución "ad-hoc". Tal calendario - que recoge sugerencias de los Gobiernos miembros - permitirá a las delegaciones utilizar el fin de semana anterior para su traslado a la ciudad de La Habana.
12. En el seno de la **VI Conferencia** se realizará, como se señaló, la Reunión del **VII Comité Técnico** con los Jefes de las representaciones de cada Ministerio y Organismo Nacional de Planificación. Dado que se realizará una Sesión Especial paralela se recomienda a los países que, en lo posible, envíen por lo menos un acompañante para secundar al señor Ministro o Jefe de Planificación.

CONTACTOS

13. Hasta el 16 de marzo cualquier información adicional puede ser solicitada a:

Dirección General del ILPES
 Vitacura 3030 - Edificio Naciones Unidas
Dirección Postal: Casilla 1567, Vitacura, Santiago de Chile
Cables: UNATIONS
Telex: (392) 240 077
Teléfonos: (562) 485480 (directo)
 (562) 485051 al 61, Anexos: 613-614

Santiago
 Chile

14. A partir del 17 de marzo, favor comunicarse con:

Representante Residente del PNUD en La Habana, Cuba
 Calle 18, N° 110 (entre 1ª y 3ª), Miramar, Playa
Apartado Postal: 4138
Telex: 307-511477
Teléfonos: 22-2513; 22-1514; 22-1515; 22-1504
 La Habana 4
 Cuba

15. A partir del 22 de marzo, los participantes pueden tomar contacto directamente con la Secretaría Técnica en el local de la **VI Conferencia**, Palacio de las Convenciones, La Habana.

VI CONFERENCIA Y VII COMITE: PROPUESTA DE AGENDA
(La Habana, Cuba, marzo de 1987)

<p align="center">LUNES 23/Mañana</p> <p align="center">SESION DE APERTURA</p> <p>elección de la Mesa y Aprobación del Temario</p> <p><u>Intervenciones Inaugurales</u></p> <p>Alba: Gobierno</p> <p>Álvico: Presidente SCCOPALC y de la V Conferencia</p> <p>residente Elegido para la VI Conferencia</p> <p>EPAL: Secretario Ejecutivo</p> <p>NUD: Director Bureau DRALC</p> <p>LPES: Director General</p> <p align="center">SESION PLENARIA I</p> <p>tema: El papel de los Organismos Nacionales de Planificación en la Cooperación e Integración Regional en el marco de una estrategia de reactivación y desarrollo.</p> <p>representación del Director General del ILPES.</p> <p align="center"><u>Tarde</u></p>			
<p align="center">MARTES 24/Mañana</p> <p align="center">REUNION DEL VII COMITE TECNICO ILPES (Jefe de Delegaciones Nacionales)</p> <p align="center">SESION ESPECIAL</p> <p>Dedicada a la discusión de aspectos específicos de la Integración y cooperación regional y subregional. Participación directa de los Organismos de Integración y Cooperación Regional y Subregional. (Dicha sesión es simultánea con el VII Comité Técnico.)</p> <p align="center"><u>Tarde</u></p>	<p>Continuación VII Comité Técnico. Continuación Plenaria Especial.</p> <p align="center">SESION PLENARIA II</p> <p>Presentación de las Conclusiones de la Sesión Especial</p> <p>Continuación Presentación de las Delegaciones.</p>		
<p align="center">MIÉRCOLES 25/Mañana</p> <p align="center">SESION PLENARIA III</p> <p>Continuación de las presentaciones de las Delegaciones y Discusión.</p> <p align="center"><u>Tarde</u></p>	<p>Conclusiones y Recomendaciones de la VI Conferencia. Decisión sobre fecha y sede de la VII Conferencia.</p> <p align="center">CLAUSURA SOLEMNE</p>		
<p align="center">JUEVES 26/Mañana</p> <p align="center">VISITAS OFICIALES</p> <p>de los participantes</p> <p align="center"><u>Tarde</u></p>	<p>Continuación de VISITAS OFICIALES</p>		

SECRET
Versión preliminar
(para el estudio interno)
28 de octubre de 1986

EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ESTRATEGIAS, RESULTADOS, PROSPECTOS Y OPCIONES

Documento **NTI/E.IX.7 - APENDICE A**

Esquema del documento de la CEPAL
para su próxima Reunión
Extraordinaria (México, D.F., 19-23
de enero, 1987).

(México)

CEPAL
Versión preliminar
(para discusión interna)
28 de octubre de 1986

EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE:

ESCOLLOS, REQUISITOS Y OPCIONES */

*/ Documento para el próximo Período Extraordinario de Sesiones, (México, enero de 1987).

INDICE

PRESENTACION	
I. INTRODUCCION Y SINTESIS	
II. EL TRASFONDO	
A. LA DISYUNTIVA ACTUAL	
B. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL MARCO CONCEPTUAL .	
1. La agenda prioritaria	
2. Consideraciones acerca del marco conceptual	
3. Principales rasgos de un marco conceptual renovado	
Notas	
III. EL ESFUERZO INTERNO	
A. POLITICAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE	
1. Introducción	
2. Las políticas recientes de estabilización y ajuste	
3. Hacia un ajuste expansivo	
4. Estabilización de precios sin recesión	
Notas	
B. LA TRANSFORMACION DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA	
1. Consideraciones generales	
2. Objetivos	
3. Lineamientos: criterios generales	
4. Instrumentación: algunos aspectos puntuales	
Notas	
C. EL FOMENTO DEL AHORRO INTERNO	
1. Naturaleza y alcance del problema	
2. Determinantes del ahorro interno	
3. Mercados de capitales y sistemas de intermediación	

	4. Acciones de políticas	
	Notas	
	D. LA PREOCUPACION POR LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA ..	
	(pendiente)	
IV.	LA COOPERACION INTRARREGIONAL	
	1. Las potencialidades de la cooperación	
	intrarregional	
	2. Algunas lecciones del pasado	
	3. Bases y orientaciones de un nuevo impulso	
	a la integración	
	4. Algunas propuestas concretas	
	Notas	
V.	LA COOPERACION INTERNACIONAL	
	A. CONSIDERACIONES GENERALES	
	B. EL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y EL ALIVIO	
	DE LA DEUDA	
	1. Consideraciones generales	
	2. Alcance del problema	
	3. Perspectivas	
	4. Opciones de solución	
	5. Conclusiones	
	C. EL ACCESO A LOS MERCADOS EXTERNOS	
	1. Consideraciones preliminares	
	2. Una posible agenda prioritaria	
	3. Algunos aspectos institucionales	
	Notas	
VI.	LOS AGENTES SOCIALES DEL DESARROLLO	
	1. Los gobiernos y la capacidad de gobernar ...	
	2. Factores externos e internos que afectan	
	la capacidad de gobernar	
	3. Las conductas de los grupos sociales	
	4. Las formas de articulación social	

1. INTRODUCCION

Desde los inicios de la década del sesenta, los países en desarrollo han experimentado un crecimiento económico que ha permitido el desarrollo de una estructura industrial y comercial. Sin embargo, este crecimiento no ha sido homogéneo, con logros que están aún lejos de alcanzar los niveles de desarrollo que se desearían. Sin embargo, el crecimiento económico ha permitido el desarrollo de una estructura industrial y comercial. Sin embargo, este crecimiento no ha sido homogéneo, con logros que están aún lejos de alcanzar los niveles de desarrollo que se desearían.

En el mundo, el nivel de conocimiento de que el proceso de industrialización se inicia a principios de los años sesenta, un papel decisivo en la promoción del desarrollo regional. Sin embargo, el crecimiento económico no ha sido homogéneo, con logros que están aún lejos de alcanzar los niveles de desarrollo que se desearían.

La industrialización y el desarrollo económico y financiero y el desarrollo regional. Sin embargo, el crecimiento económico no ha sido homogéneo, con logros que están aún lejos de alcanzar los niveles de desarrollo que se desearían.

Documento NTI/B.IX.7 - APENDICE B

Bases Propuestas para el Documento ILPES */

*/ Este documento fue preparado por la DPI para apoyar una primera discusión en el seno del IX Subcomité.

I. INTRODUCCION

1. Desde los inicios de la década del sesenta, los países de América Latina y Caribe han puesto en práctica diversos procesos de integración y cooperación económica, con logros que están aún lejos de alcanzar los fines que inicialmente se propusieron. Sin embargo ellos señalan un avance significativo en el intercambio recíproco y en el aprendizaje de los fenómenos de interdependencia regional. En efecto, para la Región en su conjunto, el comercio recíproco llegó en 1981 a representar el 16.6% de las exportaciones totales en circunstancia que este coeficiente era sólo de 8.8% en 1960. No menos importante es el desarrollo durante este período de la cooperación intraregional bajo formas muy diversas como los proyectos de complementación sectorial o de desarrollo de infraestructura física, empresas multinacionales de comercialización, surgimiento de instituciones intergubernamentales y asociaciones de empresarios u otros grupos a escala regional.
2. Sin embargo, hay gran conciencia de que el proceso de integración no asume a plenitud durante los últimos años, un papel dinámico en la promoción del desarrollo y la industrialización regional. Sus propios mecanismos parecen trabarse desde fines de la década del sesenta (ALALC y MCC) y segunda mitad de la década del setenta (Pacto Andino).
3. Las dificultades económicas y financieras que los países desarrollados han encontrado para situar sus economías sobre un nuevo sendero de crecimiento estable, han permitido poner en evidencia ciertas insuficiencias de los mecanismos convencionales de integración y cooperación regional. En efecto, contrariamente a lo que podría suponerse en base a precedentes históricos, las dificultades que se propagan más recientemente hacia la región a través de un deterioro de los términos de intercambio, elevadas tasas de interés y tendencias proteccionistas, han dificultado los procesos de integración regional. Así, pues, el comercio intraregional continúa degradándose, situándose en torno al 12% del intercambio global en 1985, de tal suerte que

el mercado latinoamericano y del Caribe no constituye todavía un punto de apoyo significativo de la reactivación económica de la región.

4. Las razones que explicarían el agotamiento o insuficiencia de los mecanismos de integración y cooperación regional son por cierto muy variadas. De hecho, un cuarto de siglo de experiencia en el terreno de la integración ofrece bastante material para dicho análisis. Entre las razones más aducidas se tienen: obstáculos de orden geográfico al intercambio intraregional; falta de equidad en la repartición de los costos y beneficios de la integración entre los países participantes; visiones eventualmente "comercialistas"; excesos de "apertura" en políticas externas y ausencia de "voluntad política" integradora. No es el propósito del presente trabajo hacer una evaluación de estos u otros argumentos. Más bien de lo que se trata es avanzar algunos criterios que permitan en la actual coyuntura revalorizar y renovar los procesos de integración y cooperación regional, desde la óptica de actuación de los ONP's. Por cierto, esta revalorización no se agota en el objetivo de la reactivación y disminución de la vulnerabilidad externa, que se pudiera lograr por la vía de un reforzamiento del comercio intraregional. Es muy importante aprovechar este esfuerzo para recolocar en el centro del proceso de integración y cooperación los problemas de la industrialización y el desarrollo, el papel de los agentes económicos en este proceso - en particular del Estado y del sector privado- la articulación más adecuada entre los instrumentos de mercado con los de planificación y el acrecentamiento del poder de negociación regional.
5. Para la revalorización indicada es necesario tener en cuenta a lo menos dos cuestiones fundamentales: la **primera** es una evaluación del marco conceptual que inspiró a los mecanismos e instrumentos de la integración y cooperación dentro de lo que es la experiencia de la Región. La **segunda** es una evaluación y prospección de las potencialidades de la integración y la cooperación desde una perspectiva reactivadora y de crecimiento a largo plazo, a la que concurren tanto los mecanismos de mercado como los mecanismos de planificación inducidos por el Estado, con concertación social.

6. En la concepción global del proceso de integración de la Región caben tanto los mecanismos e instrumentos de mercado como aquellos identificados con la planificación o la regulación. Sin embargo, en la práctica el proceso de integración que tuvo lugar a través de la ALALC parece haber privilegiado los aspectos instrumentales del comercio (desgravación arancelaria, listas de productos) habiéndose con ello basado más en los mecanismos de mercado que en las políticas de regulación, y no sin razón se le atribuye a este proceso un carácter "comercialista". En parte la formación del Grupo Andino es una respuesta distinta a esta práctica, en la medida que esta agrupación puso el énfasis en los instrumentos de programación industrial y un esfuerzo de armonización de las políticas económicas al nivel subregional.

7. Ahora bien, ambos esquemas de integración han tenido éxito durante un período inicial para luego entrar en una fase de crecientes dificultades. Podría pensarse que la ausencia de una dosis adecuada de los mecanismos y tipos de instrumentos cubiertos por las experiencias de integración señaladas están, entre otras razones, en la base de dichas dificultades. Sin embargo, la ampliación del mercado regional provocada por los mecanismos de integración parece haber contribuido al crecimiento y a la diversificación de la producción industrial de la región, particularmente en la década del sesenta. (En promedio, hacia fines de la década del setenta la región representaba un tercio del total de colocaciones de manufacturas.)

II. LOS MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION EN LA INTEGRACION Y COOPERACION

8. Cuando algunos países de desarrollo mediano, miembros de la ALALC deciden constituir el Grupo Andino en 1969, ellos lo hacen en buena medida porque no sólo desean dar un mayor dinamismo a la ampliación de sus mercados sino también para introducir elementos de regulación y programación regional al proceso de integración. Cabe destacar que no menos importantes son algunos elementos de programación regional que se introducen también en el MCCA, así

como los de cooperación sectorial al nivel regional creados en la década del setenta, sobresaliendo: la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), el Grupo de Países Latinoamericanos Exportadores de Azúcar (CEPLACEA) y la Unión de Países Exportadores de Bananos (UPEB). El SELA y el funcionamiento de los Comités de Acción responde también a modalidades de cooperación con énfasis en programación y proyectos conjuntos.

9. Respecto de las especificidades de los mecanismos de mercado en el funcionamiento de las economías en subdesarrollo, se pueden señalar a lo menos tres grupos de insuficiencias:
 - a) El sistema de precios, en los países en vías de desarrollo, no refleja la escasez relativa, presente o futura, de sus recursos productivos; créase así una distorsión entre precios de mercado y precios sociales, de tal suerte que el mercado emitiría señales erradas, afectando con ello entre otras cosas, la evaluación de los beneficios y costos de la integración;
 - b) La heterogeneidad estructural de estas economías no sólo fragmenta los mercados sino además dificulta en muchos casos los ajustes de la oferta por la vía de la flexibilidad de precios;
 - c) En la integración entre países con distintos grados de desarrollo industrial se dan dos tendencias: **por un lado**, a una desigual distribución de los beneficios y costos del proceso integrador, y **por otro** a un mayor poder de negociación de los inversionistas extranjeros; éstos atraídos por la ampliación del mercado deciden localizarse sólo en las economías que les ofrezcan las mejores condiciones creándose así una competencia perjudicial para otros países.
10. En este contexto la corrección de las insuficiencias señaladas por medio de la programación se la entiende como un complemento y no un sustituto del mercado. El Pacto Andino, justamente es un intento más para agregar

mecanismos de programación destinados a soluciones mixtas del proceso de integración.

11. Ahora bien, las limitaciones de los instrumentos de programación de acuerdo a la experiencia regional son lo suficientemente importantes como para tenerlas en cuenta en la revalorización del proceso de integración. Ellas pueden ser señaladas como las siguientes:
 - a) La dificultad para definir criterios técnicos para distribuir la asignación de producción industrial, toda vez que hay que guardar un cierto equilibrio en la participación de los países que no son homogéneos en sus estructuras productivas.
 - b) La debilidad de las políticas sectoriales al nivel nacional y la insuficiencia de una concepción regional para las políticas industriales o sectoriales nacionales, limitan al proceso de toma de decisiones integradoras mucho más cuando la ampliación del mercado crea expectativas similares en diferentes países. En cierta medida, esto puede ser un factor que induce a una mayor centralización, lo cual supone a su vez contar con importantes recursos humanos y financieros que de por sí son escasos.
 - c) Los cambios en la política económica (general y sobre todo industrial) de los países ocurren de manera desfasada y en distintas direcciones, desvalorizando el instrumental integrador; de hecho, cambian las prioridades en las decisiones de inversión al nivel nacional afectando la decisión sobre proyectos de tipo regional.
 - d) Es probable que una descentralización en la ejecución de los sectores asignados, con una mayor participación del sector privado en proyectos donde entran múltiples variables de decisión y riesgo, pudiérase haberle dado mayor validez a este esquema. Igual cosa podría pensarse en acuerdos parciales y descentralizados que no contemplaron la participación de todos los países.

12. En síntesis, dentro de las experiencias de integración surgen tres problemas globales que le son comunes: el problema de la distribución de los costos y beneficios de proceso integrador y el crecimiento desequilibrado de su comercio; la falta de articulación entre el proceso de integración, la política económica y los planes nacionales de desarrollo; y por último, la ausencia de armonización selectiva de las políticas económicas y los planes nacionales entre los distintos países participantes del proceso integrador.

III. NECESIDAD DE UNA ACCION SIMULTANEA DE LA PLANIFICACION A NIVEL NACIONAL Y A NIVEL REGIONAL

13. Durante la crisis del endeudamiento externo los mecanismos de integración y cooperación son nuevamente puestos a prueba. Como es sabido, las políticas de ajuste que se ponen en práctica para hacer frente a esta crisis provocan un deterioro importante en el comercio recíproco de los años 1983-1985. Deja además como secuela ciertas tendencias proteccionistas, en particular a través del uso de las barreras no arancelarias, entre los países miembros. Por otra parte, para enfrentar la escasez de divisas algunos países recurren a las transacciones comerciales por compensaciones, para vender sus productos y mantener el flujo de importaciones de vital importancia para sus mercados internos. Finalmente es sabido que las tendencias al bilateralismo se acentúan con la crisis. Sin embargo, a este propósito se han dado crecientemente iniciativas novedosas, con efectos potenciales muy positivos sobre el comercio (ellas son, por ejemplo, los acuerdos bilaterales entre Uruguay y Argentina; Brasil y México y entre Argentina y Brasil).
14. La evolución previsible del marco externo es también un factor negativo de orden exógeno que pone a prueba los mecanismos actuales de integración y cooperación regional. Se advierte una acentuada incertidumbre respecto a las señales del mercado y de las políticas económicas de los países capitalistas desarrollados. El crecimiento previsible en la mayoría de estos países es débil (2 a 3% anual) y acompañado además con un reforzamiento del comercio administrado y el proteccionismo. Pero aún en

condiciones de crecimiento más fuerte, por razones ligadas a la reconversión industrial e innovación tecnológica que experimentan estos países, la demanda de muchos productos básicos que exporta la región no se acrecentaría en la misma proporción de sus crecimientos. En este contexto de vulnerabilidad externa y evolución poco favorable del entorno económico internacional, cabe preguntarse si el proceso de integración y cooperación regional pueden jugar un papel contrarrestante de estas tendencias y en qué medida los procesos de planificación a nivel nacional y regional pueden colaborar a ello.

15. Enfrentadas las economías de la región a un problema de ahorro de divisas y mayor utilización de la capacidad instalada y del excedente de mano de obra del que disponen, la integración y el comercio intraregional tendrían en la presente situación más relevancia que nunca. En efecto, "en el corto plazo, la integración ofrece una de las pocas vías de acortar el tránsito de salida de la crisis económica, y reducir los costos del ajuste, al facilitar la utilización más plena de la capacidad productiva existente, y al reducir el uso de divisas escasas para financiar importaciones de terceros países". Por otra parte "parecería existir en la actualidad una amplia conciencia entre los gobiernos de la región sobre la conveniencia de profundizar esos procesos (de integración), a juzgar tanto por declaraciones oficiales como por algunos hechos concretos. A título ilustrativo llama la atención la tendencia de los últimos años de un estilo más personal de contactos a distintos niveles, incluyendo el Presidencial, que en mucho ha contribuido a nuevas iniciativas de cooperación. También las secretarías de los procesos subregionales buscan afanosamente enfoques que brinden un nuevo impulso a la integración; los países del Grupo Andino persiguen una estrategia para la reorientación de su proceso de integración, los Jefes de Estado de los países del CARICOM recientemente han acordado profundizar el comercio recíproco, y en Centroamérica se sigue trabajando en la "reestructuración" del Mercado Común (véase Documento CEPAL [Borrador] Conferencia de México 1987, Cap. 8, p. 99).

16. Dentro de las perspectivas que se abren para el proceso de integración, los objetivos que aparecen con mayor evidencia para esta nueva etapa son:

- a) Contrarrestar la vulnerabilidad externa que aparece tarde o temprano, en todo proceso de reactivación, y con mayor razón en las actuales circunstancias; sostener dicho proceso por la vía de una ampliación del mercado regional sin por ello empeorar el nivel de exportaciones de la región a terceros países;
- b) Aunar esfuerzos por el lado de la oferta a través de decisiones de inversión al nivel nacional o regional, que faciliten la adecuación de la estructura productiva a las nuevas condiciones de la demanda regional e internacional. La cooperación en el ámbito de la inversión y la transferencia tecnológica debiera estar orientada a reforzar las exportaciones extraregionales y también a abrir nuevas perspectivas a los países de menor desarrollo relativo.
- c) Redefinir el concepto de integración, ampliando sus contenidos de modo de abarcar también diversas formas de cooperación regional que sean generadoras de interdependencias estructurales crecientes. Incorporar además las dimensiones sociales y territoriales con miras a evitar una concepción puramente economicista del proceso.
- d) Reforzar el poder de negociación regional a objeto de llevar a cabo, en una economía internacional formada por grandes bloques, acciones conjuntas en el proceso de transformaciones que registra actualmente dicha economía (en las áreas financieras, monetarias, industrial y tecnológica.)

17. Frente a los desafíos recién señalados, el problema central que se le plantea al proceso de integración regional es el de cómo aprovechar sus potencialidades, sobre todo cuando los intereses y los intercambios de cada país continúan muy dirigidos hacia o desde el mercado internacional. Una adecuada voluntad política regional permitiría avanzar hacia una

revalorización de la integración, pero habría que eludir la eventual repetición de los errores e insuficiencias del pasado; entre otros, la inadecuación de los instrumentos a los fines de la integración y a la realidad regional. Es evidente que en lo que se refiere a los instrumentos existentes (preferencias arancelarias; acuerdos preferenciales para las compras regionales de bienes y servicios por parte de las empresas públicas; sistemas de pagos y créditos recíprocos; acuerdos de complementación o convenios sobre el establecimiento de empresas conjuntas) ellos son en cierta medida insustituibles con que el problema se convierte más bien en el énfasis y la eficiencia con que se use cada uno de ellos.

18. En cuanto a los nuevos instrumentos que la realidad actual exige, ellos debieran ser concebidos con mira a los objetivos globales anteriormente presentados. Pero tanto el énfasis en el uso de los instrumentos existentes como la funcionalidad de aquellos que es necesario crear, son cuestiones condicionadas al carácter del proceso integrador deseado. En efecto, el esquema de integración tiene ahora un carácter más selectivo y flexible que en el pasado, menos totalizante y más variado en los instrumentos y en los agentes económicos participantes.
19. Ahora bien, habida cuenta de la nueva perspectiva en la que se inscribe el proceso de integración y cooperación regional, en qué medida los mecanismos e instrumentos de planificación, tanto al nivel nacional como al nivel regional, pueden colaborar a los logros de dichos procesos? Antes de dar una respuesta, vale la pena recordar dos importantes hechos. El **primero** es que tradicionalmente se ha registrado poca consideración a la integración en los planes nacionales de desarrollo; viceversa, la planificación nacional ha estado muy ausente en documentos sobre mecanismos integradores. El **segundo** es que los mecanismos e instrumentos de planificación, después de los años sesenta, muestran en algunos casos insuficiencias y limitaciones, tales como tendencias centralizadoras; desarticulación con la política económica de corto plazo y pocos vínculos con la gestión pública.

20. De este modo es necesario considerar el papel de la planificación en los esfuerzos de integración y cooperación en el marco de una nueva percepción. Entre otros elementos que deben predominar en esta óptica renovada de la planificación se tienen: su selectividad, su descentralización en la ejecución de los planes y la concertación entre los distintos actores sociales en la fijación de metas y en la ejecución. En la mayor parte de la región se mantendrá el carácter complementario de la planificación respecto al mercado, en particular para hacer frente a las rigideces estructurales que se dan principalmente en el campo de la oferta; como se ha advertido, las puras señales del mercado, en el horizonte de largo plazo no son suficientes para inducir cambios estructurales contemplados a escala de cada sociedad nacional.
21. Incorporar efectivamente en los planes nacionales de desarrollo las consecuencias del contenido de los acuerdos de integración y cooperación concluidos con otros países latinoamericanos, supone distinguir aquellas áreas donde predominan las acciones que inciden en la transformación de la estructura productiva de aquellas otras donde lo central es la ampliación del mercado regional. Dentro de las primeras caben principalmente las decisiones de inversión y en las segundas, los flujos de comercio intraregional esperados o planeados.
22. En lo que concierne a las decisiones de inversión muchos puntos habría que considerar. Una parte de ella se basará en una dimensión regional de los ingresos futuros actualizados, los cuales pueden provenir de proyectos de complementariedad productiva entre países de la región, de programas de desarrollo fronterizo, de proyectos hidráulicos, o de nuevos proyectos industriales que sean estratégicos para el desarrollo conjunto, (debido a gran volumen de inversión, elevadas escalas de producción, complementariedades tecnológicas o la posibilidad de acceder a terceros mercados). Otras decisiones de inversión ciertamente continuarán ligadas a los potenciales de comercio que se derivan de los acuerdos de integración suscritos. En cualquier caso esos proyectos (así como sus efectos directos e indirectos) debieran aparecer claramente identificados en los programas de

inversiones prioritarios dentro de cada país involucrado en el esfuerzo integrador.

23. Respecto a la incorporación en el plan nacional de los flujos de comercio que surgen del mecanismo de integración, el problema es más complejo. En efecto, dadas las barreras no arancelarias y la existencia de una alta proporción de importaciones exentas de arancel (en particular en el campo de las compras estatales), sus efectos comerciales son más difíciles de cuantificar. Sin embargo, tratándose de convenios que fijan directamente flujos cuantitativos de comercio por ramas o productos (por ejemplo: metas de comercio para bienes de capital en el Convenio Brasil-Argentina) es posible recogerlo en los objetivos de expansión de las exportaciones o sustitución de importaciones de terceros países que contenga el plan nacional. De todos modos, dado el bajo nivel de interdependencia que se registra aún entre los países, el efecto de las decisiones conjuntas será limitado a corto plazo.
24. La planificación al nivel regional puede desempeñar un papel significativo en la coordinación, orientación y aliento del proceso de integración y cooperación. Se trata en esta etapa, de coordinar las variadas y múltiples acciones de carácter regional que cubren el campo de las decisiones de inversión y el potencial del flujo de comercio así como las acciones sociales y de integración física. "Planificación" que así reoriente tales decisiones señalando en forma anticipada las rigideces estructurales más urgentes a resolver (en transporte, energía, alimentos, etc.) que limitan la dinámica integradora y el fortalecimiento del desarrollo industrial y tecnológico. No menos importantes son las tareas que en el marco regional se pueden realizar en lo que concierne a la distribución de los beneficios del proceso de integración y de la previsión del escenario económico internacional de mediano plazo con sus eventuales consecuencias en la región, a fin de orientar las negociaciones de integración y las acciones en el terreno de la cooperación.

25. Para hacer efectiva la acción de los Organismo Nacionales de Planificación en el fortalecimiento de la cooperación e integración regional se puede contemplar por ejemplo: la consideración conjunta de estrategias de desarrollo de largo plazo; la utilización de recursos naturales; la implementación de programas y proyectos de producción de bienes y servicios económicos y sociales que beneficien a la región o a grupos de países; la coordinación en la aplicación de metodologías de planificación; la acción mancomunada para analizar y prever los acontecimientos de la economía regional y la inserción en la economía mundial; la coordinación de esfuerzos en materia de políticas sociales; el intercambio y acción conjunta en materia de integración fronteriza; la utilización más intensiva de la CTPD para aprovecha al máximo las experiencias y potenciales de la cooperación Sur-Sur. En relación a acciones conjuntas de organismos de integración, fortalecer mecanismos para una cooperación regular con respecto al papel de la planificación en la integración y cooperación subregional y regional.

