

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.970
15 de febrero de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**INFORME DE LA MESA REDONDA SOBRE INTEGRACION ECONOMICA
Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD */**

*/ Este documento fue preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. No ha sido sometido a revisión editorial.

91-2-203

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. INTEGRACION Y ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO	4
III. INTEGRACION, INSERCION INTERNACIONAL Y LIBERALIZACION .	9
IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y POLITICOS	15
V. LA NECESIDAD DE READECUAR EL MODELO DE INTEGRACION	17

I. INTRODUCCION

La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL invitó a un grupo de expertos a una "mesa redonda" para examinar el tema de la integración económica y la transformación productiva con equidad en la región, los días 3 y 4 de diciembre de 1990, en la sede de la Comisión en Santiago.

Concurrió a la reunión un selecto conjunto de especialistas latinoamericanos que analizó materias referidas al papel de la integración en la inserción internacional y la liberalización del comercio intrarregional; su apoyo a la competitividad internacional y la articulación productiva; y el fortalecimiento de la base institucional de la integración, entre otras.

El Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Gert Rosenthal, al abrir la reunión, señaló que la Secretaría de la Comisión preparó, hace algunos meses, un planteamiento -- transformación productiva con equidad--*/ en el que se procuró articular un mensaje que ofrece ciertas orientaciones sobre cómo abordar el desarrollo económico en el contexto actual en que se ubica América Latina. En este planteamiento, todavía general, se trató de precisar el papel de la integración como funcional a una propuesta sobre desarrollo económico.

Como resultado de la difusión del citado documento, se han recibido diversas observaciones acerca de insuficiencias que habría en el tratamiento del tema de la integración dentro del ámbito indicado. Interesaba, por ello, recibir comentarios de los participantes en la "mesa redonda" que permitan avanzar hacia una posición más decantada en la materia.

Siguió señalando que la consulta tenía un doble propósito: el primero, efectuar una discusión sustantiva sobre cómo América Latina puede adelantar en la integración económica y, el segundo, derivar del debate el programa de trabajo interno que le permita a la Secretaría tener un mensaje institucional más refinado acerca de la función que le correspondería a la integración en el nuevo contexto de los años noventa.

*/ CEPAL, "Transformación productiva con equidad", LC/G.1601 (SES.23/4), Santiago, 19 de marzo de 1990.

El Secretario Ejecutivo expresó que, en su opinión, el tema parece de extraordinaria importancia. Aunque hay una escuela de pensamiento en América Latina que sostiene que el momento de la integración pasó y que lo que cabe a la región es integrarse al mundo, se puede argumentar en sentido contrario; o sea, que hay bases objetivas para fortalecer los procesos comunitarios, sólo que sobre condiciones diferentes a las del pasado. Entre los factores que hacen pensar que es un buen momento para la integración, cabe indicar:

a) que se puede notar una gradual convergencia en las políticas económicas latinoamericanas, aunque con distinta celeridad y contenido. La convergencia apunta en dirección de viabilizar la integración; el hecho que esa convergencia tenga ritmos diferentes es uno de los obstáculos que se enfrenta para acelerar los procesos de integración; b) que existe una creciente comunidad de intereses debido a la tendencia en la región hacia regímenes políticos plurales y democráticos; c) que hay nuevas fuentes de inspiración: la Europa sin fronteras, la zona de libre comercio de Canadá y Estados Unidos y las diferentes formas de integración de mercados entre Japón y los países asiáticos; d) que los arreglos integradores se perciben como una diversificación de riesgos frente a la vulnerabilidad e incertidumbre de la economía internacional. Asimismo, algunos de los antiguos problemas de la integración, y concretamente el de la distribución de costos y beneficios, pierden relevancia relativa en la medida en que se avanza en la apertura o liberalización comercial puesto que los costos de la desviación del comercio disminuyen; y e) por último, la evidencia empírica en el sentido que los gobiernos latinoamericanos están comprometidos a seguir impulsando la integración, como lo demuestran los recientes acuerdos en el Grupo Andino; los arreglos para crear un mercado común entre Argentina y Brasil (a los cuales se están sumando Paraguay y Uruguay); y los avances en Centroamérica y el Caribe.

Otro elemento a tomar en cuenta es la "Iniciativa para las Américas" del Presidente Bush, que propone --desde afuera de la región-- una zona de libre comercio. Como subproducto, esa Iniciativa legitima la idea de la integración económica.

El señor Rosenthal indicó que de la discusión se espera que resulten orientaciones para que la Secretaría de la CEPAL pueda avanzar en articular un planteamiento frente a los gobiernos sobre el papel de la integración en el desarrollo económico y acerca del

contenido y alcance de los compromisos integradores a nivel conceptual. Posteriormente, dicho planteamiento deberá adaptarse a las situaciones concretas de cada país.

Con la finalidad de apoyar el debate, a los expertos se les entregaron ejemplares del documento "Transformación productiva con equidad", LC/G.160(SES.23/4), del 19 de marzo de 1990 y de la "Nota para la mesa redonda sobre integración económica y transformación productiva", del 27 de noviembre de 1990.

El objetivo del presente documento es recoger, de una forma lo más sistemática y sintética posible, los aspectos esenciales planteados por los participantes en "la mesa redonda". En consecuencia, no se harán transcripciones literales ni referencias a las opiniones individuales vertidas durante el debate.

II. INTEGRACION Y ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO

Se señaló que en la actualidad existe una gran diferencia entre los problemas, los medios y los objetivos que tiene que encarar la integración económica del futuro con respecto a los que se propuso en décadas anteriores. Los esquemas originales de integración eran funcionales a las estrategias de sustitución de importaciones, con un alto grado de intervención por parte de los gobiernos, y con un papel relativamente pasivo de la inversión extranjera. El objetivo central consistía en asegurar el crecimiento sostenido de la producción y el empleo, ampliando los espacios de mercado que sustentaban la industrialización. La fusión de los mercados nacionales posibilitaría emprender nuevas producciones que enriquecerían las vertebraciones interindustriales, generarían economías de escala y acrecentarían los multiplicadores del ingreso y de la ocupación de la mano de obra. Al mismo tiempo, se fortalecería el poder externo de negociación.

Hacia el futuro, los esquemas de integración deberían responder a las nuevas condiciones internas y externas en que se desenvuelven las economías nacionales. Por una parte, las concepciones integracionistas anteriores han dejado de ser enteramente funcionales a las políticas de apertura externa, internacionalización de la producción, reducción del intervencionismo estatal y ampliación de las funciones del mercado. Por otra, cambios internos y del entorno internacional impulsan en cierta medida la incorporación simultánea de objetivos económicos y políticos dentro de los programas de integración.

Desde el punto de vista de las tendencias más recientes, se indicó que se está saliendo de un largo período en que se ha analizado la integración latinoamericana desde un foco de hipotética racionalidad supranacional, y se está entrando a una etapa en que se comienza a ver desde una perspectiva mucho más nacional. Esto quiere decir que la integración sería más funcional a las necesidades de las economías para lograr sus objetivos. También significa que habría que empezar a hacer estudios en profundidad sobre las economías nacionales y su entorno latinoamericano.

Simultáneamente, parecería que se está eliminando la gran distancia entre las declaraciones sobre lo que hay que hacer en materia de integración y la agenda de problemas críticos que pasan por la mesa de trabajo de los ministros del área económica

de los países de América Latina. La integración había quedado librada a la acción de presidentes y cancilleres, y pocos representantes del sector económico estaban pensando en cómo se utiliza el mercado de los países de América Latina para resolver los graves problemas nacionales.

Por otra parte, existe una cierta tendencia a una mayor valoración de los países grandes --Argentina y Brasil, particularmente-- en relación a lo que esperan del entorno latinoamericano para ayudar a resolver problemas críticos de sus respectivas economías. Asimismo, hay síntomas de un cambio de actitud, aunque incipiente, en la frialdad que ha mostrado Estados Unidos frente a la integración en América Latina. La Iniciativa de las Américas del Presidente Bush puede ser un indicio en esa dirección.

Se propone la recreación de un efecto demostrativo, que al inicio de los procesos de integración fue la CEE, y que luego se perdió. La metodología para analizar el costo en términos de competitividad de no participar en un proceso de integración, desde el punto de vista de cada país, podría ser un nuevo modelo para la región, como sucedió con el Informe Cecchini en Europa.

Según varios participantes, el principal obstáculo para la integración es el grado de incoherencia de las diferentes políticas internas entre los países de América Latina. aL razón del progreso de la integración al interior de los grandes bloques económicos --CEE, Estados Unidos-Canadá, Australia-Nueva Zelandia, etc.-- no fueron las preferencias comerciales sino la armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales. Armonizar políticas significa una pérdida de soberanía y sólo será posible cuando exista un mínimo de convergencia previa entre ellas.

En cuanto al bilateralismo, la ocurrencia de diferentes iniciativas en América Latina --aunque no siempre muy coherentes-- no se puede calificar como un hecho negativo en sí mismo. En Europa también existieron diferentes esquemas, como la CEE y la AELI, y los resultados han sido notables. Las acciones que se llevan a cabo en el Grupo Andino, la Comunidad del Caribe, el Mercado Común Centroamericano o el Mercado Común que se proyecta en el Cono Sur, si son llevadas con seriedad y articuladas con las políticas económicas internas de cada país participante, pueden significar un potencial de avance superior frente a intentos más globales de integración.

En el Cono Sur, en tanto Argentina y Brasil continúen en crisis, es difícil que se pueda avanzar mucho en la integración. Sin embargo, en el caso de Brasil los problemas que son obstáculos a la integración latinoamericana son los mismos que constituyen trabas al desarrollo de ese país, situación que fue diferente en el pasado, ya que la forma en que se hizo el proceso de industrialización significó un distanciamiento creciente de Brasil del resto de la región.

La experiencia de Europa de los años ochenta nos indica que uno de los aspectos claves fue el éxito del sistema monetario europeo de esos años, en particular la coordinación de las políticas cambiarias. En América Latina, la dispersión en materia cambiaria no tiene paralelo y la integración no podrá ir muy lejos si no se enfrenta de alguna manera.

Hay problemas de sincronía, puesto que la integración le puede convenir a cada país desde puntos de vista y en sectores diferentes, y en momentos del ajuste distintos. Así, a los países que han adelantado más en el proceso de ajuste no les es funcional contraer compromisos integradores con otros países que mantienen sistemas cambiarios o comerciales que permiten albergar altos niveles de ineficiencias en el sistema económico nacional.

Se puso en duda la urgencia en los plazos autofijados para la liberalización comercial en los países latinoamericanos y su consistencia con la necesidad de alcanzar una transformación productiva con equidad. Al tiempo surge la pregunta acerca del tipo de especialización productiva intrarregional que puede comenzar a generarse de un modo dinámico para cumplir con los requisitos de mayor competitividad y mejor distribución del ingreso.

De las políticas predominantes en los últimos años en América Latina se han generado dos tipos de movimientos: una búsqueda de eficiencia y especialización según ventajas estáticas, al que parecería corresponder el modelo de extraversión y de exportación y, asociado con ésto, la concentración de ingresos que se dio en el marco de las políticas de ajuste.

La propuesta de CEPAL de transformación productiva con equidad sale al encuentro de estos dos puntos, dado que por la vía actual no hay demasiado futuro y no se cubren las

preocupaciones sociales mínimas. Por lo tanto, habría que buscar una línea productiva que responda mejor al tema distributivo. Ella estaría basada en una ganancia de competitividad genuina, y para ésto los mercados externos son importantes. El mercado internacional puede proporcionar economías de escala de modo de internalizar ganancias de competitividad, sin que ésta atente contra el ingreso real de la población. La única manera de conseguir este efecto es con incrementos genuinos de productividad, lo que requiere de una propuesta de política industrial y tecnológica activa, que permita construir un panorama diferente al presente.

¿Cumple la integración algún papel en esa política industrial? En la propuesta de la CEPAL aparecen criterios de selectividad, gradualismo y de promoción activa de sectores maduros, que están sufriendo problemas de obsolescencia y de escasa o nula implantación en la región, al tiempo que se cautela la eficiencia global de la industria. Los argumentos de la integración, en particular los que dicen relación con la teoría del mercado ampliado, sin duda contribuyen a dar respuesta a la necesidad de selección, al gradualismo indispensable para la readaptación del aparato productivo y al efecto del aprendizaje para ganar competitividad dinámicamente hacia terceros mercados. ¿Existe alguna posibilidad de imaginar la transformación productiva con equidad a escala de un sólo país? Es difícil, puesto que cabe enfrentarse con las tendencias desequilibrantes de las economías sumamente cerradas. Por otra parte, también es dudoso que se puedan aplicar criterios de selección, gradualismo y promoción de sectores maduros y de implantación de sectores nuevos en un esquema de rápida apertura a la economía internacional.

Si los criterios de transformación productiva con equidad no funcionan de una manera cierta en un paradigma de la economía cerrada ni en una unilateralmente abierta o en proceso de rápida liberalización, se puede pensar que en alguna forma de mercado ampliado regional se podría encontrar la respuesta más eficaz al tipo de dilema que el modelo de la transformación productiva con equidad plantea.

¿Es el tipo de acciones que hoy se están tomando de modo general en los esquemas de integración la respuesta correcta en esta materia? La aprobación apresurada de mecanismos de liberalización comercial intraesquemas plantea, asimismo, interrogantes acerca de si se está realmente fortaleciendo el proceso de integración regional en la

dirección deseada. Cuando se habla de la búsqueda de mercados ampliados, se está yendo más allá de los simples programas de liberalización del comercio. Debe haber un conjunto de medidas que acompañan al programa de liberalización del comercio, como la armonización de políticas, la interconexión de los sistemas de transporte, los mecanismos coordinados de inversión y de desarrollo tecnológico, y otros similares.

Es difícil imaginar un escenario estable que defina ciertas tendencias de inversión, que es lo único que puede poner de un modo real el tema de la transformación productiva, si la inestabilidad de precios y las fluctuaciones cambiarias son considerables. Es preciso, entonces, una gradual convergencia real de las políticas cambiarias y de ajuste.

Desde otro ángulo, así como en las propuestas de transformación productiva con equidad se está reclamando un conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales alternativas a las que se han venido ejerciendo hasta ahora, también en los esquemas de integración --para que sean funcionales a dichas propuestas-- es necesario un conjunto de políticas que pongan mucho más énfasis en mecanismos factibles y reales de complementación industrial. En esta dirección deberían orientarse dos líneas posibles de estudios: una, sobre la armonización de políticas y sus requisitos y, la otra, acerca de cómo se hace para coordinar políticas industriales y tecnológicas en la región.

III. INTEGRACION, INSERCIÓN INTERNACIONAL Y LIBERALIZACIÓN

Se opinó que en la actualidad es factible distinguir cuatro grandes orientaciones y reformas en las economías latinoamericanas en materia de política económica: a) tendencia a la liberalización y apertura a la competencia internacional; b) liberalización de los mercados internos; c) en el tema del Estado, tendencia a la privatización y la reorientación del gasto hacia el sector social; y d) lucha por atraer capitales extranjeros.

Es posible que estas reformas faciliten los procesos de integración, porque hay menos resistencia a la apertura internacional y la integración tiene un indiscutible ingrediente de desmantelamiento arancelario entre los países que se asocian. En la actualidad se encontraría menos oposición a competir que en el pasado y parece más viable pactar los instrumentos de formación de los mercados ampliados, debido a una mayor identidad en las políticas cambiarias, arancelarias y, en general, macroeconómicas.

El tipo de integración que se puede vislumbrar será más abierto, es decir, con márgenes de preferencias mucho menores y con aranceles externos también reducidos. En consecuencia, la integración sería más interdependiente, con eliminación del proteccionismo intralatinoamericano, y con orientación a un comercio intrasectorial mucho más competitivo. Esto llevaría a una nueva división internacional del trabajo. Al mismo tiempo, sería más abierta al capital extranjero, como parte del modelo de apertura internacional. No obstante, cabe reconocer que la interdependencia actual es muy baja y fue fuertemente castigada por la crisis de los años ochenta.

En cuanto a cómo se puede avanzar, existe el reto de negociar instrumentos y políticas comerciales conjuntas. No se puede castigar las exportaciones hacia terceros países; sin embargo, hay que tener presente la competencia desleal. Asimismo, habría que coordinar las posiciones de América Latina frente a los grandes bloques y ante la Iniciativa Bush. Esta última puede ser una oportunidad para aprovechar las ventajas del mercado de los Estados Unidos siempre que se negocie de manera conjunta --Grupo Andino, Cono Sur, etc.-- al igual que con los otros bloques económicos. Uno de los aspectos centrales de una nueva fórmula de integración, que responda más a los intereses de las subagrupaciones de la región, es la creación de una capacidad de negociación unificada. No se puede ser tan

ingenuo frente a las megaestructuras económicas como para suponer que, sin negociación, se le entregarán a América Latina ciertas concesiones. Además, sin escala regional, es difícil imaginar un modelo de desarrollo autónomo posible. También habría que promover mayores vinculaciones empresariales, dada la falta de conocimiento recíproco que existe entre los empresarios latinoamericanos. Del mismo modo, cabe intentar una liberalización de los servicios que acompañan al comercio exterior, puesto que son fundamentales en la integración. Otro tema de importancia lo constituyen las políticas de cooperación fronterizas, que pueden generar un contexto positivo para la integración.

Otro punto de vista es que la integración, como un sinónimo de arancel cero entre los países asociados, genera una visión sesgada proveniente, principalmente, de un enfoque neoliberal. El comercio como único elemento de interdependencia es muy efímero, como lo demuestran los frecuentes cambios de dirección en el intercambio originados, por ejemplo, por las políticas cambiarias. Un caso ilustrativo en este sentido es lo acontecido en el Grupo Andino donde Venezuela absorbía todo el incremento del comercio subregional hasta que devaluó su moneda y el comercio se desmoronó. Asimismo, aunque predominen aranceles cero, existen otros obstáculos al intercambio que deben ser considerados. El costo del transporte puede anular preferencias significativas y es, por ello, un tema relevante en la integración. De igual manera, hay sectores claves en la creación de interdependencias, como sucede con el sector energético, por lo que debería otorgársele un lugar destacado en las iniciativas integradoras.

Aunque hay un cierto grado de convergencia en las políticas económicas de la mayoría de los países latinoamericanos --hacia la apertura externa, a atribuir más funciones al mercado, incrementar las privatizaciones y restringir las funciones tradicionales del Estado activista--, pareciera que existe una enorme dispersión de situaciones concretas en cuanto al avance de los procesos de ajuste económico. Si se acepta que ésta va a ser la tendencia dominante en el futuro, la integración no podrá esperar que haya una convergencia absoluta, sino que habrá que empezar a utilizar diversos instrumentos de acomodo durante el período de transición, por ejemplo en el área cambiaria, en el establecimiento de límites a la inflación y, más adelante, en el campo tributario.

Se indicó que el aporte de la región para que los países latinoamericanos participen mejor en la constitución de un nuevo modelo de división internacional del trabajo, puede consistir en: a) mercados: los países latinoamericanos pueden alcanzar escalas de producción razonables si suman sus mercados y aprovechan las demandas del sector público puesto que, pese a las privatizaciones, la capacidad de compra de los Estados continúa teniendo importancia; b) capital: aunque América Latina es una zona escasa en recursos de capital, algunas instituciones han logrado otorgar un gran servicio a los países, como el Fondo Andino de Reserva --hoy Fondo Latinoamericano de Reserva-- y la Corporación Andina de Fomento. Se espera que otras instituciones ayuden a fomentar asociaciones de capitales y proyectos, así como joint-ventures; c) factor humano: este es un elemento esencial y habría que profundizar programas conjuntos para el desarrollo de los recursos técnicos y científicos, que contribuyen a hacer más eficiente el empleo del factor trabajo; d) recursos naturales: sería necesario una mejor utilización y protección colectiva de los enormes recursos de toda índole con que cuenta la región; y e) poder de negociación que pueda tener América Latina frente a los grandes bloques: el costo de permanecer desunidos es demasiado alto en las actuales circunstancias.

Se comentó que la utopía de la integración ha sido seriamente socavada y no se vislumbra un nuevo paradigma que reemplace al anterior. De otra parte, el equilibrio en las variables macroeconómicas a nivel nacional no garantiza por sí sólo el desarrollo, puesto que es una condición necesaria pero no suficiente. En cuanto a la integración también puede pasar lo mismo, es decir, la estabilidad cambiaria y la coordinación de aranceles, que hay que hacerlas, no son suficientes para que exista una interdependencia real entre los países que se integran.

Por otra parte, la apertura hacia la economía mundial es un proceso que tiene una historia relativamente corta en la región, y su ritmo y profundidad difiere notoriamente entre los países. Los estudios del Banco Mundial sobre la relación entre apertura e industrialización no son concluyentes y registran casos en que tanto se dan situaciones de alta correlación entre ambos fenómenos, como otros donde dicha vinculación no aparece clara.

No cabe duda que la apertura comercial sirve para poner de relieve las ventajas comparativas --en particular las "naturales"--, pero no es tan claro que contribuya a dar señales nítidas acerca de la dirección que debería seguir un proceso de industrialización. En los países desarrollados, una alta proporción de las actividades industriales de punta se han iniciado o desenvuelto como consecuencia del esfuerzo militar, de la exploración espacial o de la enorme capacidad de los sistemas públicos y privados de investigación científica y tecnológica. En América Latina, no existen mecanismos inductores de suficiente masa crítica para orientar y estimular un desarrollo industrial selectivo, articulado y armónico. Si en el pasado la protección del mercado interno jugó esa función, cabe preguntarse cuáles serán ahora los instrumentos que puedan desempeñar ese papel. El caso de Chile parece mostrar que la apertura efectivamente hace explícitas las ventajas comparativas debidas a los recursos naturales del país; sin embargo, la importancia relativa del sector industrial ha disminuido.

Al pasar al plano de los esquemas de integración, esta cuestión se hace más difícil de despejar, porque los intentos de complementar las ofertas industriales no fueron exitosos al amparo de la filosofía de crear márgenes de preferencias comerciales al interior de conjuntos de países de la región (Grupo Andino, MCCA y algunas iniciativas menores en la ALALC, por ejemplo). Subsiste entonces la duda de cómo puede ayudar la integración --bajo una condición de apertura de las economías latinoamericanas al mundo-- en el fortalecimiento de un proceso de desarrollo industrial que se ha quedado a medio camino en prácticamente toda la región.

De otro lado, se señaló que, cuando el grado de apertura de la economía es elevado, se incrementa de manera significativa el papel de la política cambiaria, ya que de ella pasa a depender, en parte importante, el estímulo o desaliento a las exportaciones y a las importaciones. Por esta razón, cuando la inflación interna es muy alta resulta difícil mantener un ritmo de devaluación de la moneda nacional que asegure un tipo de cambio real con otras monedas que tienda al equilibrio de la balanza de pagos. A su vez, frente a la volatilidad y falta de alineamiento de los tipos de cambio que producen los intentos de corregir los efectos de la inflación --cuando ésta alcanza niveles descontrolados--, el comercio puede experimentar modificaciones de dirección y cuantía de consideración.

Se comentó que los espacios económicos amplios favorecen un cierto sinergismo, como se reconoce en todo el mundo. En América Latina, los estamentos más dinámicos del sector privado y algunos círculos políticos así lo entienden. Una muestra en este sentido es que los empresarios líderes latinoamericanos han comenzado a percibir que es necesario estar presente en los mercados de destino de sus productos, a través de inversiones directas en los países desarrollados, dado que en el futuro el intercambio se hará entre empresas que tengan acuerdos de coproducción.

Aunque un rasgo peculiar de la región es la disponibilidad de recursos naturales, el proceso de desarrollo y de industrialización se hizo a espaldas de éstos, en parte porque el empleo de dichos recursos parecía representar lo arcaico y lo tradicional. En Brasil, por ejemplo, el modelo de industrialización se asemeja al seguido por Japón o Corea, pese a que estos países carecen de recursos naturales. En la integración también se reflejó la intención de dar preferencia a manufacturas no basadas en la disponibilidad de recursos, a pesar que todavía del orden del 70% del comercio exterior de los países de América Latina está constituido por productos básicos. Por consiguiente, la concepción sobre integración debe retomar este hecho: se trata de una región que debe integrar una base productiva en que el componente de recursos naturales es crucial.

Otra particularidad es la que se refiere a la energía. En los países de la región habría que invertir alrededor de 15 mil millones de dólares todos los años para solucionar el problema de abastecimiento energético y realizar un gran esfuerzo para mejorar la eficiencia en su uso. Esta transformación productiva ya fue realizada en casi todos los países desarrollados que cambiaron su base energética y mejoraron notablemente los coeficientes de utilización. La cooperación regional en el mejoramiento de la eficiencia en el uso de la energía puede ser un ámbito fértil, concreto y que no requiere de recursos financieros cuantiosos.

Un aspecto que ha estado prácticamente ausente de la integración latinoamericana es el de la educación. Esta región no tiene perspectivas de competir ni de tener equidad si no resuelve el problema de la educación. En la actualidad, en países como Brasil y México, por ejemplo, la población de más de quince años de edad tiene un promedio de escolaridad

que se sitúa en torno a los cuatro años y medio. Este tema no debería estar ausente de una reflexión sobre la integración a futuro.

Por otra parte, a diferencia del pasado, la integración latinoamericana puede ser sincrónica con los acuerdos que se están intentando con los Estados Unidos. Si ésto es así, habría razones para iniciar desde ahora una reflexión conjunta sobre temas de interés común de carácter estructural y no concentrar el diálogo exclusivamente en el ámbito de la apertura del comercio. Hay algunos rasgos estructurales compartidos entre Estados Unidos y América Latina. Así, todos los países tienen déficit comercial manufacturero -- desde Canadá al Cono Sur-- y están insertos en la economía mundial sobre la base de superávit en recursos naturales, debido a carencias graves de competitividad industrial. Aunque hay diferencias muy importantes, se trata de una característica básica común. Del mismo modo, en Estados Unidos y en la región hay problemas de infraestructura física, educacionales e institucionales que están mal resueltos, si se les compara con los países de Europa Occidental y Japón.

Se precisó que es difícil lograr una sincronía entre los avances de la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush --que se prevén lentas y complejas-- y los procesos de integración subregionales que tienen una gran urgencia. Por otra parte, es posible que Estados Unidos desee negociar con agrupaciones de países, salvo en el caso de México que podría ser tratado de manera individual considerando las intensas relaciones económicas que ya existen entre ambas naciones.

En general, del debate surgieron algunas indicaciones adicionales como: a) la integración económica está pasando de una etapa de acciones dirigidas a una funcional, más bien inducida o semiespontánea; b) antes los países de menor desarrollo económico relativo contaban con mecanismos de compensación --operaran bien o no--, que en la actualidad están menos definidos; c) se seguiría pensando implícitamente en esquemas de integración intersectorial y no intrasectorial; y d) las tareas de la integración fronteriza no han sido suficientemente valorizadas, pese a su gran potencial de acciones específicas.

IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y POLITICOS

En la agenda de la integración y de la cooperación se detecta una cierta preocupación por los aspectos institucionales. Hay problemas que se traducen en malestar con relación a todo el tema institucional, lo que lleva a críticas muchas veces infundadas hacia los organismos pertinentes. La idea de un exceso de instituciones en el campo de la integración y la cooperación parece no tener justificación, puesto que ello permite la existencia de focos institucionales alternativos y refleja, además, la diversidad de situaciones de la región. Sin embargo, uno de los dilemas más serios es la falta de apoyo real de los gobiernos a las instituciones que ellos mismos han formado.

Cabe destacar dos materias en el plano institucional: a) las iniciativas multilaterales y bilaterales pueden ser dimensiones complementarias y hay espacio para los dos. No obstante, se debe mantener una visión de conjunto del tema de Latinoamérica y una disciplina sobre cuando se puede discriminar con respecto a los países que no participan en un acuerdo bilateral; y b) para que exista integración en profundidad, tiene que haber algún tipo de foco institucional, al que concurren órganos nacionales y comunitarios. Es necesario fortalecer los órganos nacionales para definir sus intereses y hacer que se reflejen mejor en el proceso de integración.

Por otra parte, la carencia de un sistema real de sanciones a los países que no cumplen los compromisos solemnemente suscritos en los esquemas de integración, conspira contra la eficacia del sistema y los avances comunitarios. Cabe recordar que sólo el Grupo Andino tiene un Tribunal de Justicia, que tampoco ha sido determinante en la aplicación integral de los acuerdos asumidos por los países miembros.

Más que hablar de una reorganización del sistema institucional de la integración, sería conveniente diseñar un conjunto de iniciativas que sean viables y creíbles. Esto requiere, en cierto modo, unificar el lenguaje y los objetivos de los organismos de manera que se produzcan resultados a corto y mediano plazo. En tal sentido, la CEPAL podría intentar generar un mensaje que sea acogido por las entidades de integración y cooperación. Habría que rescatar una perspectiva de la integración latinoamericana, es decir, hacer explícitas sus finalidades últimas.

Se enfatizó la necesidad de definir funciones, lo que exige un mínimo de cohesión política entre los países. De ahí que los subgrupos de países afines con instituciones ad-hoc pueden resultar más eficaces que estructuras que intenten cubrir toda la región. También se mencionó la situación de debilidad técnica de algunas de las secretarías, en particular las pro-tempore del sector transporte, que además cuentan con una escasa colaboración de las estructuras nacionales.

En Centroamérica, se verifica que los gobiernos no cuentan con instituciones bien equipadas para proporcionarles el soporte que las autoridades políticas precisan para diseñar iniciativas adecuadas de integración. Es necesario reconstruir y fortalecer las instituciones de la integración, y se precisa una nueva generación de economistas comprometidos con esta causa.

V. LA NECESIDAD DE READECUAR EL MODELO DE INTEGRACION

En la actualidad existe una amplia discusión política del tema de la integración. Sin embargo, se plantean proyectos estratégicos diferentes con predominio de un sentido instrumental en unos --donde el concepto internacional aparece mucho más que el regional-- y, en otros, con un mayor sentido funcional.

En el caso de la integración que se plantea en el Cono Sur el sentido instrumental ha adquirido una gran importancia, lo que crea un espacio muy grande entre declaración y realización, y tiende a llevar una cierta parálisis decisoria en cuanto a la posibilidad de institucionalización y a aumentar la falta de continuidad de este proyecto, por tratarse de un instrumento y no de una realidad funcional.

La literatura política asocia a los procesos de integración con los procesos democráticos. Hay un consenso entre las élites económicas y políticas a favor de la integración, en medio de las actuales transiciones a la democracia. No obstante, crecientemente se vinculan estas iniciativas a un proyecto económico neoliberal. La pregunta es: ¿qué grado de compatibilidad puede haber entre integración y neoliberalismo? En América Latina y en el Tercer Mundo en general, el neoliberalismo tiene un sentido y una posibilidad de ejecución diferente a la de los países industrializados. En los países en desarrollo se plantea la cuestión de la posibilidad de coexistencia --en el mediano y largo plazo-- entre neoliberalismo y democracia. Las experiencias políticas recientes muestran que en países como Argentina y Brasil los proyectos neoliberales tienen serias dificultades de materialización y factibilidad política en el largo plazo. Todo ello hace necesario buscar los intereses genuinos y realidades de los países para encontrar áreas de convergencia que conduzcan a la integración.

La integración supone un grado de activismo estatal superior al que entrañaría seguir el modelo neoliberal integral. Este activismo se traduce en que el Estado debe apoyar la convergencia de las políticas macroeconómicas y, además, debe mejorar las condiciones en que se desenvuelve el comercio regional, lo que significa la desgravación y concesión de preferencias arancelarias y la eliminación de trabas no arancelarias. Todo esto implica crear derechos en algún sentido supranacionales.

En cuanto a la política industrial, se debería dejar librada a las fuerzas del mercado las orientaciones nacionales, pero con un grado de intervencionismo mayor en las políticas de alcance regional o subregional. Se podrían establecer prelación, impulsar desarrollo tecnológicos, y promover la identificación y creación de nuevas ventajas comparativas regionales. Asimismo, generar un conjunto de servicios de apoyo en este terreno, como se postula en el documento "Transformación productiva con equidad".

La dimensión regional puede contribuir a producir ventajas comparativas creadas, lo que implica inversiones serias y de largo plazo en investigación tecnológica y en desarrollo de mercados hasta alcanzar la excelencia productiva. Por otra parte, ya no correspondería unívocamente promover la sustitución de importaciones a nivel nacional ni regional, sino encauzar los esfuerzos para ubicar y desarrollar "nichos" exportadores y de excelencia productiva, que sirvieran para completar los eslabonamientos productivos internos buscando, al mismo tiempo, su compatibilidad con la necesaria competencia hacia el exterior y la generación de servicios de apoyo. Se trataría, del mismo modo, de explotar de la manera más plena posible las ventajas comparativas intrarregionales y buscar la complementariedad partiendo de las producciones técnicamente más eficientes que ya se dan en América Latina.

En Centroamérica si hubo integración, pese a que el consenso político inicial que permitió el proceso desapareció después debido a problemas de distinta naturaleza. La agenda de integración persiste y se mantiene la idea de construir una plataforma centroamericana que ayude a la inserción de esos países en la economía mundial.

Existen profundas diferencias entre las antiguas ideas acerca de la integración centroamericana y los nuevos conceptos que se intenta aplicar en la nueva etapa de cooperación. Las reducciones arancelarias siguen siendo importantes, pero hay una conceptualización mucho más amplia y diversificada. Se ha incorporado la dimensión política y el reconocimiento que la integración se desenvuelve pari-passu con procesos de fortalecimiento democráticos en esos países. De manera explícita también se está intentando acceder a acciones conjuntas en el campo social, en particular para atender a dos millones de refugiados generados por las tensiones políticas. Asimismo, se está procurando dar un enfoque integrador a la cooperación económica.

Continúa siendo válido el concepto de subregionalidad en la integración. En el pasado, se utilizó esta modalidad en la creencia que la homogeneidad de los países podría ayudar a un avance más acelerado de los procesos. A la luz de los acontecimientos más recientes, se considera que puede también haber una interrelación provechosa entre países latinoamericanos de distinto tamaño y grado de desarrollo, como las naciones centroamericanas y Brasil, por ejemplo.

La experiencia europea proporciona algunos elementos que es conveniente tomar en consideración. Uno de ellos es que la integración funciona con un Estado de Derecho, donde el acceso al mercado comunitario se convierte no en una concesión que se pueda quitar unilateralmente, sino en una obligación amparada por el tratado y por organismos específicos que vigilan que se cumpla ese derecho. En la ALADI, por ejemplo, las concesiones son un privilegio que se puede retirar unilateralmente sin mayores consecuencias. Esto significa que las señales a los inversores no son nítidas y permanentes, puesto que su base jurídica es demasiado débil.

Se mencionaron algunas de las líneas de acción que podría desarrollar la CEPAL para potenciar energías nacionales existentes, dándoles un contenido de integración: a) las restricciones no arancelarias continúan siendo un fuerte obstáculo al comercio recíproco, por lo que podría hacerse un inventario anual pormenorizado y mantener un sistema de monitoreo de manera de darle más transparencia a estas restricciones; b) estudios sectoriales en las nuevas condiciones macroeconómicas que se están dando para algunas subregiones de América Latina. Se podrían tomar sectores que tengan elementos comunes en términos de ventajas competitivas como, por ejemplo, el sector agropecuario considerado en toda su extensión, y sectores que constituyan casos exitosos de exportación y de inserción internacional; c) apoyo logístico y financiero a la actividad empresarial, en particular a la mediana y pequeña empresa, que se podrían realizar agrupando instituciones que pueden colaborar en este tipo de iniciativas; y d) potenciar, con la ayuda de organismos internacionales a nivel regional y subregional, políticas o programas que se estén desarrollando, por ejemplo en el campo tecnológico, y que pueden tener un efecto positivo en la integración. El programa brasileño de productividad y calidad podría ser un caso en que se aplicara este tipo de planteamiento.

Se agregó que es necesario tener presente el tema de la reconversión agrícola e industrial para avanzar pari-passu con la desgravación arancelaria. Asimismo, que dentro del concepto de articulación productiva, la integración vertical de la producción puede ser una fórmula válida para ir aumentando el valor agregado de las exportaciones, ya sea nacional o regional.

La propuesta de transformación productiva con equidad está lejos todavía de alcanzar consenso regional, de manera que las políticas nacionales aún no se orientan en esa dirección. Hay que construirle una cierta masa crítica social. Existen varias dimensiones en las cuales trabajar: una de ellas es la ideológica, en la cual cabe demostrar que la propuesta no sólo es deseable sino además viable. Si esto es así para el concepto global de transformación productiva con equidad, con mayor razón lo es para el papel de la integración dentro de esta idea. Habría que plantearse si los mecanismos del mercado ampliado regional, es decir de la integración, hacen más viables y adelantan los plazos posibles de una propuesta como la señalada. Hay dos puntos que contribuirían a afirmar un cierto consenso en esta materia: a) el acuerdo en relación al tema de la necesidad de que nuestras economías deberían ser más exportadoras, podría llevar a un análisis más profundo acerca de la estructura productiva que está detrás de una determinada pauta exportadora. Para América Latina, son básicos los efectos de encadenamientos que sostienen uno u otro tipo de exportaciones y su articulación con el mercado interno; y b) aunque hay consenso en que se precisa una protección más racional, existen problemas no resueltos en el plano teórico y fáctico, como el hecho de la falta de una relación mecánica directa entre apertura y desarrollo tecnológico, y son más bien un conjunto de políticas las que producen el acceso al progreso tecnológico. Estas son dos áreas sobre las que se podría trabajar, con miras a mostrar que un espacio ampliado de mercado entre dos o más países de la región podría coadyuvar a incrementar el contenido de valor agregado de las exportaciones vía un mayor efecto de encadenamiento y racionalización de la estructura de protección. Estos análisis pueden dar sustento teórico y fundamentación a la idea de que para la concreción de una propuesta como la que está contenida en transformación productiva con equidad el espacio regional es importante.

También habría que avanzar en el enfoque sectorial, en particular en complejos productivos con posibilidades de complementación y de aprovechar externalidades económicas. A manera de ejemplo, se pueden señalar: a) el sector energético y de transporte, como eje de acciones a escala regional o subregional; b) el sector de bienes de capital, que tiene problemas de demanda y de su propia reconversión o reequipamiento; c) sectores formadores de precios y con una eficiencia que depende de economías de escala: siderurgia y petroquímica; y d) el complejo agroindustrial, que tiene como tarea superar los déficit en la dieta alimentaria regional.

Otro aspecto a comentar es que se ha puesto mucho énfasis en el gran diseño conceptual de la integración y poco esfuerzo a nivel de proyectos específicos. Aquí surgen algunos campos que valdría la pena explorar, por ejemplo: a) actualizar y multiplicar mecanismos del tipo de LATINEQUIP; b) incrementar los clubs sectoriales, como ALABIC; c) aumentar la acción de las cámaras binacionales; y d) formar consorcios de cooperación para trabajar conjuntamente con varios de estos organismos.