

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1098(Sem.65/4)
17 de diciembre de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión de expertos sobre "La coordinación de las políticas macroeconómicas como factor de la integración en América Latina y en Europa" */

Santiago de Chile, 28 y 29 de octubre de 1991

**SINTESIS DE LA REUNION SOBRE COORDINACION DE LAS POLITICAS
MACROECONOMICAS COMO FACTOR DE LA INTEGRACION EN
AMERICA LATINA Y EN EUROPA **/**

*/ Esta reunión fue realizada por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL, en el marco del Proyecto FRA/90/S33, "Coordinación de las políticas macroeconómicas como factor de la integración en América Latina y en Europa", con fondos del Gobierno de Francia.

**/ Documento preparado por el señor Eduardo Gana, Consultor del Proyecto FRA/90/S33. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización. No ha sido sometido a revisión editorial.

91-12-1977

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS	2
III. LA EXPERIENCIA DE COORDINACION EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA	7
IV. LA COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS EN LOS ACUERDOS DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA	9

I. INTRODUCCION

La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL invitó a un grupo de expertos, los días 28 y 29 de octubre de 1991, con la finalidad de analizar el tema de la coordinación de las políticas macroeconómicas como factor de la integración en América Latina y Europa. La reunión se realizó en la Sede de la CEPAL en Santiago, en el marco del proyecto FRA/90/S33, "Coordinación de las políticas macroeconómicas", con el apoyo del Gobierno de Francia.

El Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, señor Carlos Massad, dio la bienvenida a los participantes en la reunión en nombre del Secretario Ejecutivo, que se encontraba ausente del país. En su exposición destacó que, a partir del bajo nivel actual de las relaciones comerciales entre los países latinoamericanos --sólo alrededor del 14% en promedio del intercambio total se efectúa al interior de la propia región--, la coordinación de políticas económicas tiene una menor importancia relativa que las políticas aplicadas frente a terceros países. Sin embargo, existe una doble causalidad: a medida que el comercio crece la coordinación de políticas se hace más necesaria y, a su vez, el intercambio se incrementa mediante la concertación de las políticas económicas.

Se precisa, para romper este círculo, de un impulso en la partida que inicie el proceso de coordinación, ya sea que éste provenga del campo político; de afinidades geográficas; o de otra naturaleza. Es altamente improbable que se origine en el área económica, en virtud de las escasas vinculaciones que tienen los países latinoamericanos entre sí. Además, como se trata de naciones relativamente pequeñas en términos mundiales, sus políticas están fuertemente influidas por lo que sucede en la economía internacional.

Por otra parte, la coordinación para que sea fructífera debería comenzar en aquellas políticas que tienen la incidencia más clara, sea directa o indirecta, sobre el comercio con los países socios de la región. Por ejemplo, las políticas arancelarias y de regulación del comercio son la primeras opciones a alguna forma de coordinación. La política cambiaria, que es otro importante candidato, significa en cierta forma concertarse ante las tasas de inflación, lo que asimismo implica ordenar las políticas fiscales y cuasi fiscales. En un segundo orden pueden quedar las políticas tributarias y, en la medida que se avance en ellas, se podrá pensar en las tasas de interés y en otras políticas monetarias.

El Secretario Ejecutivo Adjunto indicó que, en su opinión, no todos los esfuerzos de integración que se llevan a cabo en América Latina son compatibles entre sí, puesto que la forma y velocidad de los compromisos no es totalmente congruente. Cabe reconocer como un elemento positivo que, en general, los acuerdos de integración están encaminados ahora a abrir las economías y conquistar los mercados externos, mejorando así la capacidad de negociación internacional y evitando la disputa de los estrechos mercados internos.

Una gran interrogante es qué puede suceder en el plano internacional con la integración europea --la creación de la Europa ampliada-- y las relaciones entre esta región y los Estados Unidos y Canadá, por una parte, y Japón y su área de influencia, por otra, y si esto se traducirá en una economía de bloques, más cerrada.

Tanto la compatibilidad entre los esquemas y acuerdos de integración en América Latina como el problema de la apertura de la economía internacional, son dos temas de gran importancia para el futuro. Al respecto, el señor Massad expresó su convicción que de este encuentro debieran

resultar propuestas de gran interés para los países de la región e invitó a los participantes a presentar sus experiencias y opiniones sobre las materias del programa de la reunión.

Como materiales de apoyo a la reunión, a los participantes se les repartieron los siguientes documentos: "Coordinación de políticas macroeconómicas en la integración latinoamericana: ¿una necesidad o una utopía?", LC/R.1064(Sem.65/2), 23 de octubre de 1991; "Las nuevas encrucijadas en la construcción europea", LC/R.1063(Sem.65/3), 22 de octubre de 1991, que es un resumen en español del documento "Le renouvellement des enjeux de la construction europeenne", octubre de 1991, también presentado a la reunión; y "La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana", una primera aproximación para el caso de la integración entre Argentina y Brasil, LC/L.630, 4 de junio de 1991.

El propósito del presente informe es dar cuenta, en forma resumida, de los principales planteamientos y reflexiones de los participantes en el curso del debate. No se pretende, en consecuencia, hacer transcripciones literales ni interpretar las opiniones individuales vertidas durante la reunión.

II. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS

1. Antecedentes

En general, en los procesos de integración de América Latina --en los tradicionales y en los llamados de nueva generación-- la experiencia de cooperación en las políticas económicas es bastante reducida. Se sabe, sin embargo, que a medida que se avanza en los compromisos de integración comienzan a ser necesarios ciertos acuerdos en el campo de las políticas macro y microeconómicas. Esto se debe a que los progresos de la integración significan, en primera instancia, rebajas o eliminación de las barreras al comercio recíproco, lo que, a su vez, se debería traducir en mayores corrientes de intercambio entre los países socios. La etapa posterior, habitualmente va acompañada por la aplicación de un arancel externo común hacia terceros países. Las fases siguientes de perfeccionamiento del mercado común se traducen en la apertura de los mercados de factores, es decir, llevan al libre flujo de capitales, trabajo y tecnología.

Si el proceso de integración es exitoso, la apertura de los mercados de factores y de bienes y servicios se debería reflejar en un aumento del grado de interdependencia económica entre los países asociados. Una mayor interdependencia significa, por definición, que se incrementan las repercusiones de las políticas económicas internas de cada país sobre los otros socios y viceversa. La necesidad de cooperación en las políticas económicas surge, precisamente, gracias a los efectos de transmisión que se producen en las economías interdependientes. Cuando, por el tamaño o características de los países, las políticas de uno de los socios no influye sobre el resto, pero si recibe las repercusiones de las políticas de los otros asociados, se trata más bien de dependencia económica que de interdependencia.

En consecuencia, la interdependencia ocasionada por la apertura de los mercados tiende a reducir la eficacia de las políticas domésticas y obliga a tomar en consideración los impactos de las políticas macroeconómicas de los países asociados en el diseño de las propias políticas monetarias,

fiscales y cambiarias. Al mismo tiempo, se hace necesario igualar los incentivos a la actividad productiva para evitar distorsiones en la competitividad y la concentración de factores productivos en determinados países.

Los principales condicionantes para la cooperación en las políticas macroeconómicas son:

- a) El nivel de integración real alcanzado, en el sentido que una interdependencia reducida no justifica los grandes esfuerzos y costos de perder autonomía en la determinación de las políticas nacionales;
- b) la heterogeneidad de los países --sea en relación a su tamaño, grado de desarrollo u orientación de sus principales políticas-- se constituye en un obstáculo por la distinta percepción de su compromiso con las obligaciones derivadas de la cooperación;
- c) la presencia de países mayores en tamaño y con estabilidad macroeconómica que puedan ejercer de líderes en el proceso, siempre que sus objetivos de largo plazo no sean demasiado diferentes, puede ayudar en la promoción de los mecanismos de cooperación; y
- d) existen costos vinculados con la duración de las negociaciones, en especial debido a posiciones difíciles de conciliar, lo que introduce factores de incertidumbre en los mercados, y la necesidad de atender objetivos nacionales a veces divergentes. La complicación para ejercer la cooperación en las políticas macroeconómicas se incrementa con el número de países y con la cantidad de metas de concertación que se deseen.

Por otra parte, en cuanto a los beneficios, la cooperación en las políticas macroeconómicas no es un juego de suma cero, porque gracias a ella el conjunto de países que se integra puede alcanzar un mayor control sobre el entorno económico y mejorar su capacidad de inserción en la economía internacional. Las ganancias de la cooperación se pueden agrupar en dos grandes categorías: estabilidad macroeconómica y eficiencia económica. La primera permitiría evitar fluctuaciones exageradas de algunas variables, como los tipos de cambio reales y, la segunda, tiende a crear situaciones de asignación más eficientes de los recursos, en particular en presencia de externalidades.

Lo anterior lleva a considerar el dilema de causalidad, secuencia e instrumentos. En efecto, ¿qué es primero, la aplicación de los compromisos de integración o la cooperación en las políticas macroeconómicas?. La respuesta más obvia es que se trata de un proceso dialéctico, en que ambos procesos se alimentan recíprocamente. La cooperación en algunas políticas puede ayudar a conformar la interdependencia económica, pero al mismo tiempo limita los grados de libertad para aplicar las políticas nacionales. En definitiva no son procesos lineales. En cuanto a secuencia, el cumplimiento de los compromisos de integración crea la necesidad de progresar en la cooperación en las políticas macroeconómicas. En relación a los instrumentos, es difícil decidir de antemano cuales son las concertaciones factibles.

2. Las experiencias sobre el tema

En la CEE se eligió la política cambiaria; no obstante, en América Latina con altos niveles de inflación y políticas de rebajas arancelarias y de eliminación de restricciones no arancelarias, no es fácil que los países se comprometan a alinear los tipos de cambio y, sobre todo, que puedan

cumplirlo. En este sentido, es posible que algunos gobiernos estén dispuestos a una cierta cesión de soberanía económica como un quid pro quo para ganar estabilidad, como lo hicieron ciertos países europeos. El punto es, sin embargo, que en la CEE había al menos un país que podía ejercer el liderazgo con su propia estabilidad.

Los términos usuales para caracterizar los niveles y contenido de la cooperación son convergencia, coordinación y armonización. En uno de los documentos que se ha presentado a esta reunión se intenta una descripción que resulta, en esencia, de la experiencia europea y que puede ilustrar al respecto.

En líneas generales, se puede percibir una tendencia similar en los procesos de ajuste de las economías latinoamericanas, en particular en la apertura al comercio internacional, pero sin que esto signifique que sea viable alcanzar una cierta concertación en dichas políticas. Por ejemplo, en el MERCOSUR ha habido una orientación a sectorializar la discusión, quedando en segundo plano el tema de la coordinación macroeconómica. En el caso de algunas variables no hay una real capacidad de manejar su comportamiento, como sucede con los tipos de cambio que dependen no sólo del balance comercial de los países sino también de la cuenta de capitales, donde hay un control relativamente bajo, y de otras variables que se ven fuertemente afectadas por los desequilibrios globales de la economía.

De otra parte, los aspectos conceptuales de la cooperación en las políticas económicas son de singular importancia desde los puntos de vista jurídicos e institucionales. Desde el ángulo económico, existe la necesidad de un marco analítico que permita una mejor definición de los términos, principalmente con la finalidad de la medición empírica de los procesos de coordinación o armonización. Asimismo, es preciso detectar la secuencia lógica de cada instancia de coordinación de modo de evitar que se produzcan círculos viciosos. Del mismo modo, se plantea el problema de las autoridades, por cuanto la coordinación o armonización de políticas se traduce en una cesión de autonomía o poder de decisión.

Es muy difícil sacar conclusiones generales sobre la conveniencia de coordinar las políticas macroeconómicas. La primera razón es que la discusión se plantea en el contexto del "segundo mejor". Se sabe que hacer proposiciones globales sobre bienestar bajo este supuesto es complicado, en especial si se busca la coordinación debido a que faltan instrumentos a nivel nacional para llegar a una situación deseada por cada país. En estas condiciones, la coordinación puede tener efectos negativos, por ejemplo si los países se concertan para potenciar una distorsión existente, o bien positivos si se trata de corregir asimetrías. La segunda cuestión es que hay un tema no resuelto en la teoría económica acerca de si las decisiones centralizadas son mejores o peores que las descentralizadas. El tercer aspecto se refiere a que no se tiene un conocimiento cabal de cómo funciona la macroeconomía, tanto al interior de los países como en términos de los mecanismos de transmisión que se producen entre las naciones.

Aunque puede resultar prácticamente imposible definir a priori áreas de coordinación macroeconómica, se podrían encontrar espacios para consultas en campos como los superávits comerciales y las medidas para atenuarlos. Sin embargo, esto exige el control de los instrumentos y estabilidad en las políticas globales.

En la integración latinoamericana, cuando se constituyen zonas de libre comercio, el tema de la armonización de políticas no es muy relevante, pero sí en formas más avanzadas de integración.

Además, la definición del arancel externo común (AEC) tiene un papel crítico si se va en la dirección actual de aranceles de un nivel muy bajo, sin que quede la posibilidad de otorgar márgenes de preferencia. En este caso, la integración viene a ser una secuela o subproducto de la inserción en la economía mundial y la armonización de políticas no tendría gran trascendencia, puesto que lo que importaría son las relaciones con el mundo y no entre los países latinoamericanos.

En otras palabras, si los procesos en la región se plantean en términos de integración de producción, el AEC tendría que ser más alto que el que se perfila actualmente o bien sería preciso recurrir a otros instrumentos más complejos como las compras de Estado o a sistemas de concertación entre empresas latinoamericanas para producir determinados bienes.

Se indicó que la experiencia europea de integración se inició por una motivación política antes que por una conceptualización o racionalización de las acciones a emprender. A su vez, la coordinación se hizo necesaria en función de la existencia de una diversidad de políticas que se apartaban de una concepción neutra u ortodoxa. En cuanto al AEC, su papel se ha relativizado por la disminución de su nivel, por el incremento de los servicios frente al intercambio de mercancías y por la gran cantidad de mecanismos que obstaculizan o facilitan el comercio de bienes y servicios.

En cuanto al Grupo Andino, se estimó que la importancia de la armonización de los instrumentos y las políticas surge como consecuencia de la magnitud y solidez de los compromisos asumidos para abrir recíprocamente las economías andinas, más que de las vinculaciones comerciales vigentes. En estas condiciones se precisa de la armonización para hacer más transparentes los mercados y crear condiciones equitativas de competencia, que contribuyan a ampliar las corrientes de intercambio al interior de la subregión. Un aspecto relevante, en dicho contexto, es la armonización de los incentivos a las exportaciones. Asimismo, aunque se supone difícil eliminar las distorsiones cambiarias, es posible ir avanzando gradualmente a raíz del proceso de apertura acelerada de las economías. Una primera etapa puede ser el compromiso de adoptar y mantener cambios únicos, para luego continuar con otras fases más complejas de armonización.

Una consideración general sobre los AEC es que, cuando éstos son relativamente bajos con el mundo, se puede hablar de una integración inducida que podría manejar los instrumentos macroeconómicos y los mecanismos más particulares de la política comercial, para sus objetivos de alcanzar un mercado ampliado.

3. Un posible marco analítico

A esta altura del debate, se precisó que caben dos cortes metodológicos: uno referido a cuáles son los aspectos fundamentales de la coordinación de políticas macroeconómicas cuando hay o no hay equilibrios globales internos, y otro bajo la existencia o no de una protección arancelaria común entre los países que se integran. De aquí puede resultar una especie de matriz en la que se combinen las situaciones de equilibrios y desequilibrios macroeconómicos con el grado y similitud de la protección externa.

Un primer elemento en la matriz de conceptualización propuesta es que la posibilidad de coordinación de políticas macroeconómicas en un escenario de suma inestabilidad parece casi nula. Pero también en el caso de países con equilibrios razonables, este requisito puede no ser suficiente si los modelos de desarrollo son distintos y difieren, por lo tanto, sus políticas específicas --como la política cambiaria, por ejemplo--.

Otro aspecto es que los AEC y las barreras no arancelarias, en la medida que estén coordinadas, ayudan a establecer una frontera del mercado ampliado, porque introducen cierta certidumbre, simetría y sustentabilidad. Ello define un horizonte de condiciones de competencia suficientemente previsible para que las decisiones de inversión, que suponen ampliación de capacidad productiva en búsqueda de efectos de especialización y complementación, puedan ser dadas.

Un tercer elemento se refiere al grado de desarrollo de los países que se integran y a su capacidad de oferta. En un esquema de integración en donde participan países, como Brasil, que tienen una oferta exportable diversificada, pese a que no exista un alto grado de certidumbre, simetría y sustentabilidad, siempre habrán efectos de competencia en el mercado ampliado. Esto puede ser diferente cuando sólo participan países con ofertas limitadas o menor capacidad de exportación al mercado conjunto.

El cuarto y último factor es que en la medida que hay protecciones muy bajas y con márgenes de preferencia reducidos e inciertos, la necesidad de coordinación de políticas aparece como mayor que en los antiguos esquemas de altos aranceles y márgenes de preferencia elevados, puesto que éstos creaban un espacio muy amplio para que las demás políticas comerciales pudieran diferir.

Un punto adicional a la taxonomía propuesta corresponde a la naturaleza de los procesos de integración que se pretenden establecer, puesto que a simple vista se puede verificar que los distintos esquemas en la región no son homogéneos ni en los objetivos ni en los instrumentos. No son comparables entre sí casos como el MERCOSUR y la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush, por ejemplo.

Por otra parte, no cabe duda que queda un largo camino hacia el libre comercio entre los países de la región. Del conjunto de naciones miembros de la ALADI, sólo tres carecen prácticamente de barreras no arancelarias al comercio --Bolivia, Chile y México-- y los niveles arancelarios son muy variables, puesto que van desde tarifas máximas de 85% hasta otras que no sobrepasan 10%. Hay, por lo tanto, un enorme desafío para alcanzar una real apertura en las economías hacia los restantes países de la región.

Otra reflexión se plantea en términos de que cuando se habla de coordinación es porque hay una externalidad, sino cada país haría lo que más le conviene con independencia de sus socios. De la misma manera, la coordinación responde a la existencia de desequilibrios, dado que si un país se encuentra en una situación de equilibrio no tiene incentivos para buscar formas de cooperación en las políticas macroeconómicas.

Se indicó que en cuanto a las estrategias de incentivos para la integración, hay tres tipos: el primero es la coordinación de políticas macroeconómicas; el segundo la armonización de políticas estructurales; y el tercero la concesión de preferencias comerciales. Dichas estrategias no son mutuamente excluyentes y, en general, se debería trabajar con una síntesis o mezcla de ellas. No obstante, se concede prioridad a una de las tres en función de la factibilidad que les otorga el entorno internacional de comercio, el ambiente doméstico y de la economía política de los países que participan en un determinado proceso de integración. En las condiciones actuales se podría buscar, preferentemente, la armonización de las políticas estructurales en relación a los incentivos a las exportaciones, compras gubernamentales, reglas de origen y otras semejantes, sin atenerse a fórmulas específicas. No se debería conceder una importancia excesiva al avance en el AEC, ni sujetar la promoción de las otras políticas al logro de progresos en esta materia.

Si se desea crear algún tipo de irreversibilidad en un proceso de integración, por ejemplo en el MERCOSUR, no se debe excluir el tema de la coordinación de políticas macroeconómicas ni la concesión de preferencias comerciales, aunque tengan un papel subsidiario en el proceso y una posibilidad limitada de que se prograse en ellos. Esto sin perjuicio de priorizar la armonización de políticas estructurales para generar los incentivos que lleven a la continuidad del proceso de integración.

Bajo condiciones de apertura comercial unilateral y generalizada, como se verifica en casi todos los países de América Latina, será difícil producir incentivos a la integración basados en preferencias arancelarias. También será complicado avanzar en la coordinación de políticas macroeconómicas en circunstancias de baja interdependencia y de inestabilidad en los países que debieran liderar los procesos.

III. LA EXPERIENCIA DE COORDINACION EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

La presentación inicial del tema puso énfasis en los futuros problemas de coordinación de políticas macroeconómicas y de armonización de políticas microeconómicas, que serán consecuencia de la realización del Mercado Unico y de la Unión Económica y Monetaria. Por lo tanto, se le dio menor atención a la evolución histórica de la cooperación macroeconómica en el contexto del desarrollo de la integración europea. En dicho sentido, un factor distintivo del proceso de integración en esa región ha sido el alto nivel de interdependencia entre las economías de los países asociados. La proximidad económica y la interdependencia han impuesto la necesidad de la cooperación, en particular en los aspectos monetarios y cambiarios. Ello explica la creación, en 1979, del Sistema Monetario Europeo (SME). Se destacó el elevado grado de sofisticación que la CEE ha logrado en estos campos y el imperativo de profundizar dicha cooperación aún más en el futuro.

La construcción del Mercado Unico hace imprescindible la armonización de las políticas estructurales. De acuerdo con las "cuatro libertades" que se intenta lograr --la libre circulación de bienes, servicios, capitales y trabajo--, se requiere armonizar las reglas nacionales en los campos del transporte, de los impuestos indirectos, de los servicios financieros, del seguro y de las calificaciones profesionales.

Se pueden dar tres ejemplos que ilustran la naturaleza de las acciones por desarrollar para aproximarse al Mercado Unico. Estos son: la armonización fiscal, la liberalización de los servicios financieros y la construcción de la Europa Social. En el primer caso, la armonización fiscal se reduce en la actualidad al dominio de la tributación indirecta. En este campo, con respecto al Impuesto al Valor Agregado (IVA) se intentará alcanzar una tasa normal igual o superior al 15% para todos los países comunitarios, a partir de 1993, pese a los complejos problemas que envuelve su armonización. Entre éstos está el tema de dónde se paga dicho impuesto. Actualmente se aplica la tasa del país importador, es decir, del lugar donde la mercancía será utilizada o consumida, y se cobra en su paso por la respectiva aduana. Con el Mercado Unico, los intercambios entre los países miembros se asimilarán a las compras y ventas dentro de un mismo país. En otras palabras, debería desaparecer el principio de territorialidad sobre el cual se basan los sistemas vigentes del IVA.

En cuanto a la integración de los servicios financieros, la liberalización de los movimientos de capitales en la Comunidad entró en vigor en julio de 1990, fecha en la que se suprimieron los controles cambiarios. Sin embargo, un mercado único implica la supresión de las barreras derivadas de las normas nacionales en el ámbito de los servicios financieros. Asimismo, la propuesta de directivas sobre servicios de inversión, aún no ha sido objeto de una visión armonizada por parte de los Ministros de Finanzas.

La construcción de la Europa Social, en términos de un caso particular que es la libre circulación de trabajadores existe en diez de los Estados miembros de la Comunidad. No obstante, no ha resultado fácil llevar a la práctica esta libertad aceptada en los acuerdos comunitarios, en especial ante la necesidad del reconocimiento recíproco de las calificaciones laborales. La Carta que contiene los doce derechos fundamentales del trabajador europeo carece de valor jurídico, pero representa un aporte político y está respaldada por un programa de acción de 46 medidas legislativas. La unanimidad en el Consejo de la Comunidad sigue siendo la regla para la aprobación de estas materias y frecuentemente bloquea la aprobación de directivas.

Por otra parte, hacia el futuro, la coordinación de las políticas macroeconómicas se profundizará en el marco de la futura Unión Económica y Monetaria. Para llevar a cabo la Unión Monetaria, el denominado Plan Delors prevé tres etapas. En la primera fase, los países miembros de la CEE intentarán llegar a una coordinación más estrecha de sus políticas macroeconómicas, para poder entrar en la segunda etapa que se caracterizará por la fijación irrevocable de las paridades cambiarias y, posiblemente, por el establecimiento de un Banco Central Europeo. En la tercera fase, se completará la Unión Monetaria a través de la emisión de una moneda europea común.

En la actualidad, hay dos obstáculos principales que impiden la materialización rápida de ese Plan. Estos son: las divergencias estructurales entre los países comunitarios y los déficit fiscales nacionales. Para atenuar las divergencias estructurales --que se reflejan sobre todo en los diferentes niveles de cesantía--, sería indispensable un aumento significativo del presupuesto de la CEE para fortalecer los mecanismos de los fondos estructurales de la Comunidad. Las disparidades de los déficit fiscales y del grado de endeudamiento público entre los países miembros ya tienen repercusiones indeseables dentro del SME, mediante los flujos de capitales provocados por las diferentes tasas de interés. Este problema se agravaría aún más cuando se alcance la fijación de las paridades cambiarias y con el establecimiento de una moneda común. Por lo tanto, será imprescindible coordinar las políticas fiscales para abrir el camino a la Unión Económica y Monetaria.

Sin lugar a dudas, la solución de dichos problemas, creados por el deseo de incrementar los vínculos entre los actuales miembros de la CEE, se verán dificultados por la tendencia hacia la incorporación de otros países europeos, sobre todo los miembros de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) y los países del Este de Europa. Por esta razón, sería deseable mantener una cierta flexibilidad en las formas de coordinación y armonización de las políticas económicas.

Se plantearon algunas consultas sobre la convergencia estructural en la CEE y la necesidad de políticas industriales explícitas; el tratamiento a las zonas de menor desarrollo; el resultado de los mecanismos cambiarios y el marco fiscal; y los problemas estructurales y la unificación monetaria.

En cuanto a las disparidades estructurales y la unificación monetaria, se señaló que en términos generales y desde el punto de vista de la teoría de las uniones monetarias óptimas, si no hay una convergencia de las políticas salariales, el factor trabajo tendrá incentivos para desplazarse a las

zonas donde las remuneraciones son más altas, creándose así importantes movimientos migratorios. Los países europeos no tienen la voluntad de aceptar migraciones masivas por razones de diferenciales de salarios. En consecuencia, la ausencia de grandes disparidades en los salarios y en los niveles de desarrollo económico es muy significativa para hacer factible una unión monetaria.

La Comisión de la CEE ha tenido una preocupación principal por los problemas de convergencia a nivel coyuntural y no tanto por los estructurales. Aunque en la práctica hay una cierta convergencia estructural en un grupo de siete países de la CEE, los cinco países restantes tienen una situación diferente, a pesar que, por distintas razones, estos últimos han logrado un mejor desempeño económico que las otras naciones de la Comunidad. Por otra parte, la ayuda comunitaria se ha concentrado en la agricultura más que en las regiones con dificultades o carencias estructurales. En este sentido, se opina que los países de menor desarrollo dentro de la Comunidad deberían mantener tasas de cambio bajas de la moneda nacional para sostener la competitividad, a falta de políticas estructurales que la mejoren.

En relación con la armonización fiscal, se señala que es difícil imaginar un mercado único sin avances notorios en esta materia, por los efectos que tienen las políticas tributarias sobre la competitividad.

Tomando en consideración que en la CEE los países miembros no están sujetos a grandes desequilibrios macroeconómicos, que tienen una protección con el resto del mundo relativamente homogénea y que existe una cierta claridad hacia adonde va el proceso de integración comunitario, entonces se puede hablar de una coordinación "fina", que tiene que ver con los cambios en la productividad, con las diferencias en las tasas de inflación, con los tipos de interés y con las divergencias en los regímenes tributarios.

IV. LA COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS EN LOS ACUERDOS DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA

De la discusión anterior se pueden recoger algunos aspectos principales para el caso latinoamericano y en particular para la integración entre Argentina y Brasil, desde el punto de vista teórico y empírico. Estos son: 1) las lecciones sobre el vínculo entre la integración y la coordinación de las políticas macroeconómicas que se desprende de la teoría tanto política como económica; 2) las enseñanzas que surgen a partir de las experiencias de la CEE y del Grupo de los Siete; y 3) la medida en que se pueden aplicar estas lecciones para el caso latinoamericano y en especial a Argentina y Brasil, y cuál es la incidencia observable de las políticas macroeconómicas en el comercio en la región.

En primer lugar, en relación con el marco teórico, tanto desde el ángulo de la ciencia económica como política, el nexo entre la integración y la necesidad de cooperación macroeconómica se produce a través del concepto de interdependencia, pero ambas ciencias lo entienden de manera diferente en cuanto a como se mide y a la interpretación de este concepto. Para los economistas, la preocupación mayor se concentra en los efectos de algunos cambios marginales, es decir, en cómo inciden las variaciones macroeconómicas, sobre todo por intermedio de las elasticidades, en el comercio y en las inversiones bilaterales. Para los científicos políticos, es más importante examinar cuales son los efectos promedios que se producen por la interdependencia económica con otros

países, o sea, en qué medida se tienen que tomar en consideración las acciones de estos países en tanto afectan el grado de libertad de las políticas propias.

Así, algunos disturbios macroeconómicos pueden impedir el desarrollo de los vínculos económicos, especialmente comerciales, por sus repercusiones a través de variaciones marginales. Pero si este comercio no tiene mucha importancia a nivel global para un país, la preocupación desde el punto de vista político, en particular si hay un conflicto de intereses entre varios objetivos de la política nacional, no será tampoco muy alta.

El nexo entre ambas corrientes de pensamiento --política y económica-- se plantea en términos de un círculo vicioso o virtuoso, según sea o no significativa la interdependencia. Cuando no son importantes las vinculaciones entre los países que se asocian es difícil modificar esta situación. Por el contrario, cuando se comienza con un elevado nivel de interdependencia, habrá una gran preocupación en promedio, porque no se pueden tomar acciones para reducir el potencial de disturbios que se produce por la exposición de un país a los acontecimientos en otro asociado.

Es bastante complejo encontrar indicadores para medir la interdependencia. Una forma defendible para los propósitos de estimar su importancia a nivel político, es el grado de apertura calculado a partir del porcentaje que representa el total del comercio sobre el PIB de cada país. En el caso de la ALADI, la apertura, medida de esta manera, ha sido persistentemente muy baja y nunca superó el 5% del PIB para el conjunto de países miembros. Para Argentina y Brasil dicha situación es aún más desfavorable en sus relaciones comerciales. Comparando este indicador con la CEE, se puede verificar que desde los primeros años de integración económica ya superaba en apertura a la ALADI en cuatro o cinco veces. El comercio recíproco fue desde el inicio muy importante en la CEE y constituyó una parte substancial de la actividad económica comunitaria. Dicha consideración también se puede trasladar al Grupo de los Siete que tiene una interdependencia medida por el coeficiente de apertura muy significativa.

Vinculado con las lecciones de la experiencia de la CEE y del Grupo de los Siete, cabe recordar que cuando empezó el proceso de integración en Europa había condiciones macroeconómicas bastante favorables, muy diferentes a la situación actual de América Latina. Había, por un lado, una coordinación de facto dada por el sistema de Bretton Woods que garantizó en los primeros veinte años del proceso una estabilidad que no se recuperó tan plenamente después. Tal vez sólo ahora, bajo el Sistema Monetario Europeo (SME) se retorne de manera parcial a la estabilidad. Adicionalmente, se logró temprano la convertibilidad de las monedas europeas entre sí, lo que facilitó el proceso de integración y, al mismo tiempo, aumentó la interdependencia.

Al romperse el sistema de Bretton Woods al principio de la década de los setenta, la CEE empezó a buscar una zona de estabilidad, porque se partió de la convicción que sin equilibrios macroeconómicos no hay avances en la integración. Se intentaron dos tareas distintas: en primer lugar, en la fase inicial de los años setenta, se procuró crear una zona de relativa estabilidad real; y luego, con la formación del SME, se tomó una meta mucho más ambiciosa que era generar una zona de estabilidad nominal, a través del uso de compromisos de coordinación externa con los socios como herramienta para lograr la estabilidad interna de algunas economías.

El tema de la estabilidad interna mediante compromisos externos es una lección interesante de discutir en el marco de la integración latinoamericana. La condición para lograr éxito en esta materia es, según la experiencia europea, la presencia de un país o grupo de países que actúe como

ancla del sistema o como centro de gravitación. El centro de gravitación tiene que: 1) ser lo suficientemente grande para poder absorber las turbulencias que automáticamente se desarrollan con este papel y que vienen de las otras economías; 2) ser de su propio interés formar una zona de estabilidad, esto se da en la CEE por las fuertes relaciones a nivel comercial y de inversión directa entre los socios; y 3) ser constantemente más estable que los otros socios para que realmente puedan importar la estabilidad desde ese núcleo.

En segundo término, se comentó que lo sucedido en Europa puede no ser relevante para América Latina, puesto que no se cumplen varios de los requisitos particulares que se dieron allá, como la existencia de un país grande, estable e interesado que pueda servir de ancla del sistema. Asimismo, el grado de cooperación macroeconómica en la CEE ha alcanzado niveles muy avanzados que difícilmente se pueden repetir en esta región.

Es posible que del Grupo de los Siete puedan sacarse enseñanzas más fructíferas para la región, dado que en esa agrupación de los países de mayor desarrollo del mundo no hay compromisos formales de integración y la cooperación macroeconómica toma diversas modalidades según los aspectos de que se trate. Según el grado de intensidad de la cooperación macroeconómica se distingue una amplia variedad de formas como el intercambio de información sobre comportamientos macroeconómicos; la convergencia de objetivos, que deja a cada país libertad para aplicar sus políticas; la armonización de las reglas macroeconómicas; y, finalmente, la coordinación propiamente tal sobre las acciones y el uso de instrumentos a corto plazo. En el Grupo de los Siete no hay una secuencia estricta entre estas etapas, sino se progresa en aquellas áreas de la cooperación que sean más factibles según las circunstancias.

Por otra parte, de la experiencia del Grupo de los Siete aparecen dos condiciones indispensables para un adecuado funcionamiento de la cooperación: 1) la necesidad de tener un acuerdo sobre cómo funciona y cuál es el modelo macroeconómico más apropiado y 2) todos los gobiernos deben tener un control eficaz sobre los instrumentos macroeconómicos.

En tercer lugar, se observó que en el caso de Argentina y Brasil, al comienzo hubo un cierto acuerdo sobre el modelo macroeconómico --Plan Austral y Cruzado--, pero luego ambos esquemas se distanciaron, al tiempo que se perdía el control sobre los instrumentos y disminuía la credibilidad sobre las iniciativas para equilibrar las economías. De ahí surge la duda que los compromisos externos puedan ayudar a restablecer los desequilibrios --por ejemplo los fiscales-- y colaborar en el control de la inflación. A partir de esta realidad, el avance en la cooperación macroeconómica debería iniciarse con el intento de convergencia de algunas variables claves, como la tasa de inflación, por ejemplo, al propio ritmo y según las capacidades de cada país. Sólo después de haber alcanzado cierto grado de convergencia, se podría procurar progresar hacia formas más ambiciosas de cooperación macroeconómica. Por otra parte, aparece como un hecho sorprendente el bajo impacto de algunas variables macroeconómicas sobre el comercio bilateral. Así, empíricamente casi no se nota el efecto de la volatilidad cambiaria sobre el intercambio entre Argentina y Brasil. La razón parece ser que hay una gran cantidad de medidas sectoriales que se superponen a la influencia de los tipos de cambio; que las políticas comerciales de promoción de las exportaciones pueden eliminar en parte importante el riesgo cambiario; y, por último, habría que argumentar que tanto los mercados externos como internos muestran inestabilidad, lo que significa que el análisis debería considerar una inestabilidad relativa y no absoluta. Además, otro resultado empírico indica que el comercio bilateral ha reaccionado de manera más que proporcional a las variaciones de la demanda interna en ambos países.

A modo de conclusión, si se retoma la senda del crecimiento sostenido, se aumentará la interdependencia y esto generará una cierta presión hacia la cooperación macroeconómica. Sin embargo, para volver a crecer hay que restaurar la credibilidad y gobernabilidad de las políticas macroeconómicas, en particular los equilibrios fiscales, tarea en la que difícilmente se podrá buscar ayuda en los compromisos externos. En otras palabras, es preciso poner "en orden la casa" para poder progresar en la integración.

En las restantes agrupaciones en América Latina, se puede percibir una gran diversidad de situaciones en cuanto a sus objetivos, a sus estructuras formales, a su institucionalidad y a la viabilidad que se puede presumir a priori puedan tener cada una de estas iniciativas. Como cada caso es distinto, no es posible encontrar patrones comunes de análisis. No obstante, del estudio del comportamiento de ciertas variables significativas, como los aranceles, los tipos de cambio, el PIB, las inversiones, los gastos del gobierno, los índices de inflación y el saldo de la deuda externa en los países de la ALADI --que comprende al MERCOSUR, al Grupo Andino y a Chile-México como subagrupaciones--, se puede verificar una gran asimetría en la conducta de estos indicadores al interior de cada acuerdo, lo que haría bastante compleja la aplicación de acciones de cooperación en materia de políticas macroeconómicas.

Estos hechos, sumados a la falta de países líderes que estén en situación de transmitir estabilidad y a la baja interdependencia inicial, dejan muy poco margen para imaginar iniciativas poderosas de coordinación de políticas macroeconómicas. Sin embargo, es probable que a nivel de cada acuerdo específico surja espacio para ciertas actividades de cooperación factibles para ese esquema, según sus propias especificidades y realidades.

Otro aspecto fundamental en la posibilidad de progresar en la integración seguirá siendo el impulso político-estratégico, que ha permitido en numerosas ocasiones recientes generar condiciones favorables para que se produzcan luego proyectos o acciones en el campo económico. Ejemplos notorios en dicho sentido son el MERCOSUR, el convenio entre Colombia y Venezuela y muchos otros similares.

Desde el ángulo económico, cuando la interdependencia es baja la demanda por coordinación también es pequeña, por un lado, y para que haya oferta de coordinación tiene que haber control efectivo sobre los instrumentos, por otra parte. Adicionalmente, cabe agregar las restricciones en las políticas económicas debidas a las condicionalidades externas impuestas por los organismos internacionales y, del mismo modo, los compromisos jurídicos que atan las políticas desde el punto de vista interno como consecuencia de los programas de estabilización, como sucede con el manejo de la convertibilidad que se autoimpuso actualmente Argentina.

En el caso general, la demanda por coordinación de políticas es en realidad una aspiración de mayor estabilidad y previsibilidad en los escenarios futuros, como elemento esencial para crear un ambiente favorable a la inversión. Por el lado de la oferta, las restricciones mencionadas acerca de la capacidad para controlar los instrumentos afecta seriamente la potencialidad de que los países latinoamericanos puedan participar en algún intento de coordinación de políticas macroeconómicas.

Se opinó que en el MERCOSUR, según la perspectiva de Brasil, la estrategia para generar incentivos a la integración debería transcurrir por la vía de la armonización de las políticas estructurales, puesto que el camino de la coordinación de las políticas macroeconómicas no lleva muy lejos y tampoco se pueden esperar grandes resultados de las preferencias arancelarias, debido a la

tendencia a la apertura al mundo de las economías latinoamericanas. En Brasil, se estima que los incentivos para la integración están relacionados con la creación de comercio dentro del MERCOSUR; con una nueva actitud del Estado, que en su política fiscal se dispone a no subsidiar más producciones como los granos y alimentos; y la percepción aún incipiente de algunos grupos de industriales que piensan que la integración en el MERCOSUR podría proporcionar un espacio para la reestructuración industrial. A partir de la armonización de políticas estructurales cabría la posibilidad que se desencadenaran dinámicas virtuosas a nivel de la economía política de la integración en Brasil. Esta dinámica permitiría a los agentes percibir que la integración podría llegar a ser un elemento de una nueva fase de industrialización, factor que es considerado como un bien público.

Por su parte en el Grupo Andino, aunque hay una cierta convergencia de enfoques en cuanto a las políticas macroeconómicas, existen dificultades con el control de las herramientas de política económica. En consecuencia, pese a que la oferta de coordinación de políticas es escasa hay una alta demanda de parte de los gobiernos y de los agentes económicos, producida por la preocupación que genera el hecho que la integración y la apertura comercial van en serio. Se ha establecido un programa de trabajo en materias como franquicias arancelarias, tema muy vinculado a las compras estatales; calificación de origen; competencia comercial, en particular lo referido a dumping y subsidios; valoración aduanera; arancel externo común; e incentivos a la exportación. Surgen de aquí distintas propuestas de armonización de políticas, que tendrán diferente profundidad según sea la viabilidad en su aplicación.

En definitiva, la búsqueda de una mayor cooperación en la armonización de políticas en la región tropieza, aparentemente, con dos factores u obstáculos: la falta de coordinación institucional dentro de los países, y la ausencia de una interpretación común sobre el modelo económico subyacente y sobre el funcionamiento de la economía positiva. Hay una tendencia frecuente a mezclar elementos de la economía positiva y normativa, lo que produce una gran confusión.

De ahí que, a partir de esta realidad, se podría intentar un estudio sobre experiencias reales con la finalidad de verificar cuales fueron los objetivos y resultados, y las razones de por qué se tuvo éxito o se fracasó. A través de estos casos se podría intentar buscar una relación analítica entre coordinación de políticas macroeconómicas y políticas comerciales. Las hipótesis que surjan se podrían convertir más adelante en un acervo de conocimientos que produzcan algún consenso acerca de la naturaleza de las relaciones analíticas que rijen en esta materia.

Otra propuesta sobre temas a investigar se refiere al análisis de los mecanismos de transmisión de inestabilidades de los países mayores a los menores; los costos y beneficios de la coordinación de políticas macroeconómicas en diversos escenarios de integración; y la compatibilidad o incompatibilidad entre apertura comercial al mundo y la integración dentro de la región.