

## ¿COORDINACIÓN DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS?: desafíos y dilemas latinoamericanos\*

Fernando González Vigil

### RESUMEN

Este artículo examina el proceso "espontáneo" de convergencia de políticas macroeconómicas que está ocurriendo en América Latina. La profundización del cambio estructural en marcha implica adentrarse en sus dimensiones microeconómicas e institucionales. Ello supone internalizar la necesidad y orientación del cambio estructural en las sociedades latinoamericanas, e incrementar la capacidad "endógena" de los países de la región para manejar sus políticas económicas. Pero esta capacidad está siendo erosionada por los crecientes procesos de globalización e interdependencia, los cuales también afectan a los países desarrollados. Es en estas circunstancias que la conformación de "bloques regionales" aparece como una vía para recuperar grupalmente la autodeterminación económica limitada en el plano individual. En tal contexto, se analizan las posibilidades y limitaciones para que los países latinoamericanos emprendan entre sí esfuerzos sistemáticos de coordinación "endógena" de sus políticas económicas, en el marco de los acuerdos de integración existentes en la región.

### ABSTRACT

This paper examines the "spontaneous" process of macroeconomic policy convergence which is currently taking place in Latin America. Deepening the ongoing structural change requires dealing with its microeconomic and institutional issues. This in turn implies that countries in the region internalize the need for reform and its final goals, and enhance their "endogenous" capacity for managing economic policy matters. However, this capacity is being eroded by the growing processes of globalisation and interdependence, which also affect developed countries. The forming of "regional blocks" appears to be a way for regaining as a group, the economic autonomy that has been lost individually. In such a context, this paper analyses the possibilities and limitations for Latin American countries in undertaking systematic efforts of economic policy "endogenous" coordination among them, in the framework of the existing regional integration agreements.

La coordinación de políticas económicas es quizá el terreno más resbaladizo de las relaciones económicas internacionales en general, y de la integración económica en particular. Sus formas de implementación, cuando se dan, quedan siempre cortas respecto a su ampliamente admitida necesidad, evidenciándose así que las relaciones entre Estados no se mueven sólo por el reconocimiento del bienestar común y de las virtudes de la cooperación, sino también -y en grado sumo- por las exigencias de la competencia y del poder. La cesión de soberanía que implica, perturba a todos los Estados. La competencia por seguir en la cresta de las olas obsesiona a los países desarrollados, y por no seguir siendo revolcados por éstas a los

países en desarrollo. A estos últimos, además, los sinsabores del "síndrome del vecino" y la costumbre de andar halados por las "locomotoras" industrializadas, los hacen muy calculadores y zigzageantes en la escogencia de las vías para empinarsse hacia la cresta.

Pero hoy en día sucede que los Estados-Nación están en crisis, y mientras que aquellos que no llegaron a serlo presienten con estupor que a lo mejor nunca lo serán, el mundo entero atraviesa por profundas reestructuraciones en la transición de un orden internacional a otro aún incierto. Expresiones destacadas de esta mutación global son la recomposición de los regímenes de regulación nacionales e internacionales y su ascendente importancia a

\* Ponencia preparada para el Módulo E: "Coordinación de Políticas Macroeconómicas", organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 21-26 de marzo de 1994.

escala de bloques -formales o informales- regionales, así como la extendida diseminación de una nueva agenda en materia de políticas económicas que pretende llenar el vacío dejado por los viejos paradigmas de desarrollo. La creciente convergencia de políticas económicas en América Latina y el Caribe refleja con singular nitidez ese proceso. ¿Qué lugar deja ello para esfuerzos deliberados de coordinación de políticas económicas entre los países de la región, y qué podría motivarlos? Las reflexiones siguientes no intentan tanto resolver esta compleja cuestión como mostrar algunas de sus principales aristas.

### 1. Requisitos principales y pragmatismo gradualista

Las dificultades encontradas por los países latinoamericanos para emprender entre sí esfuerzos continuados y consistentes de coordinación de sus políticas económicas nacionales, en el marco de los diversos acuerdos de integración en los que han formado parte durante el transcurso de los últimos treinta años, se suelen atribuir a factores tales como el bajo grado de interdependencias concretas entre las economías de la región. En la medida en que esta desarticulación intrarregional refleja el nivel incipiente de industrialización propio a la mayoría de las economías latinoamericanas, se desprende de tal explicación que es menester, primero, incrementar las interdependencias reales entre los países de la región, y que un número mayor de éstos incurrieren con éxito en procesos sostenidos de industrialización y desarrollo económico, a fin de que maduren suficientemente las condiciones para que los acuerdos de integración de la región se profundicen y, en particular, para que valga la pena el esfuerzo de coordinación y -con mayor motivo- de armonización de políticas económicas en su seno.

Otro importante factor explicativo, entre los más comúnmente citados, alude a la inestabilidad inherente a los recurrentes desequilibrios macroeconómicos que han caracterizado al devenir de la mayor parte de las economías de la región. Se incide aquí en el impacto negativo de políticas económicas mal

diseñadas y peor ejecutadas que a corto plazo no ajustaron eficazmente el nivel o la composición del gasto agregado, y que en vez de corregir, agravaron las distorsiones estructurales e institucionales responsables del mal funcionamiento de los estabilizadores automáticos que deberían permitir el equilibrio externo e interno a mediano o largo plazo. La consiguiente entrada en ciclos explosivos de desorden macroeconómico, y la fatiga social y política resultante, propiciaron movimientos pendulares en las asignaciones de políticas económicas nacionales, los que sumados a las divergencias y asincronías de dichas asignaciones entre países, generaron -en conjunto- escenarios de inestabilidad crónica que frenaron o revirtieron los ensayos de coordinación macroeconómica realizados en algunos acuerdos de integración. El mensaje es que un esfuerzo metódico y perseverante en tal sentido sólo puede florecer sobre el terreno fértil de una aplicación convergente de políticas económicas correctas y bien manejadas.

Argumentaciones como éstas son, en buena medida, acertadas sin duda, pero tampoco hay que sobreestimar su poder explicativo. En efecto, la armonización de políticas económicas es un proceso dinámico y no una sucesión de etapas rígidas. La armonización macroeconómica, en sentido estricto, es la labor más compleja y acabada de la integración económica y corresponde a sus estadios culminantes. La coordinación de políticas económicas, por su parte, es a la vez un mecanismo preparatorio y complementario a la armonización, que suele despegar cuando la liberalización comercial preferencial está perfeccionada al punto que se constituye la zona de libre comercio y -tanto mejor- la unión aduanera. Pero antes de ello, y precisamente para que estos logros iniciales sean sostenibles e irreversibles, se requiere de formas primarias de coordinación tales como el intercambio y consulta de información y experiencias, así como la compatibilización gradual del uso de ciertos instrumentos de política económica, especialmente de aquéllos más vinculados con el comercio y la competencia al interior del mercado ampliado y frente a terceros.

Se trata entonces de todo un proceso, gradual y progresivo, cuyas formas más elementales deben trabajarse desde que la integración se inicia a fin de que ésta pueda avanzar con paso firme, siendo su propia marcha la mejor señal que indique la necesidad de pasar a formas cada vez más elaboradas. Una actitud pragmática al respecto es muy aconsejable, para no "quemar etapas" y hacer lo pertinente en el momento debido determinado por la realidad procesal de cada acuerdo de integración. Actitud pragmática que, si bien entendida y sincera, debe precisamente empezar por reconocer que se está ante un proceso gradual y progresivo cuyos primeros pasos no deben ser postergados porque de éstos depende la factibilidad de los siguientes.

De lo contrario, se cae fácilmente en una actitud opuesta, la de una suerte de purismo principista que plantea que la afinidad imperfecta o incipiente de las políticas económicas nacionales impide comprometerse a otra cosa que a formas limitadas de integración. Pero como estas últimas difícilmente estimulan esfuerzos deliberados y sistemáticos de coordinación macroeconómica, la ansiada afinidad no se fabrica como producto endógeno. Por lo que dicho purismo, además de reportar las formas avanzadas de integración para las "calendas griegas", deja librada la posibilidad de que las políticas económicas nacionales converjan o bien al albur de la coincidencia espontánea o bien a la obra de la inducción exógena.

## 2. La convergencia "espontánea"

Mucho de esto es lo que está aconteciendo ahora en la región. Desde fines de la década pasada, un creciente número de países ha ido adoptando políticas económicas que los organismos multilaterales competentes respaldan por su corrección y evidencias de mejor conducción. Subsisten diferencias de profundidad y ritmo en su aplicación, por cierto, pero el grado de convergencia es bastante significativo. Además, la liberalización y apertura externa características a las nuevas políticas económicas están impulsando un incremento importante en las interdependencias reales en-

tre las economías de la región. Pese a ambos hechos positivos, persisten las reticencias a que los países de la región coordinen sus políticas económicas entre sí y sin mediación externa. Esto se observa en la mayor parte de los acuerdos de integración, tanto en los anteriores como en los actuales. La práctica privilegiada es la instrumentalización -a nivel subregional o bilateral- de la normativa general acordada en el marco del GATT, pero curiosamente se vacila en hacer algo similar en lo atinente a la agenda con el FMI y el Banco Mundial. El nuevo "modelo" de integración ya no es el europeo sino el NAFTA. La búsqueda del "sello de garantía" que otorgaría la armonización inducida por un país desarrollado parece primar por sobre el rescate de un espacio propio para el manejo macroeconómico. Sin embargo, el paquete de reformas económicas promovido por los nombrados organismos multilaterales es bastante más amplio y ambicioso; supone cambios estructurales internos de gran envergadura y de imposible factura "desde fuera". Por lo demás, los países más exitosos son justamente aquellos que han demostrado una alta capacidad endógena de gestión económica.

En verdad, el vuelco radical ocurrido en las políticas económicas de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe ha tenido como guía orientadora al denominado "Consenso de Washington"<sup>1</sup>. El propio acuñador de este apelativo advierte sobre el peligro que encierra el "revivir memorias de un Washington que intenta dictar a sus vecinos lo que deben hacer", por lo que se manifiesta "totalmente de acuerdo" con quienes enfatizan que "es el consenso nacional y no la presión de Washington lo que se necesita para sostener una exitosa reforma de políticas económicas" (Williamson, 1990: 27-28). Parafraseando esta acertada afirmación, cabría extenderla al plano subregional o plurilateral para recordar que sería irresponsable trasladar a la presión externa la última palabra en la decisión sobre la conveniencia, intensidad y ritmo del proceso de coordinación de políticas macroeconómicas en el seno de los acuerdos de integración existentes en la región.

Similar reflexión viene a punto en virtud de que el grado de consenso difiere según

las áreas de política económica. El cotejo realizado por Williamson de las experiencias nacionales analizadas con connotados expertos de la región (*ibid*: 94-95) muestra que sobre el área crucial para la estabilización—la disciplina fiscal y monetaria—hay virtual unanimidad. También es muy alto el grado de consenso en áreas referidas al tipo de cambio (competitivo), liberalización comercial, atracción de inversiones extranjeras, y reforma tributaria y fiscal. Estas áreas, si bien tienen incidencia macroeconómica general, deben mucho su prioridad a los requerimientos actuales de la apertura económica; las tres primeras por razones obvias, y la última por la necesidad de generar recursos propios en un contexto de elevado endeudamiento externo y creciente competencia por los recursos internacionales. Estabilización y apertura externa son pues los principales hilos conductores del mayor consenso.

El consenso, en cambio, se mantiene en los objetivos pero ya no es tan nítido respecto a los alcances y ritmos, cuando se toca áreas que tienen que ver más con la "densidad interna" del cambio estructural e institucional. Se alude aquí a áreas tales como "el reordenamiento de las prioridades del gasto público, liberalización financiera, privatización, desregulación, y creación de un entorno apropiado" para la libre iniciativa privada y la garantía de sus derechos de propiedad (*ibid*). Cierto es que en los años transcurridos desde que Williamson hiciera su análisis comparativo han ido ganando más adeptos la priorización del gasto público en obras sociales e infraestructura y la privatización, por ejemplo. Pero, de todos modos, sigue siendo válido que el consenso aquí es menos acentuado en comparación con las áreas mencionadas en el párrafo precedente. Esto no es un simple matiz, sino revelación de algo muy relevante.

Porque se trata esta vez de áreas que atañen directamente al proceso de creación de mercados ahí donde no existen y de promoción de la libre competencia en los mercados existentes (los mercados de factores, incluidos), a la redefinición del papel del Estado y de las élites políticas y tecnocráticas, y al arraigo de valores "positivos" (productividad en el trabajo, aho-

rro, espíritu empresarial, inversión en capital humano y "bienes públicos") en el comportamiento individual y social de los agentes económicos; entre otros aspectos centrales de los que dependen decisivamente la generación de fundamentos microeconómicos sólidos y de impulsos expansivos por el lado de la oferta, indispensables para el crecimiento sostenido de la eficiencia y competitividad de las economías de la región a mediano y largo plazo. Siendo harto improbable que este tipo de cambios se puedan consolidar por simple inducción externa, y teniendo en cuenta asimismo que en los tiempos actuales de globalización con bloques regionales las ventajas competitivas requieren de bases espaciales que exceden a las dimensiones económicas de cada uno de los países de la región por separado, para sus acuerdos de integración se abre la misión de contribuir al perfeccionamiento del consenso en dichas áreas coordinando gradualmente las políticas económicas pertinentes, y mejorando así el entorno para que las emergentes interdependencias reales deriven en dinámicas divisiones del trabajo que densifiquen por dentro al buscado "regionalismo abierto".

### 3. La armonización "exógena"

Lo anterior no significa que a las contrapartes externas del consenso les correspondería un papel disminuido en las reformas más focalizadas en las dimensiones "internas" del cambio estructural. De hecho, en tiempos recientes se asiste más bien a un trabajo acentuado de las instituciones financieras internacionales sobre temas sociales e institucionales y problemas multidimensionales como el de la pobreza. En realidad, no obstante las oportunidades existentes para un esfuerzo deliberado de coordinación de políticas económicas y sociales entre los países de la región, con mayor dinámica propia y conforme a las exigencias de sus respectivos acuerdos de integración, la tendencia predominante va empero en el sentido de reforzar el recurso a los mecanismos externos de impulsión.

Varias razones hacen comprensible esta tendencia. La más elemental de todas reside

en los buenos resultados que muestra hasta el momento el proceso de reconversión de las economías de la región, tal como señalan los periódicos informes especializados (Naciones Unidas, 1993: 40-43; CEPAL, 1993). El raciocinio implícito sería que estando el "Consenso de Washington" funcionando básicamente bien, no sería prudente incorporar a otros foros e instancias que, por su escasa experiencia en la materia, podrían retrasar o complicar innecesariamente la coordinación en vez de facilitarla. La réplica sería que la densificación de las reformas estructurales exige una interiorización cada vez más profunda de su conducción (lo que por supuesto no excluye la supervisión o monitoreo externo) y que esto es precisamente lo que cabe incentivar basándose en la reconocida mejora que se aprecia en la capacidad de gestión económica de los países de la región. Los riesgos de no hacer esto, por la confluencia del paternalismo de unos con el exceso de filiación de otros, pueden ser comparativamente más grandes<sup>2</sup>.

Otro factor en juego resulta de la justificada admiración que despierta el espectacular desempeño económico de los países del Asia-Pacífico, cuyos notables éxitos en materia de industrialización y dinamismo exportador han sido logrados sin recurrir a acuerdos de integración ni instancias formales de coordinación entre ellos, lo que tiende a percibirse en los países de nuestra región como una indicación de que la vía individual de superación del subdesarrollo no sólo es factible sino que es la única que ha funcionado de verdad (hasta ahora, al menos). Pero hay que comparar lo comparable. De varios estudios se colige que una de las diferencias más saltantes entre los países del Asia-Pacífico y la mayoría de los de América Latina y el Caribe, reside en la alta capacidad endógena de gestión (pública y privada) y cohesión social de los primeros<sup>3</sup>.

Esta cualidad, además de expresión de idiosincrasias culturales, es la obra de reformas estructurales realizadas a tiempo y de habilidades institucionales largamente cultivadas y, entre otros efectos, ha permitido que la mayor parte de esos países haya podido manejar sus economías con elevados niveles de autonomía

respecto a los organismos multilaterales. En buena parte de América Latina y el Caribe, las correspondientes reformas estructurales e institucionales forman parte del trabajo recién en curso o aún por hacer. El tema que levantamos para su discusión gira entonces en torno a la combinación adecuada de supervisión externa y dinamización endógena que ello requiere, sin olvidar el entorno actual de formación de bloques regionales, rasgo inexistente o muy tenue en los años en que los países del Asia-Pacífico hicieron su trabajo.

Pero el factor que obra con más fuerza en favor de la armonización "exógena" es indudablemente la considerable globalización de la economía internacional. Este fenómeno, emanado del mundo de los negocios cada vez más transnacionalizado, se manifiesta también en una acrecentada interdependencia entre los países y se traduce, entre otros efectos, en una pérdida general de autonomía relativa por parte de los mismos para el manejo de sus políticas económicas nacionales. Una salida lógica para llenar este vacío consistiría en la concertación de mecanismos globales de manejo económico; y éste es precisamente el empeño de los organismos o foros multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y el GATT (con su proyectada conversión en una Organización del Comercio Internacional). Pero esta salida está complicada por el trasfondo de la crisis del orden económico internacional heredado de Bretton Woods, y su actual transición hacia un nuevo orden aún incierto. De primera relevancia en este tránsito es el proceso de desestructuración-reestructuración de los "regímenes de regulación" (nacionales e internacionales) que lo subyace<sup>4</sup>.

La resolución multilateral del problema sería la óptima desde el punto de vista de los "países pequeños" (en el sentido definido por la ciencia económica), como son los de América Latina y el Caribe. Pero ella se enfrenta no sólo a las viejas complicaciones inherentes a la fuerte asimetría entre países pobres y ricos, sino también a las resultantes de la aguda competencia entre los segundos, cuyas cuotas de poder en los organismos multilaterales están inadecuadas a los cambios de posición entre ellos y a las exigencias de un sistema económico

internacional cada vez más multipolar. De ahí que algunos de esos países desarrollados intenten formas "elitistas" de coordinación macroeconómica en grupos selectos<sup>5</sup>, como alternativa para adelantar sus intereses nacionales sin las complicaciones de un multilateralismo auténtico.

Entretanto, el empeño de los organismos multilaterales ha ido surtiendo efecto con respecto a los países en desarrollo, particularmente aquéllos de regiones como la nuestra que por su decepcionante gestión económica anterior y altos niveles de endeudamiento externo requerían de una supervisión estrecha. La disciplina que han sabido infundir, y su función catalizadora de recursos internacionales, han ido permitiendo los resultados positivos antes comentados, en materia de estabilización, liberalización y apertura externa, e inicio de algunas reformas estructurales e institucionales fundamentales. La tarea que queda por delante es enorme, empero. Todavía están por verse en la región crecimientos sostenidos, dinamismos competitivos y reducciones de inequidades sociales comparables a las logrados por los NICs asiáticos. Las peculiaridades internas de esos países no se pueden replicar, por cierto, pero sí hay que asimilar la lección más simple y prístina: se requiere de toda una obra de "ingeniería social" que debe ser eminentemente propia.

La colaboración de los organismos multilaterales para tal cometido será sin duda muy necesaria pero más lo será el reforzamiento de las contrapartes locales, de la densidad interna del esfuerzo. La aceptación de la labor de dichos organismos ha aumentado al interior de nuestras sociedades, pero sólo es firme dentro de las élites tecnocráticas nacionales a cargo de los asuntos económicos. Claramente insuficiente para construir "fábricas sociales" eficientes, "competitividads sistémicas" dinámicas (Porter, 1990). Querer hacerlo por simple intensificación de la dosis de inducción exógena no es sólo utópico, puede ser hasta contraproducente y echarse a perder lo avanzado. Los riesgos de bandazos pendulares están lejos de haber desaparecido, y algunos acontecimientos recientes en la región alertan sobre signos de "fatiga". En vez de alimentar los temores de una

armonización transnacional "autoritaria", hay que encontrar las fórmulas adecuadas de involucramiento endógeno con supervisión multilateral, y precisar el ingrediente que le compete a nuestros acuerdos de integración.

#### 4. Las vías de la coordinación "endógena"

Ante la pérdida de autonomía que experimentan prácticamente todos los países del mundo -los países desarrollados más poderosos, inclusive- en el manejo de sus políticas económicas nacionales, y en vista de las dificultades de diversa índole que tendrían que superarse para hacer viable la coordinación macroeconómica en un marco multilateral no discriminatorio (es fácil imaginar la lentitud y cortedad de metas que forzosamente le imprimirían a este proceso la cantidad y disimilitud de los países convocados), ha ido ganando en importancia el recurso a ámbitos más manejables -regionales o subregionales- donde la coordinación puede ser llevada a cabo, con mayor celeridad y mejores *chances* de éxito, entre un número limitado de países unidos por ciertas afinidades. Las agrupaciones de integración aparecen así hoy en día como ámbitos propicios para lograr (o recuperar, según los casos) capacidad endógena de manejo económico y político, a nivel colectivo esta vez, dadas las limitaciones impuestas a las capacidades individuales por las fuerzas de la transnacionalización de los negocios y de la interdependencia entre países. Estas fuerzas están transformando la noción tradicional de soberanía, dando paso a formas más extrovertidas y compartidas de ejercicio de la misma.

Es asaz aleccionador que los principales protagonistas de esta formación de bases regionales para la conducción económica sean precisamente aquellos países desarrollados relativamente más afectados por los cambios en la "jerarquía económica" que acompañan a la mutación del orden económico internacional. La vía más elaborada de coordinación de políticas económicas a escala regional es sin duda la emprendida por la integración europea. Ésta agrupa a países de niveles de desarrollo bastante comparables, lo que ha permitido que la

presencia de un reconocido liderazgo económico interno (Alemania) haya tenido que ejercitarse sin menoscabo de la profundización de formas genuinamente plurilaterales de gestión comunitaria. El elevado nivel de interdependencia real entre estas economías nacionales ha sido ciertamente muy importante para la capacidad demostrada. Hoy se le conoce como la Unión Europea con el objetivo de constituirse en un fuerte bloque regional; pero tanto o más importante para hacer ello viable ha sido su posición -y actitud- de "interdependencia independiente" respecto a los centros del poder mundial. Son, además, países dotados de instituciones nacionales sólidas, y que pese a (¿o por?) ello han sabido edificar conjuntamente una institucionalidad comunitaria consistente, con poderes supranacionales; algo fundamental para la progresión de la coordinación macroeconómica (como ha quedado bien demostrado por lo ocurrido durante el proceso de formulación, debate y aprobación del Tratado de Maastricht).

Bastante diferentes son las características con las que acaba de nacer el NAFTA, la otra vía de coordinación sobre bases regionales que se proyecta en el horizonte. La diferencia más saltante reside en que este esquema cobija a un país en desarrollo junto con la superpotencia mundial, característica que ha sido recibida con aprehensión por algunos (sobre todo en el mismo Estados Unidos, curiosamente) y por otros como un audaz esbozo de la modificación del viejo patrón de relaciones Norte/Sur que albergaría el orden económico internacional emergente. No obstante esta pronunciada asimetría, las tres partes involucradas se muestran suficientemente satisfechas con los términos negociados en el Tratado correspondiente. El viaje recién comienza, empero, y en adelante el peso de cada quién se verá en la forma cómo se aborden y solucionen las eventuales controversias y, sobre todo en los contenidos y procedimientos de aplicación de la coordinación de normas comerciales y políticas económicas. Por el momento, todo lo que se puede suponer es que dadas la composición y estructuración inicial de este esquema, por un buen lapso su estilo de coordinación será posiblemente "ver-

ticial" en comparación con el de la integración europea (y del que intermitentemente ha tenido lugar en los acuerdos de integración de nuestra región). En todo caso, será el tiempo el encargado de proporcionar las evidencias del caso, que ojalá nos sorprendan para bien.

En cuanto al Asia-Pacífico, se ha ido tejiendo allí una densa -aunque informal- red de interdependencias reales que está dando lugar a una muy dinámica división del trabajo, la que ahora comprende a la zona costera de China. Los países de esta región han sido tradicionalmente reacios a conformar acuerdos formales de integración económica entre sí (incluso la ASEAN es una excepción a medias, pues se trata de un esquema bastante informal para los estándares europeos y hasta latinoamericanos). Es una incógnita por cuanto tiempo más podrán mantener esta posición, ante los desafíos que les representan la consolidación del bloque europeo y el surgimiento del norteamericano. De animarse a formar su propio bloque, dada la manifiesta preferencia de esos países por un sistema de libre comercio abierto, es muy probable que lo harían siguiendo los canones del nuevo "regionalismo abierto". Pero ésta no es la única opción que podrían tener a la mano, pues aparentemente la administración Clinton estaría contemplando la posibilidad de proyectar el NAFTA hacia algunos de esos países asiáticos. Cualquiera que sea la vía que estos países finalmente adopten, sin duda uno de sus principales activos es la alta capacidad endógena de gestión económica que poseen, lo que redundaría en beneficio de la coordinación de políticas económicas a establecerse en el caso de que, finalmente, decidan agruparse.

América Latina y el Caribe tienen ante sí, entonces, estas vías principales de coordinación de políticas económicas a escala regional; no tienen que imitarlas o seguirlas irreflexivamente, sino sopesarlas cuidadosamente a fin de tomar la opción propia que mejor se adecue a sus realidades específicas. Puesto que México ya es parte del NAFTA, esta cuestión sigue teniendo vigencia práctica para el resto de la región, especialmente para los países suramericanos. Como elementos propicios se cuenta

con la significativa convergencia de las políticas económicas nacionales y el ascenso de las interdependencias reales entre las economías latinoamericanas<sup>6</sup>. De otro lado, los principales frenos provienen de la erosión del marco jurídico e institucional de varios acuerdos de integración, así como de las relaciones de "interdependencia dependiente" que la mayor parte de los países de la región mantienen con los centros de poder mundial.

Pese a ello, algunos acuerdos de integración han registrado importantes avances en materia de coordinación de políticas económicas en años recientes, particularmente a propósito de la instrumentación de normas comerciales y conexas dentro de los lineamientos del GATT, y también en ciertos casos siguiendo de cerca el formato de la agenda de negociaciones que dieron lugar al NAFTA. Esta tarea de corrección "ex post" de las distorsiones a la competencia va mostrando la necesidad de su correlato obligado, la prevención "ex ante" mediante la armonización gradual y progresiva de los instrumentos básicos de política macroeconómica, necesidad que se va haciendo más perentoria conforme se llega a las etapas culminantes de la constitución de la zona de libre comercio o de la unión aduanera. En estas etapas ya se encuentran algunos acuerdos de la región. Es la hora, por tanto, de ir dándoles un papel más activo en la coordinación macroeconómica.

## NOTAS

1. "Washington" alude aquí a "tanto el Washington político del Congreso y miembros principales de la administración, como el Washington tecnocrático de las instituciones financieras internacionales, las agencias económicas del gobierno de EUA, la Junta de la Reserva Federal y los *think tanks* de expertos e ideólogos" (Williamson, 1990: 27).
2. Valga una digresión para mencionar que, mientras que los organismos multilaterales competentes han ido remozando sus actitudes para "ayudar a los que se ayudan a sí mismos" (en sintonía con lo que antes se decía acerca de lo que debía ser la cooperación bien entendida:

## 5. Comentario final

La globalización ocurre en un mundo de naciones y, en vez de hacer irrelevantes a las particularidades locales o regionales, les da paradójicamente un nuevo y mayor valor estratégico. La ventaja (comparativa y competitiva) es, por definición, relativa; se nutre de la diferencia. Las particularidades nacionales y regionales son la fuente de la ventaja que un país o grupo de países detenta para asegurarse una presencia y participación adecuada en los negocios globales. De ahí que la cuestión nacional y regional no desaparece con la globalización; simplemente se transforma. El Estado-Nación clásico está así en crisis, pero para dar paso probablemente a formas regionales de organización económica y política. Éstas, a su vez, abren un destino a los países que no lograron ser Estados-Nación; distinto al naufragio en un mercado mundial administrado por terceros. Este destino hay que construirlo, ganando -por acción colectiva- capacidad endógena de gestión económica, para densificar y completar el cambio estructural iniciado y para ser actores protagónicos en el emergente orden económico multipolar. La consolidación de la integración entre los países de la región, mediante la profundización de los acuerdos existentes, sigue teniendo en consecuencia tanto validez funcional como misión estratégica.

enseñar a pescar en vez de asumir permanentemente el rol de proveedor de pescados), irónicamente las mayores resistencias a la coordinación de políticas económicas entre los países de la región provienen con frecuencia de las propias élites tecnocráticas nacionales a cargo de esas políticas.

3. El "milagro" del Asia-Pacífico, consistente en rápido crecimiento económico con declinante desigualdad social, se debe a la combinación de políticas de desarrollo fundamentalmente correctas (estabilidad macroeconómica, gestión acertada de objetivos de desarrollo y de equilibrios económicos básicos), intervenciones selectivas y a la medida, y una inusualmente rápida acumulación de capital físico y humano (basada



- en altos coeficientes de ahorro e inversión domésticos, y en la priorización de la educación). Para estos logros, ha sido decisiva la capacidad administrativa resultante de las realidades institucionales de esos países; y la huella de las diferencias al respecto entre éstos se aprecia en sus desempeños económicos comparativos (Page y otros, 1993). De otro lado, la experiencia adquirida a través de los préstamos para ajuste estructural efectuados por el Banco Mundial a países en desarrollo de otras regiones (incluyendo América Latina y el Caribe) muestra que las condicionalidades menos cumplidas fueron precisamente aquellas que requieren de cambios institucionales importantes, y aquellas que inciden en áreas políticamente muy sensibles (Mc Cleary, 1989).
4. Acerca de la "teoría de la regulación", consultar por ejemplo (Aglietta, 1976; De Bernis, 1983; Benko y Lipietz, 1992).
  5. El intento más saltante es el llamado "Grupo de los Siete". Para una evaluación de sus resultados durante la segunda mitad de la década del ochenta, consultar (Dobson, 1991).
  6. A nivel de los países de la ALADI, las exportaciones intrarregionales pasaron de representar alrededor de un 10% de las totales en el período 1986-90 a un 16.4% en 1992. El crecimiento del comercio intrarregional se está dando en todos los circuitos de intercambio (intra-MERCOSUR, intra-GRAN, MERCOSUR-GRAN, MERCOSUR-Chile, GRAN-Chile, MERCOSUR-México, GRAN-México, Chile-México), y con singular dinamismo al interior de las dos agrupaciones subregionales mayores (MERCOSUR y GRAN). En materia de inversiones intralatinoamericanas, también se asiste a un remarcable e inédito dinamismo (ALADI, 1993: Capítulo Primero).

## REFERENCIAS

- Aglietta, Michel, *Regulation et Crise du Capitalisme*, Paris: Calmann-Lévy, 1976.
- ALADI, *Articulación de esquemas subregionales y bilaterales de integración*, ALADI/Sec/Estudio 75. 01/10/93 (Informe de Consultoría preparado por Fernando González Vigil, Roberto Pizarro y José Manuel Quijano), 1993.
- Benko, Georges y Alain Lipietz, *Les Régions qui Gagnent - Districts et Réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris: Presses Universitaires de France, 1992.
- CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, Notas sobre la Economía y el Desarrollo, Nos. 552/553, diciembre, 1993.
- De Bernis, Gérard, *De Quelques Questions Concernant la Théorie des Crises*, Paris: Cahiers de l'ISMEA, Série Economies et Sociétés, No. 25, 1983.
- Dobson, Wendy, *Economic Policy Coordination: requiem or prologue?*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1991.
- Mc Cleary, William A., *Policy Implementation under Adjustment Lending*, Finance and Development, Marzo, 1989.
- Naciones Unidas, *Estudio económico mundial - tendencias y políticas actuales en la economía mundial*, Nueva York: Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, E/1993/60, 1993.
- Page, John y otros, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Nueva York: The World Bank, Oxford University Press, 1993.
- Porter, Michael E., *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York: The Free Press - Macmillan, 1990.
- Williamson, John, *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990. (Las páginas citadas en el texto corresponden a la siguiente edición en español: *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México: Ed. Gernika, 1991).