



Apertura de los mercados y transformación productiva: las respuestas de la CEPAL

Entrevista a Gert Rosenthal Königsberger

En el momento de auge del liberalismo económico en América Latina, el tema de las consecuencias de la apertura de los mercados sobre las estructuras productivas nacionales estuvo en el centro del pensamiento de CEPAL. Entrevistamos a Gert Rosenthal Königsberger, quien fue su secretario ejecutivo en aquel momento (1988-1997), para comprender el alcance de las propuestas elaboradas entonces.

Puente@Europa (P@E): Durante su mandato como secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en los años '90, se publicó un texto que logró captar muy bien el “cambio de época”. ¿Qué cambios habían operado sobre las dimensiones internacional, regional y nacional para que se produjera una transformación de tal magnitud en la concepción sobre los procesos de integración regional en América Latina?

Cuando asumí la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, había un recio debate en curso hacia el interior de la Secretaría. Algunos funcionarios eran fieles al pensamiento fundacional de la institución, comprometidos con la industrialización basada en la sustitución de

importaciones, un adecuado equilibrio entre estado y mercado -aunque acaso privilegiando el primero sobre el segundo-, y poniendo un marcado énfasis en superar las restricciones de carácter estructural al desarrollo. Otros apelaban al imperativo de adaptarse a nuevas circunstancias y, sobre todo a la gradual pero progresiva globalización de la economía, que prácticamente obligaba a la liberalización comercial y financiera, así como a privilegiar las señales del mercado por encima de las acciones del estado.

Se produjo cierta polarización en ese debate -crecimiento hacia adentro frente a crecimiento hacia fuera; estado frente a mercado- y la Secretaría finalmente produjo un documento que pretendía apartarse de esa polarización, encontrar una “tercera vía” y combinar elementos del paradigma pretérito con otros del paradigma emergente.

El trabajo pionero que salió, y que marcó un nuevo rumbo para la institución, fue titulado *Transformación Productiva con Equidad*². Tuvo una muy buena acogida y ofreció un paradigma intermedio entre el “neoliberalismo” y el mensaje institucional de los años cincuenta. Indicaba lo obvio: las señales del mercado no resolverían todo; siempre se requeriría de una intervención de la acción pública para mejorar nuestra inserción en la economía global y para lograr crecimiento con equidad. Pero tampoco se podía dar la espalda a un proceso ya en marcha -la globalización de la economía- y a los cam-

bios de pensamiento y actitud que estaban en boga en esa época.

El próximo desafío era compatibilizar la integración económica, concebida para el modelo de sustitución de importaciones, al nuevo modelo aperturista propuesto. Ello dio origen al “regionalismo abierto”. El mensaje consistía en que era factible apostar a favor de una liberalización comercial que a la vez fuera compatible con la integración intra-latinoamericana y se ofrecían orientaciones para lograr ese propósito. Era una clarinada para actualizar los procesos de integración formales existentes en Centroamérica, el Caribe, la región Andina y el Cono Sur. Se rechazaba la idea de que la apertura terminaría destruyendo los procesos de integración existentes; más bien, se pretendía demostrar que la integración podía ser funcional a mejorar la inserción de los países en la economía internacional.

P@E: ¿Cuáles son, en su opinión, las diferencias más significativas en lo que concierne al concepto de “integración productiva” en la vieja concepción del regionalismo -aquella que estuvo vigente hasta los años ‘80- y la del nuevo regionalismo?

El modelo anterior privilegiaba el mercado ampliado de los países miembros de un proceso de integración frente a los mismos bienes y servicios originarios en terceros mercados. O sea, para usar la jerga de aquel entonces, se apostaba que la “creación de comercio” excedería la “desviación del comercio”, sin desconocer que había cierta desviación implícita detrás de las barreras arancelarias (y no arancelarias).

En cambio, el regionalismo abierto obliga a las empresas de los países miembros de un proceso de integración a competir internacionalmente. O sea, en su expresión extrema, no habría espacio para desviación de comercio. La idea era que se podían aprovechar las economías de escala y de aglomeración, así como el aprendizaje del proceso de integración a la antigua, para impulsar un proceso de integración moderno, competitivo, orientado tanto hacia la sustitución de importaciones de manera competitiva como para incursionar en la exportación hacia terceros países.

P@E: ¿Cuáles han sido las principales virtudes y defectos de la nueva estrategia del regionalismo abierto? ¿Cuál es su evaluación sobre los resultados alcanzados por los procesos de integración latinoamericanos durante los últimos años?

Creo que esa evaluación tiene claros y oscuros, pero éstos no necesariamente están vinculados al modelo de integración, sino a otros factores. Yo no le podría afirmar que el desempeño del Mercosur en los últimos tiempos ha sido superior al que registró en sus años pioneros, pero un análisis de fortalezas y debilidades va mucho más allá de si los compromisos se inscriben en el “regionalismo abierto”. Sí

puedo decirle a Ud. que en el caso de la región que conozco mejor, Centroamérica, el ritmo de crecimiento del comercio intrarregional después de que los países optaron por la liberalización comercial (el arancel promedio bajó de más del 25% a menos del 10% en cosa de cinco años) fue muy superior al registrado bajo el modelo de sustitución de importaciones. Es cierto que algunas empresas que vivían al amparo de la protección arancelaria tuvieron que clausurar sus actividades. Pero bajo el ordenamiento jurídico-institucional existente, surgieron nuevas actividades y el valor del comercio intrarregional pasó de 2300 millones de dólares en el año 2000 a 6500 millones en el año 2008.

P@E: A pesar del impulso que los procesos de integración han tenido durante los ‘90 y, luego de la crisis de finales de aquellos años, una vez más a partir de 2003, estos parecen haber alcanzado una situación de estancamiento. ¿Cuáles considera Ud. que son los principales obstáculos de orden estructural que deben enfrentar los procesos de integración en la región? ¿Cuáles serían posibles alternativas para sortear estas dificultades?

Es curioso, pero en los últimos tiempos volvimos al debate que se había dado unos 30 años atrás. Ese nuevo capítulo lo lanzaron Cuba y Venezuela con la suscripción de la llamada “Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)” en diciembre de 2004, en reacción a la iniciativa de forjar una zona de libre comercio de alcance hemisférico guiada por las señales del mercado, claro está. Guardando las distancias, el planteamiento del ALBA (hoy la “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”) es contestatario al paradigma de la globalización y busca volver a algo próximo a un esquema de comercio administrado. El debate se ha llevado hacia el interior de cada proceso subregional: Venezuela lo llevó al Mercosur (sin ser aún miembro pleno), Nicaragua lo llevó al proceso de integración centroamericana, Bolivia y Ecuador lo esgrimen en la región andina y varios países caribeños lo han llevado hacia el interior de la Comunidad del Caribe. Este debate de tipo conceptual desde luego no es el único problema que se vislumbra, pero ha cambiado el ambiente en que se analiza el progreso de los procesos de integración.

Notas

¹ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1994.

² CEPAL, *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo en América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, 1990.