

Estrategias de desarrollo. Convergencia de políticas. Integración económica

Francisco E. Thoumi

La nueva integración formal difiere sustantivamente de la que se estableció en la región durante los años 60 y 70. La integración de dichas décadas se concebía como una forma de proseguir a escala regional las políticas de sustitución de importaciones prevalecientes en cada país, con el fin de aprovechar economías de escala, desarrollar ramas industriales cuyos costos en los pequeños mercados nacionales eran muy altos, y disminuir la inestabilidad del sector externo generada por las fluctuaciones en los precios internacionales de los productos básicos de exportación de la región. La integración actual ocurre dentro de un entorno de economías abiertas, y se concibe como una complementación a ellas, para facilitar la inserción de los países de la región en la economía mundial.

Francisco E. Thoumi: Economista colombiano, consultor internacional residente en EE.UU. Ex-funcionario de diversos organismos internacionales; ex-catedrático universitario. Autor de diversas publicaciones sobre temas de desarrollo internacional, integración económica y narcotráfico en Colombia y América Latina.

El surgimiento de un «nuevo orden económico internacional» durante los últimos años ha hecho renacer el movimiento integracionista en el mundo debido a que éste se concibe, en parte, como un agregado de bloques de comercio. Dentro de la América Latina este movimiento se ha expresado en la reactivación de sistemas de integración que habían decaído durante los años 80 como el Mercado Común Centroamericano y el Grupo Andino, y en la formación de nuevos acuerdos como el Grupo de los Tres y el Mercado Común del Sur.

Los sistemas de integración regional formal latinoamericanos del pasado tuvieron épocas de aparente éxito, pero a fin de cuentas sufrieron crisis graves que los llevaron a que durante los años 80 perdieran su dinamismo y casi desaparecieran como entes protagónicos en la región¹. Uno de los problemas más graves enfrentados por los sistemas de integración surgió de la dificultad en coordinar las políticas económicas de los países miembros de los diversos esquemas.

La divergencia de políticas contribuyó sustancialmente a la inestabilidad en los flujos de comercio, hizo que muchas medidas acordadas dentro de los sistemas de integración - tales como márgenes de preferencia arancelaria - no se respetaran y, en general, le restó bastante credibilidad a los procesos. Dada la experiencia del pasado, es importante preguntarse si los procesos de integración formal que están surgiendo en la América Latina tienen más posibilidades de promover la convergencia en políticas requerida para su éxito. En este ensayo se intenta responder esta pregunta.

Factores condicionantes de la convergencia de políticas

La convergencia de políticas económicas entre los países miembros de un sistema formal de integración está condicionada por la estructura productiva, los sistemas económicos y políticos, las estrategias de desarrollo y la coyuntura y políticas macroeconómicas de cada país. Entre más divergencia exista entre estos factores, mayor será la dificultad para lograr una convergencia en las políticas económicas de los países miembros de un sistema de integración.

La experiencia latinoamericana ilustra claramente dichas dificultades. Por ejemplo, en 1966 cuando se acordó establecer el Grupo Andino, los países grandes coincidían en sistemas políticos y en el énfasis de sus estrategias de desarrollo. Todos los presidentes habían sido elegidos (Frei en Chile, Lleras en Colombia, Belaúnde en Perú y Leoni en Venezuela) y todos los países seguían estrategias de desarrollo económico dentro del marco de la sustitución de importaciones en economías mixtas en las cuales la función del Estado era relativamente semejante. Cuando el Grupo Andino se consolidó formalmente a finales de 1970, la diferencia en la estructura productiva de Venezuela hizo que dicho país se abstuviera de participar². Para entonces, los sistemas económicos de Chile y Perú habían

¹ Las crisis de los diversos sistemas de integración han sido frecuentes y ampliamente estudiadas; v. por ejemplo, *Fishlow; Hojman; Holbik/Swan; Vargas-Hidalgo*.

² Bacha analiza las razones por las cuales Venezuela no formó parte del Grupo Andino original.

cambiado sustancialmente con el advenimiento de los gobiernos de Allende y Velasco Alvarado. Ambas administraciones promovían gobiernos de diferente carácter socialista, en los cuales la intervención del Estado en la conducción de los asuntos económicos se acentuaba marcadamente. Por otro lado, la administración colombiana, después de haber establecido rígidos controles al comercio exterior en 1967, en respuesta a una crisis de la balanza de pagos, trataba de liberar paulatinamente el comercio exterior (*Berry/ Thoumi*). Durante los primeros años de la década de los 70, los gobiernos de los países del Grupo Andino trataron de forjar políticas conjuntas que implicaban transacciones entre las metas de política de cada país, las cuales eran insatisfactorias para cada uno de ellos. Cuando el gobierno de Allende cayó, y Chile viró radicalmente sus políticas, el conflicto interno se hizo más agudo. Chile se retiró del Grupo, a pesar de algunas modificaciones en las políticas diseñadas para satisfacer las nuevas exigencias chilenas.

La divergencia en coyuntura macroeconómica y política de ajuste también ha sido un obstáculo grave a la integración latinoamericana. Por ejemplo, la inestabilidad macroeconómica de la Argentina durante los años 70, reflejada en altas tasas de inflación y variaciones notables en la tasa de cambio real, se transmitió a los países vecinos a través de una inestabilidad muy alta en los flujos de comercio (*Ballesteros/Thoumi*). De manera similar, la revaluación del bolívar venezolano durante la bonanza petrolera de los años 70, seguida de su devaluación en 300% en 1983, primero promovió un aumento masivo en las exportaciones colombianas y ecuatorianas a Venezuela, y luego una dramática caída de ellas, causante de quiebras importantes, especialmente en el Ecuador (*Thoumi*).

La divergencia en los sistemas políticos también ha afectado la integración latinoamericana. Por ejemplo, la revolución sandinista en Nicaragua contribuyó significativamente a la crisis en la balanza de pagos de dicho país, a su incumplimiento de los acuerdos de integración, y a la paralización del Mercado Común Centroamericano durante los años 70. Cambios en sistemas políticos que no han causado grandes efectos económicos también han tenido efectos negativos graves para la integración. Por ejemplo, el rechazo al auto-golpe del presidente Fujimori en Perú de parte del presidente Carlos Andrés Pérez de Venezuela ha contribuido a la separación temporal del Perú del Grupo Andino.

Estrategias de desarrollo e integración

Sustitución de importaciones e integración. La vieja integración buscaba continuar a escala regional los procesos de sustitución de importaciones seguidos

por los países de la región. Sin embargo, esto fue tarea bastante difícil porque la estrategia de sustitución de importaciones no facilita la convergencia entre las políticas de los países que la siguen.

Primero, la estrategia de sustitución de importaciones se llevó a cabo dentro de un entorno de intervención gubernamental que llevó a una gama muy grande en las políticas seguidas por cada país: aranceles y barreras para arancelarias (cuotas, depósitos previos a las importaciones, licencias previas, etc.), controles de precios para industrias monopólicas y para productores de bienes de primera necesidad, legislaciones laborales restrictivas, mercados de capital controlados, subsidios diversos a la producción (a través de tasas de interés, sistemas de compras gubernamentales excluyentes de la competencia extranjera, tarifas de servicios públicos, etc.), propiedad estatal de industrias, regulaciones restrictivas a la inversión extranjera directa y muchas otras formas de intervención sobre la economía. Esta amplia gama responde a las características institucionales de cada país, difiere enormemente en cada uno de ellos, y su gran número y variedad en sí mismas dificulta la convergencia de políticas.

Segundo, la diversidad en la estructura de producción y en el tamaño del mercado condiciona algunas de las políticas a seguir en cada país. Por ejemplo, el gran peso del petróleo en Venezuela como generador de divisas hizo que durante los años 70 el bolívar se mantuviera a un nivel muy alto y que el sector industrial venezolano requiriera un arancel más alto que el colombiano o peruano para competir en los mercados andinos (*Hohman*). El pequeño tamaño de los mercados boliviano y ecuatoriano contribuyó a que cuando el Grupo Andino se estableció, dichos países tuvieran sectores industriales mucho menos desarrollados que los de Chile, Colombia y Perú y por consiguiente, sus aranceles no protegieran industrias sí protegidas en el resto del Grupo Andino. El punto a resaltar es que países que siguieron políticas de sustitución de importaciones, terminaron con estructuras de protección a la industria muy diversas, que dificultaron la convergencia de las políticas regionales de sustitución de importaciones.

Tercero. La estrategia de sustitución de importaciones privilegia la producción industrial sobre la de productos básicos y consumo. Luego, los déficits, comerciales bilaterales, especialmente en manufacturas, se consideran indeseables, lo cual restringe el número de políticas satisfactorias para todos los países y dificulta aún más la convergencia entre ellas. Era claro que, si la integración regional se dejaba a las fuerzas de mercado, ella conduciría a la concentración manufacturera en los países más grandes, con mayores mercados y sectores manufactureros más

diversificados. Por consiguiente, la integración basada en una estrategia de sustitución de importaciones indujo a todos los sistemas de integración formal en América Latina a desarrollar dos pilares fundamentales: la liberación del comercio intrarregional sobre la base de preferencias arancelarias que podían ser bastante grandes debido a los altos aranceles prevalecientes, y la planificación del desarrollo industrial para garantizar una distribución equitativa de los nuevos sectores y plantas manufactureras entre los miembros de los sistemas de integración. Sin embargo, esto no resolvió el conflicto fundamental entre los países grandes que enfatizaban los programas de liberación comercial en los cuales percibían sus ganancias, y los países pequeños que enfatizaban los sistemas de planificación industrial en los cuales basaban sus esperanzas para diversificar sus economías. Este conflicto de intereses agregó complejidad y dificultad a la convergencia de políticas.

Cuarto, la integración bajo una estrategia de sustitución de importaciones no fomenta la formación de gremios y grupos de presión en favor de la integración. La mayoría de los gremios que se forman son de productores, los que promueven grupos de presión que tienden a proteger cada uno su mercado nacional. Cada vez que hay problemas en la balanza de pagos, los gobiernos tienden a responder a los requerimientos de dichos grupos, fortaleciendo las medidas proteccionistas. Los exportadores no perciben los mercados regionales como estables, y generalmente no invierten para satisfacerlos. En general, una parte importante del comercio intrarregional tiende a ser de excedentes y los flujos totales de comercio tienden a ser muy inestables. Por consiguiente, **las políticas de sustitución de importaciones no contribuyen a desarrollar grupos de presión con intereses fuertes en los procesos integracionistas, lo cual hace que las políticas que favorecen la integración no cuenten con fuerte apoyo interno en los países miembros de los sistemas de integración.**

Es de notar que, a pesar de las dificultades en la convergencia de políticas, la estrategia de sustitución de importaciones tiene una característica aparentemente positiva para la integración, puesto que permite evadir o al menos postergar crisis abiertas en los sistemas formales de integración. Por ejemplo, las divergencias en las metas y políticas de los miembros del Grupo Andino durante los años 70 no llevaron a la ruptura del sistema. Las dificultades en la balanza de pagos peruana y chilena durante esos años llevaron a que dichos países alzaran unilateralmente sus barreras al comercio exterior, e incumplieran sus compromisos de integración a lo menos parcialmente, pero no los forzaron a retirarse del Grupo. En esta forma el Grupo Andino experimentó una crisis de incumplimiento de las metas del

acuerdo, pero no se desmembró hasta 1978, después de que Chile rechazó la estrategia de sustitución de importaciones.

Análisis econométricos de los flujos de comercio intra-latinoamericano realzan las debilidades de la integración económica bajo estrategias de sustitución de importaciones (*Thoumi*). Estos estudios han encontrado que durante los años 70 y principios de los 80 las dos variables explicativas de los flujos bilaterales más importantes fueron el producto interno bruto (PIB) del país exportador, y la distancia física entre los mercados. La importancia del PIB del país exportador indica que los flujos de comercio respondieron principalmente al tamaño de los mercados del país exportador y la diversificación de su producción. Esta es una característica especialmente importante en el comercio de manufacturas. La importancia de esta variable indica que los flujos de comercio han sido muy desequilibrados en favor de los países más grandes de la región, y estos desequilibrios han sido proporcionalmente mayores en el comercio de productos manufacturados que en los productos basados en la abundancia de recursos naturales. Este patrón de comercio desvirtúa la integración regional desde el punto de vista de los países pequeños.

La importancia de la distancia entre mercados indica que la infraestructura para el transporte, el conocimiento de los mercados y la información sobre los mismos también jugaron un papel importante. Además, durante los años 70 el comercio entre países vecinos fue aproximadamente dos terceras partes del comercio total intra-latinoamericano. Indudablemente, el comercio fronterizo es un componente importante del comercio regional.

Otro resultado importante es que el PIB del país importador no fue estadísticamente significativo en la explicación de los flujos de comercio, lo cual indica que los mercados de la región no se abrieron ni atrajeron importaciones. Bajo la estrategia de sustitución de importaciones, el comercio intra-latinoamericano respondió mucho más a fuerzas expulsivas o centrífugas que a fuerzas atractivas o gravitacionales. El mismo estudio econométrico muestra que pertenecer a los sistemas formales de integración, especialmente al Grupo Andino, no contribuyó a aumentar significativamente el comercio de bienes manufacturados.

Es de notar, además, que cuando los sistemas formales de integración latinoamericanos fueron creados a finales de los años 50 y principios de los 60, una de las metas buscadas era la disminución en la inestabilidad del sector externo de los países de la región. La experiencia de los últimos treinta años muestra que,

infortunadamente, las exportaciones intrarregionales han sido más inestables que las extrarregionales, añadiendo a la inestabilidad total del sector externo (*Ballester/Thoumi*).

No es sorprendente entonces, que los procesos de integración regional latinoamericanos, desarrollados bajo una estrategia de sustitución de importaciones, hayan encontrado grandes obstáculos, y que cuando la región experimentó la depresión detonada por la crisis de la deuda externa en 1982, la integración regional fuera una de las primeras víctimas.

Apertura e integración. La nueva integración bajo una estrategia de economía abierta y mercados libres difiere sustancialmente de la anterior. Los sistemas de integración no se conciben como castillos rodeados de un foso profundo para enfrentarse al mundo, sino como un trampolín para integrarse más efectivamente al comercio mundial. En este caso, la competencia de los mercados regionales es bienvenida como parte de un proceso de aprendizaje para competir eficientemente en los mercados mundiales. La integración regional se caracteriza entonces como un «regionalismo abierto», que proporciona beneficios que trascienden los límites del mercado de los países miembros de los sistemas de integración (*Reynolds*).

La nueva integración tiene otras características interesantes, diferentes a las de la integración bajo la sustitución de importaciones. Los bajos aranceles hacen que las preferencias arancelarias sean también bajas, y pierdan importancia con relación a las barreras no arancelarias y trabas al comercio intrarregional, las cuales se hacen más importantes. Cuando los aranceles regionales son bajos, problemas con la infraestructura de transporte, transbordos, papeleo y trabas fronterizas, pueden llegar a ser más importantes que el arancel. El sobre costo causado por factores de esta naturaleza pueden fácilmente exceder a la preferencia arancelaria obtenida dentro del sistema de integración. Así, puede llegar a ser menos costoso importar un bien en Caracas desde Nueva York pagando un arancel, que el mismo bien desde Quito sin pagar arancel, aunque el precio FOB sea igual en ambos casos. La poca importancia de las preferencias arancelarias requiere buscar soluciones concretas a los obstáculos al comercio intrarregional: mejorar las carreteras, los sistemas de comunicación e información sobre mercados, simplificar los procedimientos aduaneros, etc. El punto a resaltar es que la nueva integración tiene que ser liderada por procesos de mercado, y no por sistemas de planificación. Indudablemente, el papel del sector privado dentro del proceso integracionista se refuerza, mientras que el sector público pasa a ser más el encargado de facilitar el proceso que de dirigirlo.

Aunque pudiera parecer paradójico, los augurios para la integración económica son mucho más positivos bajo una estrategia de economía abierta y mercados libres como la que prevalece en la región actualmente, que bajo una estrategia de sustitución de importaciones. Primero, bajo dicha estrategia, la intervención estatal sobre el aparato económico es mucho menor, por lo cual la convergencia de políticas es mucho más fácil. Por un lado, hay menos políticas que armonizar, y por otro las diferencias entre las políticas nacionales son mucho menores. Por ejemplo, en 1970 cuando se estableció el Grupo Andino, los aranceles de los países miembros tenían un tope máximo que variaba entre 80 y 300 por ciento aproximadamente³. En estas circunstancias, cualquier acuerdo para forjar un arancel externo común implicaba cambios drásticos en las políticas arancelarias de la mayoría de los países. Actualmente, el tope máximo de los aranceles andinos fluctúa entre 10 y 35 por ciento, lo cual hace que las negociaciones para establecer un arancel externo común sean mucho más fáciles.

Segundo, las estrategias de economía abierta promueven la formación de grupos de presión exportadores, que refuerzan los procesos de integración en cuanto ofrecen apoyo político a las medidas integracionistas. Esto facilita la formulación de dichas políticas, y lo que es más importante, ofrecen oposición a grupos que traten de bloquear o dificultar su ejecución y sostenimiento.

Tercero, bajo una estrategia de mercado libre y economía abierta los balances comerciales entre países pierden importancia. Un déficit bilateral se concibe dentro del marco total de la apertura: si la balanza comercial está equilibrada, éste se acepta sin problemas; si la balanza comercial está desequilibrada, la solución al desequilibrio tiende a buscarse multilateralmente en vez de bilateralmente.

Cuarto, Las diferencias en la estructura productiva de los países pierden importancia. La estrategia de economía abierta hace que cada país trate de desarrollar sus ventajas comparativas, aceptando niveles de protección bajos para sectores en que el país no tenga ventajas. Por consiguiente, las diferencias en el acervo de recursos naturales no se traducen en grandes divergencias en la estructura de protección y en políticas de incentivos, lo cual facilita la armonización de políticas.

El hecho de que la convergencia de políticas de integración se facilite dentro de una estrategia de economía abierta no significa que no se presenten conflictos de

³ Aninat sumariza y analiza las estructuras arancelarias de los países del Grupo Andino a mediados de los años 60, y muestra las diferencias existentes entre ellas.

política económica graves entre diferentes miembros de los sistemas de integración. La estrategia de economía abierta minimiza los conflictos entre las estructuras de incentivos económicos de los diversos países, pero no necesariamente elimina los conflictos entre las políticas de ajuste. Por ejemplo, actualmente dentro del Grupo Andino todos los países intentan seguir la misma estrategia de desarrollo de economía abierta. Sin embargo, las políticas de ajuste en el Perú han llevado a tasas de interés muy altas, grandes flujos de capital dentro de los cuales hay una proporción alta de capitales de corto plazo, a una fuerte revaluación del sol y a déficits comerciales bilaterales muy altos. Esta coyuntura macroeconómica ha sido el elemento más importante en el retiro temporal del Perú del Grupo Andino, y en caso de persistir más allá del plazo para su reintegro (31 de diciembre de 1993), puede llegar a causar su retiro definitivo.

La reciente experiencia peruana dentro del Grupo Andino ilustra una diferencia importante entre la integración económica bajo las dos estrategias de desarrollo consideradas en este ensayo. Bajo una estrategia de sustitución de importaciones, un país que enfrente déficits comerciales altos puede aumentar las barreras al comercio intrarregional, apelar a la cláusula de salvaguardia, etc. En ese caso, el gobierno no encuentra presiones internas para retirarse del sistema de integración a que pertenezca, y los otros miembros probablemente tolerarán su incumplimiento de los acuerdos de integración sin forzar su retiro. Este fue el caso del Perú y Chile dentro del Grupo Andino a principios de la década de los 70. Bajo una estrategia de economía abierta al país deficitario tiene menos alternativas de política, las barreras al comercio internacional son bajas, hay menos barreras para arancelarias, el control de cambios es débil o inexistente. En este caso las presiones internas para que el país se retire del sistema de integración son mayores puesto que hay menos alternativas para proteger la industria nacional de la competencia regional. Este es el caso actual del Perú.

A manera de conclusión

La experiencia latinoamericana realza la importancia de la convergencia en las políticas económicas de los países miembros de sistemas de integración. La dificultad de lograr dicha convergencia depende de las estrategias de desarrollo, las diferencias en los sistemas económicos de los países participantes en los sistemas de integración, sus estructuras productivas y coyunturas y políticas macroeconómicas. La vieja integración latinoamericana de los años 60 y 70, dentro de un marco de sustitución de importaciones y amplia diversidad entre los sistemas económicos de los países de la región, hizo muy difícil lograr la

convergencia de políticas necesaria para el éxito de los sistemas de integración. La estrategia de economía abierta y libre mercado que prevalece en la región actualmente facilita la convergencia de las políticas económicas de los diversos países, lo cual permite un mejor augurio para el futuro de los sistemas de integración. Sin embargo, la estrategia de desarrollo actual facilita la convergencia de políticas de incentivos, pero no necesariamente la de políticas de ajuste macroeconómico, mientras que a su vez debilita los incentivos para que países con políticas macroeconómicas que produzcan altos déficits comerciales se mantengan en los sistemas de integración. Por consiguiente, mientras que es posible pronosticar menos conflictos entre las políticas económicas de los miembros de los sistemas de integración de mantenerse la estrategia actual, esto por sí solo no garantiza la estabilidad de los sistemas de integración a largo plazo.

Referencias

- ANINAT, AUGUSTO: «El Programa de Liberación y el Arancel Externo Común» en Ernesto Tironi (comp.): *Pacto Andino: Carácter y Perspectivas*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1978.
- BACHA, EDMAR: «Venezuela y el Grupo Andino. El Problema y las Alternativas» en *El Trimestre Económico* N° 145, 1-3/1970, pp. 153-169.
- BALLESTERO, FLORENCIO y FRANCISCO THOUMI: «The Instability of Intra-Latin American and Caribbean Exports and Exchange Rates» en Jorge, A. y J. Salazar Carrillo (comp.): *Foreign Investment, Debt and Economic Growth in Latin America*, The Macmillan Press, 1988.
- BERRY, R. A. y F. THOUMI: «Import Substitution and Beyond: Colombia» en *World Development* 1-2/1977, pp. 89-109.
- FISHLOW, ALBERT: «The Debt Crisis: Solution by Economic Integration?» en J. Núñez del Arco, E. Margain y R. Cherol (comp.). *The Economic Integration Process of Latin America in 1980s*, BID, Washington, 1984.
- HOJMAN, DAVID E.: «The Andean Pact: Failure of a Model of Economic Integration?» en *Journal of Common Market Studies*, XX, 2/1981, pp. 139-160.
- HOLBIK, KAREL y PHILIP L. SWAN: «Trade and Industrialization in the Central American Common Market», *Studies in Latin American Business*, N° 13, Bureau of Business Research, The University of Texas, Austin, 1972.
- REYNOLDS, CLARIC: «An Economic Approach to the New Regional Integration in NAFTA» en *Stanford Journal of International Affairs*, otoño/invierno 1993.
- THOUMI, FRANCISCO E.: *Las Exportaciones Intrarregionales y la Integración Latinoamericana y del Caribe en Perspectiva*, BID, Washington, 1989.
- VARGAS HIDALGO, RAFAEL: «The Crisis of the Andean Pact: Lessons for Integration Among Developing Countries» en *Journal of Common Market Studies*, XVII, 3/1979, pp. 213-226.