

INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Fernando Porta



Universidad
Virtual
de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

2. LA TEORÍA BÁSICA DE LA INTEGRACIÓN COMERCIAL: LOS EFECTOS ESTÁTICOS

Objetivos:

Analizar la integración económica desde la perspectiva de los modelos basados en la teoría pura del comercio internacional.

Contextualizar históricamente el debate teórico sobre la integración económica, con referencia a la evolución del Sistema Multilateral de Comercio.

Conceptualizar los efectos del proceso de reasignación de recursos productivos impulsado por las políticas de integración.

Avanzar en una primera discusión sobre los costos y beneficios relativos de la integración económica, en términos comparativos con las estrategias de economía cerrada y de apertura unilateral.

2.1. Introducción

La discusión teórica sobre la integración económica es relativamente reciente; las contribuciones sistemáticas sobre este problema comienzan a principios de la década de 1950, en paralelo con el desarrollo del proceso de integración en Europa, y se han concentrado en las cuestiones de la integración comercial y de la integración monetaria. En esta Unidad y en la siguiente discutiremos sólo la primera de esas cuestiones y analizaremos los aspectos monetarios más adelante, cuando se considere el avance del proceso de coordinación de políticas macroeconómicas y, finalmente, la adopción de una moneda común en el caso de la Unión Europea. Cabe aclarar que, si bien sus efectos no son necesaria y totalmente similares, no distinguiremos inicialmente entre ALC y UA para analizar las consecuencias teóricas de la integración comercial. En este caso, no haremos más que seguir la metodología que los autores más significativos han utilizado: salvo que se aclare expresamente –y porque se trate de aspectos donde la existencia o no de AEC hace la diferencia-, en lo que sigue ALC y UA van a ser considerados como sinónimos de integración comercial.

Vale comentar algunos antecedentes significativos que se encuentran en la literatura económica. En su obra La Riqueza de las Naciones (1776), **Adam Smith** revisa algunos efectos de la política comercial discriminatoria y, en particular, el impacto de las preferencias comerciales sobre el país que las recibe, que es beneficiado por ellas. En su opinión, este país obtendría grandes ventajas de ello, en la medida que podría aprovecharse del aumento de su demanda potencial, producto del acceso preferencial a un nuevo mercado. De hecho, éste parece ser “el sentido común” de las políticas de integración: sacar ventajas de un acceso preferencial del que no disfrutaban otros competidores. Sin embargo, veremos inmediatamente que la teoría moderna de la integración varió este ángulo de enfoque –por lo menos, inicialmente- y, en vez de preguntarse –como Smith- por los efectos sobre quien recibe las preferencias, se concentró sobre quien las otorga.

Más de un siglo después, esta intuición de Smith es discutida por el holandés **Tausig** (1892). Según su análisis, tanto el tamaño de la ventaja obtenida como quien será el que saque beneficio de ella dependerán de las condiciones de mercado. A este efecto, revisa la situación de sendas preferencias comerciales otorgadas por Estados Unidos a Haití –sobre el azúcar- y a Australia –sobre la lana-. En el primer caso, se trata de un pequeño productor en el mercado mundial, cuya oferta no influye sobre las condiciones del mercado. Así, las preferencias otorgadas al ingreso de azúcar haitiano no supondrán una baja significativa de precios para los consumidores norteamericanos, ya que Haití es un productor marginal. En cambio, los productores haitianos –según Tausig- podrán disponer de una renta extraordinaria por sus exportaciones a Estados Unidos. En el segundo caso, la oferta australiana en el mercado de lana es lo suficientemente importante como para influir sobre el precio medio del producto. Si Estados Unidos concede un acceso preferencial a su mercado de lana a los productores australianos, probablemente los consumidores norteamericanos se beneficien de una rebaja en los precios que enfrentan. Así, Tausig introdujo en la discusión también la perspectiva del país donante e hizo más complejo el análisis acerca de quienes y por qué pueden beneficiarse con las ventajas que, intuitivamente, provoca el acceso preferencial a un mercado determinado.

2.2. Los principios constitutivos: creación y desvío de comercio

La primera contribución sistemática para el desarrollo de una teoría de la integración comercial aparece en 1950, cuando el economista austríaco **Jacob Viner** publica su “Teoría de la Unión Aduanera”. Es importante situarse en el contexto histórico de su contribución: el análisis de Viner –un europeo- es contemporáneo, por un lado, al establecimiento del GATT (siglas en inglés del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles) y a su accionar e influencia a favor del alcance del libre comercio por la vía del multilateralismo y, por el otro, a los momentos fundacionales del proyecto de integración europea, que nucleaba a los entonces principales países del viejo continente. Más allá de la historia posterior de relativa convergencia entre el desarrollo de las Comunidades Europeas y los principios de libre comercio, en aquella coyuntura ambas iniciativas aparecían como relativamente contradictorias.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Ubicándose en las antípodas de A. Smith en esta materia, Viner analiza el problema de la integración comercial exclusivamente desde la perspectiva del país donante de la preferencia y marca con esta impronta el desarrollo teórico en los 25 o 30 años siguientes a su obra.

FIN DE LEER ATENTO

Su marco de referencia es la teoría pura del comercio internacional y las conclusiones que de ella se derivan, en el sentido de que el óptimo de bienestar

sólo puede ser alcanzado en una situación de libre comercio pleno. Desde este paradigma, para Viner, una situación de integración es, en principio, siempre una situación subóptima o no óptima -desde el punto de vista del bienestar mundial-, ya que supone liberalizar sólo parcialmente el comercio (entre algunos países y no con todos). Los países integrados sólo comercian libremente entre ellos y mantienen restricciones de acceso para el resto del mundo. Es decir, la integración no se basa en la apertura unilateral al comercio mundial, por lo que, desde el marco teórico con el que la analiza Viner, no podría constituir nunca una situación óptima.

Sin embargo, al menos intuitivamente, podría concluirse en que, en la medida en que los países que se integran comercialmente son menos “proteccionistas” que antes de integrarse y pasan a comerciar libremente entre ellos, se estaría dando un paso en la dirección del libre comercio mundial, un paso en la dirección de ese óptimo teórico. Y, efectivamente, ésta es la pregunta esencial en el análisis de Viner: ¿es la integración entre dos o más países un cambio de situación que acerca siempre a la economía mundial a su óptimo de bienestar?.

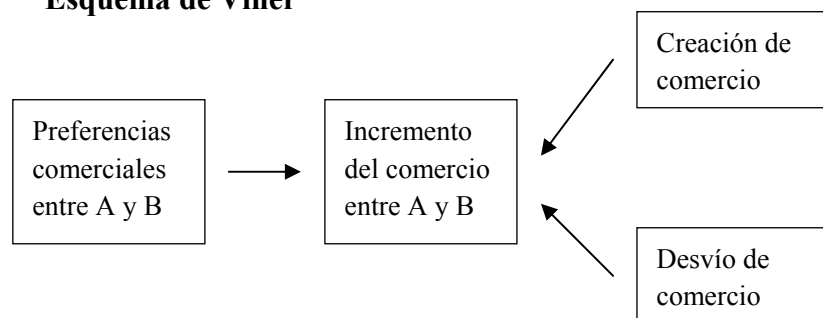
COMIENZO DE LEER ATENTO

Una vez más conviene tener presente el contexto y los hechos de la realidad que motivan esa pregunta: ¿era el proyecto de integración entre Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo –la mayoría de ellos actores importantes del sistema internacional- compatible con los Acuerdos del GATT y los objetivos de liberalización del Sistema Multilateral de Comercio?.

FIN DE LEER ATENTO

La contribución principal de Viner –y la piedra basal de su análisis y de todo el edificio teórico posterior- reside en el desarrollo de dos conceptos: el *desvío de comercio* y la *creación de comercio*. Cuando dos o más países se otorgan preferencias comerciales y, por lo tanto, se facilitan mutuamente el acceso de los bienes que ellos producen a sus respectivos mercados, es de esperar que el comercio entre esos países aumente. El impacto esperado de las preferencias comerciales –de la integración, en suma- es que aumente el volumen del comercio intrazona. Viner propone que ese incremento de los intercambios es, en realidad, un resultado de dos “efectos” con consecuencias totalmente diferentes:

Esquema de Viner



Si el país A le otorga preferencias comerciales al país B, aumentarán las importaciones desde B. Estas mayores importaciones pueden deberse a que B produce más eficientemente que A (cuya protección arancelaria ha desaparecido), o a que B –favorecido por la preferencia arancelaria– puede competir ventajosamente en el mercado de A con un productor tercero –C–, cuya oferta es gravada con el arancel pleno. En el primer caso, la producción importada desde B reemplazará a la producción local de A que no puede competir sin la protección arancelaria. Éste es el efecto de creación de comercio para Viner. En el segundo caso, la producción importada de B desplazará a las importaciones que antes provenían de C, ahora discriminadas en relación a B por la permanencia del arancel para los despachos de ese origen. Este otro es el efecto de desvío de comercio para Viner.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Es evidente que el efecto de creación de comercio se corresponde con las proposiciones de la teoría pura: el libre comercio especializará a los países en aquello para lo que tengan ventajas. El libre comercio entre A y B permite que, en los sectores en los que B produzca con mayor eficiencia relativa, las importaciones desde B desplacen a la producción local relativamente ineficiente. En cambio, el efecto de desvío de comercio aparece como consecuencia de la política comercial discriminatoria. Como B se beneficia de la protección que A sigue manteniendo frente a C, sus productores –aunque sean relativamente menos eficientes– pueden desplazar a los de C en el mercado de A. Es decir, la creación de comercio sería una consecuencia (positiva, ya veremos) de la liberalización comercial entre A y B; el desvío de comercio sería una consecuencia (negativa, también veremos) de la protección que A sigue manteniendo frente a C.

FIN DE LEER ATENTO

Aquí está la clave del análisis de Viner, quien razona y construye su modelo con los supuestos del enfoque neoclásico, competencia perfecta, productos homogéneos, funciones de producción homogéneas, ausencia de costos de transporte y rendimientos constantes a escala. De acuerdo con este modelo, los precios resultan idénticos a los costos de producción. Por lo tanto, en la situación de libre comercio pleno, los consumidores de todos los países del mundo podrían acceder a todos los bienes producidos con los costos de producción comparativamente más bajos. Por ello, el óptimo de bienestar y de la asignación de recursos estaría dado por el libre comercio mundial, que permitiría producir todos los productos con el máximo de eficiencia.

Siguiendo a Viner, cuando se está frente a una situación de desvío de comercio se incurre en pérdidas de bienestar, porque algunos productores relativamente eficientes a nivel mundial (los del país C, en nuestro ejemplo) son reemplazados por otros productores relativamente ineficientes (los de B, ídem). Hay menos bienestar para los consumidores de A y para el mundo, en general, porque en este caso el productor más eficiente a nivel mundial pierde mercados. En cambio, en la situación de creación de comercio, los consumidores del país A dejan de consumir

lo producido por sus propios productores relativamente ineficientes y lo reemplazan por productos producidos en el país B, en condiciones de mayor eficiencia. Hay un aumento de bienestar, tanto para los consumidores de A, como para el mundo en general, ya que un productor más eficiente (en este caso, B) ampliará su producción, su oferta y su participación en el mercado mundial.

Si la creación de comercio implica siempre aumento de bienestar y el desvío de comercio, por el contrario, siempre pérdida de bienestar, se cuenta, entonces, con un criterio para evaluar, objetivamente, los efectos de la integración económica. Éste es el antes y después de Viner en la teoría de la integración. Cuando el efecto creación predomine sobre el efecto desvío, habrá una ganancia neta de bienestar, para los países que se integraron y para el mundo en general. Si el desvío supera a la creación, el resultado es inverso: habrá una pérdida neta de bienestar.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Viner tiene una respuesta contundente para su pregunta original: sólo si predomina el efecto de creación de comercio, un acuerdo de integración es un paso en la dirección del óptimo de los óptimos; en cambio, si predomina el efecto de desvío, la situación de integración resulta incluso menos beneficiosa que la situación de mayor protección inicial y se aleja aún más del óptimo teórico.

FIN DE LEER ATENTO

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

Aparece, entonces, una paradoja que dará lugar posteriormente a la llamada teoría del segundo mejor: de acuerdo con el marco teórico básico de Viner, puede ocurrir que algunas medidas parciales de liberalización comercial (la integración preferencial) no conduzcan al (más aún, que se alejen del) beneficio esperado de la liberalización comercial plena.

FIN DE PARA REFLEXIONAR

Por lo tanto, de acuerdo con el análisis de Viner, hay indeterminación teórica sobre los beneficios potenciales de la integración económica. Si el punto de partida es una situación de protección, la integración entre dos o más países puede o no (depende del efecto que predomine, creación o desvío de comercio) ir en la “dirección correcta” (el óptimo del libre comercio, según el enfoque neoclásico y la teoría pura del comercio internacional).

Veamos un modelo simple de tres países, un producto, costos de producción constantes y oferta ilimitada.

INSERTAR ANEXO 2.1.

En este ejemplo, si hubiera libre comercio pleno, el país A sería el único productor y abastecería su propio mercado y los de B y C. Sin embargo, tanto B como C aplican un arancel (t) a efectos de proteger su propia industria. En el país B el arancel (t) es eficaz para este propósito: los costos de producción de B resultan inferiores al precio al que puede acceder A, una vez devengado el arancel. Por lo tanto, en B la producción local satisface la demanda. No es el caso del país C, en el que, a pesar del arancel (t), los productores de A siguen siendo más competitivos que los domésticos, que tienen costos de producción superiores al precio de ingreso de A. A su vez, los productores de B no pueden competir en C porque el arancel (t) los deja fuera del mercado. En la situación inicial, entonces, A abastece su propio mercado y el de C y el país B se autoabastece.

Supongamos que los países A y B firman un acuerdo de integración y establecen libre comercio entre ellos. En este caso, los productores de A, más eficientes que los de B, desplazarán a estos últimos. La eliminación del arancel (t) en B hizo que las importaciones desde A reemplazaran a sus productores relativamente ineficientes. Es un caso de pura creación de comercio. Volvamos a la situación anterior y supongamos ahora que son los países B y C los que se integran, liberalizando su comercio mutuo. Sin estar gravados por el arancel (t) en el mercado de C, los productores de B son más competitivos que los de A (quienes siguen penalizados por el arancel). Por lo tanto, ahora el mercado de C es abastecido por B que, gracias a la política comercial discriminatoria aplicada por C, ha ganado mercado a expensas del relativamente más eficiente A. Es un caso de puro desvío de comercio.

En un caso puro desvío y en el otro pura creación. En un caso (la integración entre B y C) la situación se aleja del óptimo, y en el otro (la integración entre A y B) se acerca. Aquí está la indeterminación teórica que surge del análisis de Viner: la evaluación sobre la pertinencia y conveniencia de la integración económica, de acuerdo con lo que hemos desarrollado hasta el momento junto a Viner, dependería de cada caso en particular. El modelo supersimplificado que hemos utilizado para la representación gráfica anterior nos entrega una primera información sobre algunos factores que inciden para el predominio de uno u otro efecto: por un lado, los costos relativos de producción; por otro, la naturaleza de la política comercial (nivel de aranceles). Veremos enseguida que no son los únicos elementos a considerar.

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

A esta altura del desarrollo del tema conviene insistir en que la propuesta de Viner se sustenta en la identificación biunívoca y permanente entre creación y aumento de bienestar y entre desvío y pérdida de bienestar. Ahora bien, anticipando algunas críticas que recibió el análisis de Viner, podemos ir pensando cómo se modificarían estas conclusiones si: a) en lugar de basarnos en los costos de producción, nos basamos en los precios de mercado; b) en lugar de suponer que los recursos desplazados de una producción se reasignan hacia otra inmediatamente, suponemos que pueden quedar ociosos por un tiempo.

FIN DE PARA REFLEXIONAR

Viner desarrolló su propuesta en términos apreciativos y no incluyó ninguna formalización precisa. Quince años después, el economista norteamericano **Harry Johnson** (1965) publicó un artículo en el que presentó, aplicando un modelo convencional de equilibrio parcial, un intento de formalización que mejoró sustantivamente la propuesta original. En la contribución de Johnson, no sólo aparecen con precisión los conceptos de creación y desvío de comercio, sino que están los elementos que permiten comenzar a evaluar el ajuste estructural asociado al proceso de integración. Aparecen en escena ganadores y perdedores y la naturaleza de las transferencias que se desencadenan. Aquí utilizaremos la conocida versión gráfica del modelo, en la que se representa la situación del país que ha otorgado la preferencia comercial (una vez más, prima la perspectiva del donante en el análisis). Tal como en la versión original, en este modelo se supone que tanto la oferta internacional como la del país socio en la integración son ilimitadas y a costos constantes.

INSERTAR ANEXO 2.2

Inicialmente, dado el precio vigente en el mercado doméstico ($PL = PI + t$), la cantidad demanda alcanza a $q'1$. Esta demanda es satisfecha en parte por la producción local disponible a ese precio ($q1$) y en parte por las importaciones $M1$, provenientes del productor mundial más eficiente, quien recibe el precio PI . El Estado recauda en concepto de aranceles la cantidad ($M1 * t$), equivalente a la suma de los rectángulos K y D . Supongamos que se otorga una preferencia comercial al país socio S , cuyo costo de producción está dado por el nivel PS , superior a PI , pero inferior a PL . Como las importaciones provenientes de S no devengan arancel, el nuevo precio doméstico será PS . En el segundo momento, entonces, dado que el precio local bajó de PL a PS , la cantidad demandada internamente se expande a $q'2$. Este nivel de demanda es satisfecho con una reducida oferta local ($q2$, menor a la anterior porque cayó el precio) y por las importaciones $M2$, mayores a las de la situación inicial porque al nuevo precio se amplió la brecha entre oferta y demanda domésticas. Ahora, todas las importaciones $M2$ provienen del país socio S , porque su precio de acceso al mercado es inferior al del productor mundial más eficiente, quien continúa gravado con el arancel (t). Dada esta situación, el Estado no recauda en concepto de aranceles.

La integración incrementó el comercio entre los socios. De hecho, en la situación inicial no había comercio con el país S y después de la integración pasó a importarse $M2$. Una parte de este incremento se explica por un efecto de desvío y la otra parte por un efecto de creación. Veamos. Las nuevas importaciones $M2$ pueden descomponerse en tres porciones: una es equivalente a las anteriores $M1$, otra es equivalente a la reducción de la oferta local por la baja del precio ($q1-q2$), y la tercera es equivalente al aumento de la demanda interna por esta misma razón ($q'2-q'1$). La primera porción corresponde al desplazamiento del productor mundial más eficiente, quien, a pesar de tener costos más bajos que S , no puede competir por efecto de la política comercial discriminatoria. Esta sería una medida de las cantidades *desviadas*. La segunda porción corresponde al desplazamiento de productores locales más ineficientes que los de S : salen del mercado, cae la oferta

local y se la reemplaza por importaciones con costos más bajos. Esta sería una medida de las cantidades *creadas*. La tercera porción corresponde al aumento del consumo local provocado por la baja del precio interno. Esta sería una medida de las cantidades *expandidas*. En tanto y en cuanto esta última expansión supone un aumento de bienestar (más consumidores y más consumo por el aumento del ingreso real disponible), puede ser asimilada a un efecto de creación de **comercio**.

COMIENZO DE PASTILLA EN comercio

La expansión de comercio no fue analizada por Viner, quien suponía demanda totalmente inelástica en su modelo, sino por sus continuadores. Entre éstos, la creación de comercio podía provenir tanto por ganancias de eficiencia (Viner puro), como por expansión del ingreso real y el consumo.

FIN DE PASTILLA

En el gráfico de Johnson, el desvío de comercio en que se ha incurrido en este ejercicio de integración es equivalente al rectángulo D, resultante de valorizar por las diferencias de costos respectivos a las importaciones desviadas desde el productor mundial más eficiente hacia el país socio S. A su vez, la creación de comercio es equivalente a la suma de los triángulos C y E. El triángulo C resulta de valorizar por las diferencias de costos respectivos a las importaciones desde S que desplazaron a los productores locales relativamente ineficientes. El triángulo E representa el aumento del ingreso disponible que financia la expansión del consumo al nuevo precio. El desvío y la creación de comercio han quedado formalmente determinados: si $\{(C+E) > D\}$, habría ganancias netas de bienestar. Si predomina el desvío, $\{D > (C+E)\}$, habría pérdidas netas de bienestar.

COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA

Tugores, J.: Economía internacional e integración económica, Mc. Graw Hill, Madrid, 1994, Cap. 6.

Bleger, M.: *Integración económica: visión panorámica analítica*, en BID: Progreso económico y social en América Latina, Informe 1984.

FIN DE LECTURA OBLIGATORIA

COMIENZO DE ACTIVIDAD

Rehacer el gráfico anterior, suponiendo –como Viner lo hacía– que la demanda en el país A es totalmente inelástica. Cuando se pasa de una situación de economía cerrada a una de integración, ¿qué diferencias aparecen con el caso analizado en el texto?, ¿sigue habiendo desvío de comercio?, ¿por qué razón sólo aparece uno de los dos efectos de creación de comercio que analizamos en el modelo de Johnson?, ¿por qué no tuvo en cuenta Viner el efecto del cambio de precio sobre el consumo en el país A?

FIN DE ACTIVIDAD

2.3. Integración y ajuste estructural

Analicemos con un poco más de detalle el pasaje de una situación a otra. Podemos ver que, como resultado de la aplicación de una política comercial

preferente, se modificó el precio interno, aumentó el consumo, desaparecieron algunos productores locales, crecieron las importaciones, cambió el proveedor internacional y el Estado perdió recaudación arancelaria, entre otras consecuencias importantes. Cambiaron las condiciones de competencia y en la economía doméstica se procesó un ajuste estructural significativo.

COMIENZO DE LEER ATENTO

La integración económica supone siempre una modificación estructural de gran alcance y, en función de las nuevas condiciones que se establecen, se desencadena un proceso de transferencias de ingresos explícitas e implícitas entre diferentes sectores sociales y agentes económicos. Algunas de estas transferencias y ajustes pueden ser identificados con ayuda del modelo y el gráfico que estamos analizando.

FIN DE LEER ATENTO

Vimos que en la situación inicial el Estado recaudaba el equivalente a la suma de los rectángulos K y D: después de la integración ese ingreso es transferido, en parte a los consumidores locales (el rectángulo K) –ya que la eliminación del arancel permitió una rebaja del precio desde PL hasta PS- y en parte a los productores del país socio (el rectángulo D) –ya que estos se benefician de la protección vigente frente a terceros-. Es evidente que los consumidores no se benefician de toda la rebaja del arancel, como habría ocurrido si en lugar de la integración preferencial con S se hubiera aplicado una apertura unilateral. Es decir, el excedente del consumidor es transferido al país S. Desde este punto de vista, el desvío de comercio (D) es equivalente al subsidio implícito al país socio generado por la preferencia comercial, que compensa su diferencia de costos con el productor más eficiente a nivel mundial. Por otra parte, este último también transfirió implícitamente al país S el ingreso representado por el rectángulo R, equivalente al valor de las importaciones M1.

El ingreso total de los productores locales también se ha reducido sustantivamente con el cambio de política y de situación. Antes de la integración, la oferta local equivalía a la cantidad q_1 , valorizada al precio PL. Después de la integración, la oferta local es q_2 y es vendida al precio PS. El ingreso total de los productores locales se redujo por una combinación de caídas en la producción y en el precio. En parte, ese ingreso se transfirió a los consumidores locales –por la reducción del precio-, y en parte se transfirió a los productores del país socio –por la reducción de cantidades ofrecidas-.

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

Este ejemplo sencillo y simplificado pone de relieve la magnitud de los cambios potencialmente asociados a un programa de integración, la complejidad de los efectos que se desencadenan y la necesidad de atender al problema de la distribución de costos y beneficios de una política como ésta. Volveremos más adelante sobre este punto.

FIN DE PARA REFLEXIONAR

COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA

Bianchi, P.: Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 1997, Cap. 2.

FIN DE LECTURA OBLIGATORIA

COMIENZO DE ACTIVIDAD

En el capítulo recomendado como de lectura obligatoria para esta parte de la Unidad, Patricio Bianchi se refiere a las coaliciones sociales a favor y en contra de la integración económica que pueden constituirse cuando se está en presencia de un acuerdo de esa naturaleza: ¿qué es lo que, según Ustedes, define a esas coaliciones?. Piensen y desarrollen algún ejemplo que conozcan o que imaginen sobre ese tipo de grupos en el caso del Mercosur (o, si prefieren, de cualquier otro esquema de integración existente): ¿quiénes estarían a favor y en contra en los diferentes países socios y por qué?.

FIN DE ACTIVIDAD

Una vez establecido por Viner el criterio de evaluación de la pertinencia de la integración económica (el predominio de la creación sobre el desvío de comercio), una de las líneas de continuación del desarrollo teórico y de fundamentación de propuestas normativas pasó a ser el análisis de las condiciones que garantizaran ese resultado. Por ejemplo, ¿bajo qué condiciones se minimiza el desvío de comercio y se maximiza la creación? Nuevamente, el gráfico anterior nos brinda algunos elementos de ayuda. Cuanto más eficientes sean los productores del país socio, cuanto mayor sea la diferencia de costos con los productores locales y cuanto más altos fueran originalmente los aranceles que se desmantelan, mayores parecerían ser las ganancias potenciales de bienestar. Dos cosas son evidentes hasta aquí: i) estas conclusiones preliminares dependen de los supuestos de partida para el análisis y de la preocupación y las preguntas esenciales de Viner; ii) estas condiciones no se aplican en plenitud a los países en desarrollo. También sobre estas cuestiones volveremos más adelante.

COMIENZO DE ACTIVIDAD

Graficar dos casos diferentes en los que se cumpla la siguiente combinación: en uno, mucho efecto de creación y poco efecto de desvío; en el otro, la situación inversa. Compararlos y analizar todos los factores que intervienen para explicar esas diferencias. ¿por qué se suele afirmar –a partir de este arsenal teórico desarrollado hasta ahora- que a un país no desarrollado sólo le conviene asociarse con uno desarrollado?.

FIN DE ACTIVIDAD

2.4. Los continuadores de Viner: los efectos de sustitución y las funciones de bienestar “no económicas”

La obra de Viner dio lugar de manera casi inmediata a diversas elaboraciones complementarias que, sea explorando cuestiones no abordadas por aquél, sea a través de críticas y replanteos de sus supuestos y análisis, tendieron a enriquecer el marco teórico en construcción. Veremos en primer lugar los aportes realizados dentro del modelo teórico original por quienes pueden ser considerados, entonces, “los continuadores” de Viner. En líneas generales, los primeros comentarios (**Meade**, 1955; **Lipsey**, 1957) tendieron a cuestionar la correspondencia establecida entre los efectos de creación y desvío de comercio y su impacto neto sobre el bienestar.

En efecto, la disminución del precio interno –aún cuando se desplaza la oferta de importados hacia un productor internacional, el país socio, que opera con costos relativamente más altos- aumenta el ingreso real disponible para los consumidores de la zona y permite la sustitución de productos y la expansión del consumo. Del mismo modo, la importación de insumos desde el país socio en condiciones preferenciales puede reducir el precio interno de los mismos –nuevamente, aunque sus costos de producción sean relativamente superiores- y generar efectos encadenados de disminución de costos y precios internos. En este caso, aún cuando se trate de una evidente situación de desvío de comercio (el país socio es relativamente ineficiente a nivel internacional), hay aumento de bienestar dentro de la zona integrada. Por supuesto, sigue habiendo una pérdida de bienestar en el resto del mundo, pero el efecto neto sobre el bienestar en el mundo (zona integrada + resto del mundo) queda teóricamente indeterminado.

Por otra parte, está claro que, en condiciones de libre comercio entre los países socios, cada uno de ellos debería especializarse según sus ventajas relativas, orientando el proceso de reasignación de recursos dentro de cada país y maximizando, de este modo, los niveles de producción e ingreso en todos ellos. Ahora bien, el proceso de reasignación de recursos (esto es, la reubicación en las actividades “eficientes” de aquellos recursos humanos y de capital desplazados de las actividades “ineficientes” por las nuevas importaciones desde el país socio) podría no ser ni automático ni inmediato, dejando recursos ociosos durante un cierto período. Si la reasignación de recursos y el ajuste a la nueva situación tienen un costo intertemporal –que es obvio-, aún cuando se trate de un evidente caso de creación de comercio (el país socio es relativamente más eficiente que los productores locales), hay pérdida de bienestar en el país importador y el efecto neto sobre el bienestar en la zona integrada queda teóricamente indeterminado.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Debe quedar claro que estas contribuciones no cuestionan el aparato conceptual de Viner. Los conceptos de creación y desvío de comercio siguen siendo fundamentales para el análisis, en la medida que permiten dar cuenta de la naturaleza de los cambios en las corrientes comerciales, de los cambios en las posiciones

relativas de los diferentes agentes y de las transferencias entre ellos. Lo que queda cuestionado es la fuerte conclusión vineriana acerca de las condiciones en las que un proceso de integración podría ser o no considerado como un paso en la dirección del óptimo de bienestar. Pero, al mismo tiempo, sigue incólume la conclusión acerca de que la integración económica sólo puede ser una situación subóptima y que en ninguna condición podría ser más ventajosa que el libre comercio pleno.

FIN DE LEER ATENTO

La pregunta original de Viner sobre si las ALC o las UA representaban un movimiento en la dirección del libre comercio es reformulada, entonces, a la luz de las elaboraciones que la teoría había ido produciendo. ¿Si la integración no es más ventajosa que el libre comercio, por qué no practicar una política de apertura unilateral en vez de una política comercial discriminatoria? Debe tomarse nota que en esta formulación las ideas de “libre comercio” (una situación objetivo) y de “apertura unilateral” (una estrategia política) aparecen como sinónimos y equivalentes perfectos. Algo más adelante se discutirá sobre la importancia de distinguir bien y claramente entre ambas, pero, por ahora, permanezcamos en esa confusión a la que nos someten los continuadores de Viner.

COMIENZO DE ACTIVIDAD

Si bien les proponemos permanecer en esta confusión por el momento, sólo lo hacemos como un recurso para seguir desarrollando los argumentos en la secuencia histórica que fueron apareciendo. Ustedes pueden hacer su propio ejercicio de anticipación: ¿qué diferencias habría entre “el libre comercio” y “la apertura unilateral”? ¿por qué sería importante distinguir bien entre ambos conceptos? ¿qué trampa encierra esa confusión?.

FIN DE ACTIVIDAD

La nueva pregunta era inevitable, si se atiende al contexto de los años 1960, cuando se la formula. Luego de un período de transición en el que se habían establecido las instituciones y los criterios básicos, la Europa de los 6 estaba desde 1959 avanzando a pleno con su proceso de integración comercial, con la meta de completar las instituciones de la UA para finales de la década. Al mismo tiempo, y seguramente inspiradas por esa experiencia europea, las propuestas de desarrollo económico para América Latina contemplaban a la integración regional como una herramienta necesaria. De hecho, todos los países sudamericanos y México establecieron en 1960 un proyecto de ALC, con plazos similares a los europeos (ALALC –Asociación Latinoamericana de Libre Comercio-), los países centroamericanos acordaron para la misma época constituir el Mercado Común Centroamericano (MCC) y los países del Caribe se sumaron con un proyecto propio (CARIFTA –Caribbean Free Trade Association-), también con plazos de ejecución relativamente breves.

Una línea de respuesta a aquella nueva pregunta la encontramos en **Johnson** (1960) y en **Cooper y Massel** (1965). En ambos casos, la línea argumental es que no habría razones económicas para una decisión de esa naturaleza.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Como no habría ningún beneficio potencial de la integración económica que no pudiera ser proporcionado por la apertura unilateral y como, al mismo tiempo, los beneficios de aquélla serían siempre inferiores a los de ésta, la conclusión de estos autores es que no habría racionalidad económica en la preferencia por una estrategia de integración. Dicho en otros términos, la integración, a diferencia del libre comercio (de la apertura unilateral, recordemos la “confusión”), no maximiza el bienestar económico (que para esta escuela de pensamiento, recordemos también, se asimila a la maximización del consumo presente). La opción por una estrategia de integración sería, entonces, “irracional”, desde un punto de vista estrictamente económico.

FIN DE LEER ATENTO

En el marco de este tipo de argumentación, cabría pensar que hay sociedades con funciones de bienestar alternativas, en las que se contemplarían motivaciones no económicas. Para Johnson, por ejemplo, éstas podrían estar dadas por el interés en pertenecer a un club político de países. La pertenencia a un bloque de países integrados comercialmente podría satisfacer este objetivo o interés “no económico”, sacrificando porciones de bienestar económico. Dentro de la misma línea, la preocupación de Cooper y Massell apunta más bien a considerar el interés que la integración económica había despertado en los países en desarrollo (PED), como los latinoamericanos. Según su propia pregunta, ¿cuál será la función de bienestar contemplada por las sociedades de los PED?

COMIENZO DE PASTILLA EN PED

Quienes estén interesados en este tipo de discusión, pueden consultar Cooper, C. y Massell, B.: *Toward a General Theory of Customs Unions for Developing Countries*, en **Journal of Political Economy**, vol. 73, octubre 1965. Editado en español en S. Andic y S. Teitel, *Integración Económica*, México, 1977.

FIN DE PASTILLA

La respuesta que estos autores elaboran está muy influida por el caso latinoamericano, en el que la integración económica era pensada en ese momento como herramienta para acelerar el proceso de industrialización (considerar, por ejemplo, que los trabajos de la CEPAL en esa dirección ya eran conocidos desde finales de los años ‘50). Habría en este caso, según aquéllos, una preferencia por la industrialización, una expectativa de la sociedad por alcanzar un grado determinado de desarrollo industrial, aún a costa de hacerlo ineficientemente. Esta preferencia social, basada probablemente –según los autores- en expectativas de diversificación del aparato productivo (el desarrollo como un problema de “efecto demostración”), es la que explicaría la opción por la integración. Una vez más, esta decisión estaría sacrificando dosis de bienestar y resultaría “irracional”.

COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA

Bleger, M.: *Integración económica: visión panorámica analítica*, en BID: Progreso económico y social en América Latina, Informe 1984.

FIN DE LECTURA OBLIGATORIA

COMIENZO DE TEXTO APARTE

EL GATT Y LOS ACUERDOS PREFERENCIALES DE COMERCIO

El debate teórico y lo que la teoría va considerando como los problemas principales de la integración tiene, por supuesto, consecuencias normativas e influye poderosamente y en particular sobre la arquitectura del sistema internacional de comercio.

En el marco de los objetivos del GATT de avanzar hacia la liberalización general del comercio por vías multilaterales, la aplicación del principio de la nación más favorecida (NMF) constituye la base fundamental del esquema. Precisamente, el principio NMF tiende a evitar toda acción con efectos discriminatorios en materia de política comercial y, al mismo tiempo, se convierte en el mecanismo propagador de la apertura comercial. NMF significa que ningún socio comercial puede estar más favorecido que otro dentro de la política de cualquier país miembro del GATT y, por lo tanto, en la medida que los países fueran gradualmente desmantelando sus propias restricciones al comercio este proceso tendría un alcance general. Por definición, los acuerdos preferenciales de comercio resultan contradictorios del principio NMF: la conservación del tratamiento preferencial que se le da a los socios de un esquema de integración supone no extenderlo a terceros países.

El tratamiento que se dio a esta contradicción en la normativa multilateral apuntó, esencialmente, a impedir que los acuerdos preferenciales implicaran, en la práctica, un mayor proteccionismo por parte de los países firmantes. Al mismo tiempo, se procuró que fueran efectivamente un medio para ir liberalizando lo más posible el comercio de los países socios, al menos entre ellos.

A efectos de cumplir con estos propósitos, el artículo 24 del GATT estableció tres condiciones para que un Acuerdo en el que intervinieran los países miembros del sistema multilateral pudiera autorizarse y homologarse. De hecho, esta cláusula es la que ha regulado el proceso de integración comercial y económica hasta la actualidad. De acuerdo con el artículo 24:

“Las partes contratantes reconocen que es deseable incrementar la libertad de comercio desarrollando, por medio de acuerdos libremente firmados, una integración más estrecha de las economías participantes en tales acuerdos. Las partes reconocen igualmente que el establecimiento de una Unión Aduanera o de una Zona de Libre Comercio debe tener por objeto la facilitación del comercio entre los territorios constitutivos y no la oposición de obstáculos al comercio entre otras partes contratantes y esos territorios”.

A este fin, se establece que: a) el acuerdo preferencial debe alcanzar a una parte sustancial del comercio entre los socios del acuerdo; b) el AEC, en el caso de una UA, no puede resultar, en promedio, mayor a los aranceles vigentes en los países miembros antes de la firma del acuerdo; c) la liberalización total del

comercio entre los países firmantes del acuerdo debe alcanzarse en un período razonablemente breve.

Estas tres condiciones tratan de generalizar el libre comercio entre los países firmantes en un plazo relativamente corto y, a la vez, impedir políticas de “fortaleza proteccionista”. Al mismo tiempo, la vaguedad con la que están definidas abre un amplio espacio de controversia en cada caso. Por ejemplo, no hay una medida única para referenciar a “una parte sustancial” del comercio (¿50%? u ¿80%?) o a la brevedad de los plazos (¿5 años? o ¿10 años?). En cuanto a los AEC, ¿qué promedio de qué aranceles?, ¿los aranceles homologados ante el GATT por los países signatarios o los efectivamente vigentes en ellos?. En este caso, la jurisprudencia posterior ha consagrado que se trata del promedio ponderado por el comercio entre los socios de los aranceles máximos homologados por el GATT. Por supuesto, esta interpretación habilitó a que, en el marco de una UA, un país aplicara frente a terceros aranceles mayores a los que regulaban esa relación previamente.

FIN DE TEXTO APARTE

2.5. La importancia de las economías de escala

En síntesis, en el marco del modelo de análisis introducido por Viner, los avances teóricos que hasta aquí se habían desarrollado resultan relativamente insuficientes. Por una parte, se concluye en una relativa indeterminación sobre los efectos netos de la integración sobre el bienestar. Por la otra, la integración aparece como una solución “de inferior calidad” a la situación de libre comercio y, por extensión, a una estrategia de apertura unilateral —es decir, de liberalización completa frente al mundo—, por lo que aquella opción sólo podría estar inspirada en motivos no económicos o extraeconómicos. Pero, a principios de los años 1970, las contribuciones de **Bhagwatti** (1971) y **Corden** (1972) introducen un salto cualitativo en este panorama, al considerar en el análisis y en el modelo la presencia eventual de economías de escala.

Hasta aquí, todos los trabajos habían supuesto funciones de producción con rendimientos constantes o decrecientes a escala. Es decir, se suponían curvas de costos constantes o crecientes a medida que aumentara la producción. Cabe señalar que el propio Viner había reconocido, en una nota de pie de página en su texto sobre las UA, que la consideración de economías de escala llevaría a modificar fuertemente sus conclusiones; sin embargo, en la misma nota, minimizó la importancia y significación de las mismas en la economía de su tiempo (sin duda, un tremendo error de apreciación). La importancia de los aportes de Bhagwatti y Corden está, precisamente, en subsanar este error y acercar el modelo de análisis a algunas de las condiciones imperantes en la economía real.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Recordemos que, en presencia de economías de escala, el costo unitario de producción de un bien es decreciente a medida que el volumen de producción de ese bien aumenta. En otros términos,

en este caso, un aumento de la producción lleva a ganancias de eficiencia. Por lo tanto, si el acceso preferencial a un nuevo mercado –promovido por las políticas de integración comercial– genera un aumento en la producción del país exportador, su costo medio de producción disminuirá, se moverá en la dirección de la relativamente mayor eficiencia a nivel internacional y su precio disminuirá, tanto en su propio mercado como en el mercado de su país socio. Es decir, la ampliación de mercado que resulta de la integración llevará a ganancias de eficiencia, a partir del aprovechamiento de las economías de escala, con el consecuente efecto positivo sobre el bienestar en la zona integrada y en el resto del mundo.

FIN DE LEER ATENTO

INSERTAR ANEXO 2.3

Supongamos dos países (A y B), con idénticas curvas de costos unitarios (CU) y de demanda (D_a ; D_b). La función de producción opera con rendimientos crecientes a escala, por lo que CU es decreciente. Operando en condiciones de economía cerrada, en ambos países el punto de equilibrio se alcanza con una producción de (Q_{ayb}), a un precio (P_{ayb}). Ese precio resulta superior al precio internacional (P_i). Si los países A y B establecen un acuerdo de libre comercio entre ellos, la demanda potencial para los productores de ambos se duplica (recordar que se trata de funciones de demanda idénticas). Gráficamente, la curva de demanda se desplaza hacia la derecha, convirtiéndose en ($D_a + D_b$). En las nuevas condiciones, el volumen de demanda (Q_{a+b}) es igual a la suma de la demanda en cada uno de los respectivos mercados nacionales, el costo medio de producción se redujo (hay un desplazamiento hacia abajo a lo largo de CU por el aumento en los volúmenes producidos) y, por lo tanto, el nuevo precio para ambos mercados (P_{a+b}) también es menor.

Las ganancias de eficiencia son evidentes: el precio vigente en la zona integrada (P_{a+b}) se ha acercado al precio internacional. Es muy importante tomar nota de que el supuesto que está detrás de esta posibilidad es que se haya reducido el número total de productores entre los que se distribuye la demanda conjunta de ambos países en el mercado ampliado (si no, los productores no podrían aprovechar individualmente la reducción potencial de costos).

INSERTAR ANEXO 2.4

Corden distingue un segundo caso posible, en el que las ganancias de eficiencia son tales que la zona integrada (A+B) se convierte en el productor más eficiente a nivel mundial. El nuevo precio (P_{a+b}) resulta inferior al precio internacional (P_i) vigente hasta ese momento. Al primer caso (Situación I) lo denomina como de “supresión de comercio”, en la medida que, a pesar de que se han producido

ganancias de eficiencia, se sigue incurriendo en desvío de comercio ($P_i > P_a + b$). Al segundo caso (Situación II) lo denomina como de *“reducción de costos”*, aludiendo al hecho de que se ha alcanzado una nueva frontera de costos a nivel internacional y el nuevo precio internacional será el de la zona integrada.

Reaccionando frente a las propuestas de que la integración económica sólo se fundamentaría en decisiones irracionales y motivos “no económicos”, esta línea de argumentación comienza a encontrar razones económicas, entre otras, por ejemplo, de ganancia de eficiencia, que justificarían la opción por la integración.

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

La clave parece estar en la revisión y actualización de los supuestos del modelo original de Viner, los que, por un lado, resultan impropios para las condiciones de la economía contemporánea y, por el otro, inducen a conclusiones erróneas. La consideración de economías de escala va en esa dirección y lo mismo puede hacerse con la mayoría de aquellos supuestos. Sin embargo, si bien de este modo la integración encuentra razones valederas (desde el punto de vista de la economía tradicional), seguiría siendo una solución de menor calidad que la apertura unilateral.

FIN DE PARA REFLEXIONAR

COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA

Tugores, J.: Economía internacional e integración económica, Mc. Graw Hill, Madrid, 1994, Cap. 6.

FIN DE LECTURA OBLIGATORIA

2.6. La integración como segundo mejor

Pero, vayamos por partes. Sigamos recorriendo los pasos sucesivos que se dieron en la construcción del marco teórico de análisis de la integración económica. Desmontemos los supuestos de Viner, por ahora, y saquemos las nuevas conclusiones. ¿Cuáles eran estos supuestos? Además de suponer condiciones de demanda inelástica y de rendimientos constantes a escala – cuestiones que ya han sido tratadas más arriba y cuya modificación lleva, como demostramos, a concluir en ganancias de bienestar y eficiencia-, el modelo original está basado también en: i) ausencia de costos de transporte; ii) competencia perfecta en el mercado de productos; iii) productos perfectamente homogéneos; iv) funciones de producción perfectamente divisibles; v) términos del intercambio invariables.

➤ En ausencia de costos de transporte, el nivel de eficiencia relativa de los potenciales proveedores está dado solamente por los costos de producción. Cuando se consideran costos de transporte, se entiende que los países más cercanos (esquemas de integración regional) puedan resultar las fuentes de aprovisionamiento más eficientes, aún cuando no registren los costos de

producción más bajos. Precisamente, la noción de *bienes regionales* alude a aquellos productos que, en un escenario de libre comercio, tienden a ser intercambiados entre países vecinos o muy cercanos. Se tratarían de bienes relativamente poco transables internacionalmente, en los que la relación “costo de transporte-precio del bien” es relativamente elevada.

➤ Si en lugar de regir condiciones de competencia perfecta, las economías se desenvuelven en condiciones de competencia imperfecta –en las que los productores monopolísticos u oligopólicos pueden hacer uso de su poder de mercado para fijar precios y obtener de ese modo rentas extraordinarias- la liberalización del comercio en el mercado ampliado por la integración puede aumentar los niveles de competencia entre los productores. En este caso, pueden producirse rebajas de precios en la zona integrada.

➤ Cuando se supone total homogeneidad de productos, la maximización de bienestar del consumidor sólo depende de la ecuación ingreso-precio. En cambio, en condiciones de diferenciación de productos, la disponibilidad de una mayor variedad puede aumentar los niveles de satisfacción del consumidor. En este caso, la integración puede ampliar en cada uno de los mercados la diversidad de oferta disponible y contribuir a la elevación del bienestar de los consumidores.

➤ Si las funciones de producción fueran perfectamente divisibles y continuas, el peso de los costos fijos en los costos unitarios no dependería del nivel de producción. En cambio, si las actividades de producción están sujetas a un umbral de capacidad instalada, es decir, si tienen un tamaño mínimo de planta por debajo del cual la producción no resulta eficiente, la dimensión del mercado al que se va a abastecer resulta esencial. En este caso, la relación “tamaño del mercado / tamaño óptimo de planta” es clave para definir la eficiencia relativa del emprendimiento. La ampliación del mercado generada por la integración comercial puede permitir aprovechar mejor la capacidad instalada de planta y ganar eficiencia.

Puede apreciarse, entonces, que la remoción de los supuestos ultra restrictivos del modelo de análisis original y su reemplazo por consideraciones que se aproximan más y mejor a las condiciones de la economía contemporánea llevan a un cambio de perspectiva. Bajo las nuevas condiciones supuestas, la integración tendría siempre beneficios potenciales en términos de ganancias de eficiencia y de mayores niveles de satisfacción. Es decir, a diferencia de algunas de las conclusiones de Viner, por un lado, y de Johnson y Cooper y Massel, por el otro, la decisión de integración podría explicarse también por razones económicas, ya que potencialmente promueve un aumento de los niveles de eficiencia y de bienestar en los países asociados. Más aún, los efectos de mayor eficiencia y mayor competencia pueden conducir a una rebaja generalizada de los precios de exportación de estos países, beneficiándose de este modo también el “resto del mundo”. En este caso, entonces, los términos del intercambio entre los países integrados y el resto del mundo no sólo no permanecerían constantes, sino que se moverían a favor de este último. En otros términos, no sólo habría ganancias de bienestar netas dentro de la zona integrada, sino también para el resto del mundo.

Recapitulemos. En el punto en el que estamos ahora, los conceptos de creación y desvío de comercio siguen siendo válidos, pero ya no lo es más su identificación absoluta con ganancias y pérdidas de bienestar, respectivamente. Por otra parte, en la medida que la integración puede promover ganancias generalizadas de eficiencia y de bienestar, sería, desde un punto de vista teórico, siempre un paso en la dirección del óptimo. Sin embargo, no sería el óptimo, el que sólo podría alcanzarse a través del libre comercio pleno. Debe advertirse que –siempre dentro del marco teórico en el que nos hemos desenvuelto- cualquiera de los beneficios potenciales de la integración que han sido considerados hasta ahora (más escala, más especialización, más variedad, más competencia) serían proporcionados en mayor medida todavía por una estrategia de integración completa y sin restricciones con el mundo.

FIN DE LEER ATENTO

Es decir, está claro ahora que la integración es una estrategia racional, que se basa en argumentos económicos, que tiene beneficios por sobre una estrategia de alta protección y economía cerrada, pero también que proporciona menos beneficios que el libre comercio. ¿Por qué, entonces, algunos países y sociedades insistirían en ella? Una vez más la pregunta-problema (la que nos lleva a tratar de concebir una respuesta teórica que nos satisfaga plenamente) debe ser reformulada y así fue hecho en la literatura económica sobre integración a principios de los años 1980.

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

Replanteémonos la pregunta, entonces: ¿qué nos puede dar la integración económica que no nos da la apertura unilateral? Atención, hay que tomar nota de una diferencia más que sutil: la literatura empieza a distinguir entre “libre comercio” y “apertura unilateral”. Los beneficios teóricos del libre comercio están claros, pero ¿es lo mismo hablar de los beneficios de la apertura unilateral? Veamos.

FIN DE PARA REFLEXIONAR

2.7. Las ventajas de la integración sobre la apertura unilateral

En 1981 se publica un artículo de los economistas canadienses **Wonnacott y Wonnacott**, en el que los autores se preguntan cuál será el eslabón perdido que explica aquel desencuentro entre la teoría económica y la práctica política en materia de integración o comercio preferencial: ¿habrá algún factor que la teoría no considera y cuya ausencia es clave para tal desencuentro? Nuevamente, es importante tener en cuenta el contexto en el que esta discusión se inscribe. Canadá y Estados Unidos habían establecido a finales de los años '60 un acuerdo de libre

comercio restringido al sector automotriz y diez años más tarde se debatía sobre la conveniencia de extenderlo a un universo más amplio de bienes. Ya en ese momento el nivel arancelario en Estados Unidos era, en líneas generales, muy reducido, pero un conjunto importante de barreras y restricciones no arancelarias regulaban eficazmente el acceso de productos importados al mercado norteamericano. Los avances en el plano multilateral, el GATT, habían sido muy insuficientes en las materias no arancelarias. Para los intereses canadienses, mejorar las condiciones de acceso al mercado de su gran vecino era una cuestión central en la formulación de sus políticas económicas y externas.

Los Wonnacott concluyen que el factor ausente en las consideraciones teóricas es, precisamente, que en el mundo real predominan las barreras al comercio (arancelarias y no arancelarias). En un mundo de libre comercio la integración resulta una estrategia subóptima, porque la apertura unilateral encontraría naturalmente reciprocidad de condiciones de acceso al mercado mundial, o a los principales mercados mundiales. Pero si, por el contrario, se está en presencia de un mundo de aranceles (de restricciones al comercio, en general), una estrategia de apertura unilateral llevada adelante por cualquier país no garantiza su libre acceso al mercado mundial y, por lo tanto, tampoco garantiza que reciba los beneficios esperados de la situación de libre comercio. En un mundo de aranceles (el dato central ausente en las consideraciones teóricas desarrolladas hasta aquí), una estrategia de acuerdos comerciales preferentes, de integración económica entre un conjunto de países devenidos en socios, garantiza reciprocidad. Dentro de la zona integrada se instalan efectivas condiciones de libre comercio.

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

Después de esta discusión queda claro que una estrategia de apertura unilateral necesita –para alcanzar los efectos esperados– condiciones de libre acceso al mercado mundial; en cambio, una estrategia de integración económica desarrolla condiciones de libre acceso al mercado de los países asociados. Aquí aparece, entonces, una ventaja potencial de la integración (una estrategia activa) sobre la apertura unilateral (una estrategia pasiva).

FIN DE PARA REFLEXIONAR

Podemos replantear esta argumentación en términos de las opciones que se le presentan a un país cualquiera para moverse desde una estrategia de economía cerrada hacia políticas de mayor liberalización comercial.

PAIS	OPCIONES	CONTEXTO
A	APERTURA UNILATERAL	MUNDO DE RESTRICCIONES COMERCIALES
	ACUERDO PREFERENCIAL	

En la opción de apertura unilateral, el resto del mundo podrá acceder libremente al mercado del país A, pero no necesariamente el país A mejorará sus condiciones de acceso al resto del mundo. En cambio, en la opción de acuerdo preferencial se puede llegar a negociar reciprocidad de acceso y aprovechar las ventajas potenciales del libre comercio en el mercado ampliado.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Además de estar conscientes sobre la importancia de que los supuestos de partida del modelo analítico sean efectivamente representativos, es necesario también advertir el cambio de enfoque que ha posibilitado llegar a nuestro nuevo nivel de conclusiones. Viner y la mayoría de sus continuadores pensaron el problema de la integración económica desde la óptica de la economía donante de la preferencia, es decir, desde el punto de vista de la economía importadora. La visión que acabamos de presentar implica un giro copernicano que, en cierto sentido, nos devuelve a la mención de Adam Smith sobre los acuerdos preferenciales: el país que recibe una preferencia comercial obtiene una gran ventaja, la ventaja sobre otros competidores potenciales que le da el acceso preferente a un mercado determinado. La cuestión ahora está invertida: en vez de situarnos como un país importador en un mundo de libre comercio pleno, nos hemos situado como un país exportador en un mundo de restricciones al comercio.

FIN DE LEER ATENTO

Podemos replantear el famoso gráfico introducido por Johnson en 1965:

INSERTAR ANEXO 2.5.

Supongamos que el país B aplica un arancel (t) sobre el precio internacional (P_i), lo que define que el precio en el mercado de B es (P_i+t). Por supuesto, el precio recibido por cualquier exportador, por ejemplo, el país A, es (P_i). Dada su curva de oferta, a ese precio, el país A exporta la cantidad (q_1). Si los países A y B establecen un acuerdo de libre comercio entre ellos, las condiciones de acceso de A al mercado de B se modifican. Siendo que para los otros competidores el arancel (t) –que determina el precio interno en B– se mantiene, el nuevo precio para la oferta exportable de A pasa a ser (P_i+t), es decir, el precio vigente en B. A ese nuevo precio, las exportaciones de A aumentan hasta (q_2). En la situación inicial, el ingreso total de los productores del país A era igual a $\{(P_i)*(q_1)\}$; después de la integración, su masa de ingresos se incrementó, pasando a ser $\{(P_i+t)*(q_2)\}$. Los efectos de creación y desvío de comercio implícitos en el ejercicio han favorecido el aumento de las exportaciones y del ingreso total del país A. Podemos imaginar un caso simétrico en el que B sea el país exportador al mercado de A. En un mundo de restricciones al comercio, la integración favorece

el desarrollo de estrategias de especialización y complementación entre los países socios y abre la posibilidad de generalizadas ganancias de eficiencia.

COMIENZO DE LEER ATENTO

La integración aparece como una estrategia que combina algunas ventajas de la situación de libre comercio (mayor eficiencia, mayor competitividad, mayor variedad) con algunas otras de la situación de protección (la garantía de un acceso preferencial al mercado –en este caso, ampliado- de la zona integrada). Lo interesante es que, precisamente, dadas las múltiples ganancias eventuales de eficiencia, el costo teórico de la protección en un mercado ampliado puede ser francamente menor que el correspondiente a una situación de protección pura del mercado interno de cada una de las economías intervinientes en el esquema. En definitiva, si hay un caso válido para la protección, la integración puede maximizar las ventajas y potencialidades del mismo. Volveremos a insistir sobre este punto un poco más adelante.

FIN DE LEER ATENTO

COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA

Dornbusch, R.: *Los costos y beneficios de la integración económica regional*, en **Integración Latinoamericana** N° 113, INTAL, 1986.

FIN DE LECTURA OBLIGATORIA

COMIENZO DE LECTURA RECOMENDADA

Wonnacott, P. & Lutz, M.: *Is there a case for free trade areas?*, en Schott, J. (ed): Free trade areas and U.S. trade policy, IIE, Washington, 1989.

FIN DE LECTURA RECOMENDADA

Bien, todo el análisis realizado hasta aquí se ha basado en consideraciones de estática comparativa. Hemos tomado dos situaciones –una de protección y otra de integración entre un grupo de países- y hemos analizado qué es lo que cambia por el pasaje de una a la otra. Partiendo de una situación de protección a escala de cada uno de los países, hemos verificado cuáles efectos se producían si suponíamos que esos países establecían condiciones de libre comercio entre ellos, mientras mantenían restricciones para los intercambios con el resto del mundo. De ese modo, hemos distinguido diversos impactos sobre las economías asociadas y sobre las restantes. En líneas generales, podemos decir que en el paso de una situación a otra cambian las condiciones de competencia en los mercados respectivos, lo que induce un proceso de reasignación de recursos entre actividades y sectores, dentro de cada país y entre ellos. Los efectos advertidos son el resultado de dicho proceso de reasignación y relocalización de recursos. Tanto las eventuales ganancias de eficiencia y rebajas de precio, como los eventuales

cambios en la estructura del comercio, resultan de los cambios generados en el patrón productivo de cada economía.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Por definición, analíticamente, estos cambios se producen “de una vez y para siempre”. Se establece un acuerdo de comercio preferente, cambian las condiciones de competencia, los recursos se asignan en función de las nuevas señales de mercado y se alcanza una nueva situación de equilibrio. Por este motivo, a los efectos del cambio de situación analizados hasta aquí se los llama “efectos estáticos”. Los efectos estáticos de la integración económica, los efectos de desvío y de creación, los efectos de eficiencia asociados a los cambios en la especialización y en la escala de producción, son todos efectos provocados en el proceso de reasignación de recursos que va de una situación a otra.

FIN DE LEER ATENTO

Desde mediados de la década de 1970 hubo una importante producción de modelos econométricos –basados en condiciones de equilibrio parcial o de equilibrio general- tendientes a estimar y medir los efectos estáticos. Por ejemplo, estimaciones disponibles para el caso europeo promediando los años '80 –realizadas en el marco de la discusión sobre el proceso de ampliación a un mayor número de países de la entonces Comunidad Económica Europea- indicaban que las ganancias estáticas de la integración podían alcanzar en total una proporción equivalente del 3% al 5% del PBI europeo. No es poco, pero, en verdad, no parece demasiado rédito si se considera la magnitud del esfuerzo de política involucrado.