

INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Fernando Porta



Universidad
Virtual
de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

3. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO: LOS EFECTOS DINÁMICOS

Objetivos:

Analizar la integración económica desde la perspectiva de las teorías del crecimiento.

Conceptualizar los efectos del proceso de desarrollo impulsado por las políticas de integración.

Discutir la integración entre países no desarrollados como un caso particular, a la luz de estas propuestas teóricas.

Revisar el tratamiento teórico más reciente, formulado en el marco de la tensión entre el multilateralismo y el regionalismo.

Analizar el problema de la distribución de los beneficios y costos de la integración, considerando en particular los eventuales movimientos de relocalización de inversiones.

3.1. Introducción

Si bien es cierto que el conjunto de mejoras introducidas sucesivamente al modelo básico de análisis –en particular, la consideración de mercados imperfectos, economías de escala y restricciones específicas al libre comercio mundial- habían aproximado a la teoría económica con la política de integración comercial preferente, los avances continuaban siendo insuficientes para analizar el caso de la integración entre países en desarrollo. Más aún, desde un punto de vista normativo, parece evidente que el análisis teórico fundamenta mucho mejor la integración de un país en desarrollo o uno subdesarrollado con un país desarrollado (en la jerga, la integración Norte-Sur), que la integración entre aquéllos (la integración Sur-Sur). En principio, los efectos estáticos de ganancias de eficiencia serían mayores en el primer caso que en el segundo. Y, si además, como se mencionó al final de la Unidad anterior, los efectos estáticos no parecían ser demasiado satisfactorios, la integración del tipo Sur-Sur quedaba cuestionada teóricamente.

Otra vez, entonces, la pregunta que va guiando nuestra exposición y nuestra búsqueda teórica necesita ser reformulada: ¿La integración entre países en desarrollo representa un caso particular? y ¿puede la integración acelerar el crecimiento y mejorar las condiciones de desarrollo de los países no desarrollados? Está claro que no partimos de cero: los argumentos basados en las economías de escala y en la posibilidad de un comparativamente menor nivel de protección en situaciones de integración son muy fuertes a la hora de analizar el nuevo caso que tenemos por delante. Pero la respuesta puede ser todavía más elaborada y mejor fundamentada.

3.2. La integración como un bien público

Robson (1980) dio un paso en esta dirección cuando reexaminó los viejos argumentos de Cooper y Massel (la preferencia “irracional” por la industrialización) desde la perspectiva de la teoría de los bienes públicos. El Estado es el encargado de proveer los bienes de naturaleza colectiva cuya “producción” no se rige por condiciones de rentabilidad privada –y que, por lo tanto, la actividad privada no concibe ni asume-, pero que resultan imprescindibles para el funcionamiento social y para la maximización del bienestar social. Puede pensarse, por ejemplo, que la aplicación de una masa de recursos en programas de industrialización –o, más en general, de diversificación productiva hacia actividades de mayor complejidad tecnológica- es una propuesta que, si bien distrae recursos del consumo presente, supone una maximización de los ingresos y consumos futuros. En otros términos, la preferencia por la industrialización puede implicar pagar algunos costos por ineficiencia en el corto plazo (lo que, según la teoría convencional, sería una asignación “incorrecta” de recursos), para expandir los ingresos esperados en el largo plazo.

Si la integración puede favorecer y acelerar el tránsito hacia actividades de mayor valor agregado en los países asociados y, de este modo, expandir el ingreso y el empleo, mejorar la calificación de la mano de obra y propender a una mayor equidad distributiva, la aplicación de recursos presentes a un programa de esa naturaleza supone una ganancia intertemporal. Es decir, el aparato productivo que resultará de las nuevas condiciones de competencia debería proveer un nivel de ingreso superior al tendencial. La decisión de integración es, entonces, de acuerdo con este análisis de Robson, un bien público que destinado a garantizarle, en el tiempo, a esa sociedad una mejor calidad de vida. Si hay ganancias intertemporales de bienestar, la decisión de integración será racional, en el sentido de que proveerá más réditos que si no se la ejecuta.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Hay una diferencia metodológica marcada y fundamental entre este enfoque y los que se habían seguido hasta aquí. La integración podría provocar no sólo efectos “de una vez y para siempre” –los efectos estáticos-, sino efectos acumulativos en el tiempo que llevarían a un sendero de crecimiento diferente.

FIN DE LEER ATENTO

Éste, entonces, a diferencia del anterior, es un enfoque dinámico que analiza no sólo los efectos producidos en el pasaje de una situación a otra, sino además los efectos de crecimiento que se generan y que se van acumulando a partir de las nuevas condiciones de competencia establecidas por el mercado ampliado. Los “efectos dinámicos” son muy importantes para considerar la integración entre países no desarrollados, ya que producirían una elevación tendencial de la tasa de crecimiento a largo plazo de esas economías.

COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA

Robson, P.: *Uniones aduaneras y “bienes públicos”*, en Salgado, G. (comp): Economía de la integración latinoamericana. Lecturas seleccionadas, INTAL-BID, Buenos Aires, 1989.

FIN DE LECTURA OBLIGATORIA

COMIENZO DE ACTIVIDAD

Sistematizar los efectos resultantes de la especialización entre países, tal como están desarrollados en el artículo de Robson recomendado como de lectura obligatoria. A partir de la información y el conocimiento que dispongan sobre la economía y la estructura productiva de Argentina y Brasil, estimar cuál podría ser el resultado de un ejercicio de especialización entre ambos países.

FIN DE ACTIVIDAD

3.3. Teorías del crecimiento e integración económica

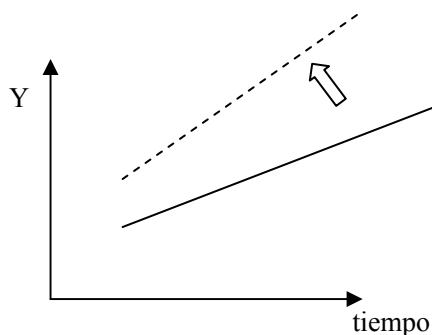
Cabe señalar que, siendo muy atractiva la idea de la existencia de efectos dinámicos de crecimiento, no ha habido una sistematización teórica acabada de los mismos dentro de lo que podríamos llamar la teoría de la integración comercial. Sin embargo, podemos recurrir con provecho a la discusión dentro de la teoría del crecimiento. Sabido es que, para la teoría convencional, siendo el producto –o ingreso– (Y) una función de las cantidades de factores [capital (K) y trabajo (L)] utilizadas en su elaboración, la variación del producto (ΔY) será, a su vez, una función directa de las cantidades adicionales (positivas o negativas) de factores insumidos (ΔK ; ΔL) y de los cambios en la productividad de sendos factores. En la versión más simple de este modelo (**Solow**), la productividad es una función del estado de la técnica y los cambios en la productividad de los factores dependerán del progreso técnico (T).

| | | | |
|--------|---------------|-------------------|---------------------------------------|
| Siendo | $Y = f(K; L)$ | \longrightarrow | $\Delta Y = f(\Delta K; \Delta L; T)$ |
|--------|---------------|-------------------|---------------------------------------|

Nótese que el progreso técnico es, en este modelo, una variable exógena y no controlada y su impacto es medido en forma residual. Toda variación del producto no explicada por la variación en la cantidad de los factores es explicada, entonces, por el progreso técnico. Pero éste, a su vez, está concebido más como un invento ocasional que como un esfuerzo sistemático y deliberado. En este modelo no hay ninguna explicación sobre la dinámica del progreso técnico. La debilidad de este modelo teórico se hace evidente desde el mismo momento en que uno de los factores explicativos principales del crecimiento –esto es, las condiciones que determinan el nivel de productividad de los factores de la producción– no es analizado y su contribución sólo puede ser medida como un residuo.

Las llamadas teorías del crecimiento endógeno (o “nuevas teorías del crecimiento”) vinieron a llenar este vacío explicativo y a incorporar los avances que, paralelamente, se habían alcanzado en la comprensión de los factores principales del desarrollo tecnológico. De acuerdo con esta nueva formulación, el progreso técnico mismo es concebido como una función del crecimiento económico: es decir, la búsqueda de crecimiento implica la búsqueda de progreso técnico a efectos de maximizar el crecimiento. A diferencia del modelo anterior, el crecimiento pasa a ser en parte explicado por un factor cuya búsqueda es deliberada y cuyo ritmo de incorporación viene dado por el esfuerzo involucrado en conseguirlo. Una política de estímulo al progreso técnico pasa a ser, entonces, una política esencial para el crecimiento.

En el marco de las teorías del crecimiento endógeno, se han formulado diversos modelos explicativos, según sean los factores considerados claves para estimular el desarrollo tecnológico, su generación, su difusión y su aplicación. Los más importantes están basados en: i) el desarrollo de economías de especialización (el problema smithiano de la división del trabajo); ii) el desarrollo de economías dinámicas de escala (**Helpman-Grossman**); iii) la inversión en capital humano (**Lucas**); iv) el desarrollo de nuevas capacidades y competencias a través del aprendizaje productivo –*learning by doing*– (**Romer**); v) el desarrollo y la aplicación de innovaciones –en sentido amplio– (**Romer, Aghion-Howitt**). Dados el stock de capital y la tasa de crecimiento de la población, la tasa de crecimiento a largo plazo puede ser incrementada operando positivamente sobre esos factores.



¿Podemos establecer algún vínculo entre este cuerpo teórico y la integración? Veamos.

Las teorías del crecimiento endógeno proponen la existencia de un círculo virtuoso de crecimiento. Dejemos de lado, por un momento, a los factores específicos que podrían disparar y sostener el proceso y concentrémonos en la descripción de la dinámica de tal círculo. Podemos suponer un evento que incrementa la productividad general de la economía, lo que tiene efectos positivos sobre la rentabilidad e impulsa, por consiguiente, nuevas inversiones; como consecuencia, se expanden la capacidad instalada, la demanda de factores y la oferta potencial; el resultado es un incremento del ingreso agregado y del propio mercado y, por lo tanto, del producto total. Como la productividad es una función positiva del aumento de producción, si esto último ocurre, la productividad se instala en un nuevo escalón más arriba y la dinámica descrita se reproduce.

Después de cada vuelta completa del círculo, la economía es más grande (ha crecido). El círculo virtuoso se explica por los efectos dinámicos de crecimiento. El crecimiento se explica por la internalización de los incrementos sucesivos en la productividad.

En lo que se diferencian los modelos citados más arriba es, precisamente, en la consideración de los factores que impulsan los incrementos de productividad y “disparan” la dinámica de crecimiento. La integración económica aparece directamente vinculada con, al menos, tres de esos factores: economías dinámicas de especialización, economías dinámicas de escala y estímulos a la innovación y difusión del proceso innovativo. Nótese que, en nuestro análisis sobre los efectos de la integración desarrollado hasta aquí, tanto las posibilidades de una mayor especialización como las de una mayor escala provenían de un salto por una única vez debido a la reasignación de recursos (efectos estáticos). La novedad que estamos introduciendo es que tanto las ganancias de especialización como de escala aparecen promoviendo, a su turno, nuevas ganancias de especialización y de escala (efectos dinámicos).

COMIENZO DE LEER ATENTO

La clave está en los efectos que se derivan del proceso de ampliación del mercado que la integración significa e instala. La ampliación del mercado permite y promueve, a la vez, desarrollar procesos de especialización productiva, aprovechando economías de escala y estimulando alzas en los niveles de productividad de las economías intervinientes. Mejora las condiciones, también, para acelerar la difusión del proceso innovativo: éste resulta una función directa de los gastos en Investigación y Desarrollo (I+D), los que están sujetos a umbrales mínimos, en muchos casos lejanos al tamaño de mercados individuales. Un mercado ampliado, en este caso, puede justificar y mejorar la eficiencia de los gastos en I+D y favorecer el proceso de aprendizaje tecnológico y la difusión de externalidades positivas en los países socios del esquema.

FIN DE LEER ATENTO

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

Llegados a este punto, es conveniente que introduzcamos una breve consideración sobre el grado de desarrollo de las economías y la naturaleza de los efectos dinámicos. En líneas generales, el aprovechamiento de economías de especialización y de escala no depende del grado de desarrollo de los países. La actividad innovativa, en cambio, requiere de un determinado umbral de capacidades o habilidades acumuladas. Puesto en el plano microeconómico: una unidad productiva cualquiera, una empresa por ejemplo, producirá eficientemente sólo después de un cierto período de aprendizaje que le permitirá optimizar los procesos; un trabajador sumará habilidades e incrementará su productividad más que proporcionalmente a medida que su nivel de información y de entrenamiento sea mayor. Trasladados estos ejemplos al

plano macro, podemos pensar que a mayor desarrollo económico e institucional, mayor capacidad de absorción de cambio tecnológico e innovaciones y de fortalecimiento de las capacidades locales.

FIN DE PARA REFLEXIONAR

Ahora bien, en teoría, la concreción de estos beneficios potenciales implica – *ceteris paribus*– el alcance de un nivel más alto de la tasa de crecimiento a largo plazo (el tiempo es clave para el desarrollo de los efectos dinámicos), en comparación con la que se obtendría en ausencia de la integración. Precisamente, a finales de los '80 y principios de los '90, se realizaron un conjunto de estudios (por autores como **Cecchini, Padoa Scoppa, Baldwin**) –basados en modelos econométricos de simulación– tendientes a estimar los costos de la “no Europa”, esto es, cuánto perdían los países europeos (en términos equivalentes a crecimiento de PBI) si no completaban, perfeccionaban y profundizaban su proceso de integración. Las conclusiones de estos trabajos sugieren que, al menos para el caso de Europa, los efectos dinámicos resultaban no menos de 5 veces superiores a los efectos estáticos (es decir, promovían ganancias agregadas equivalentes a no menos de 30% del PBI continental).

COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA

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

Pérez, W.: *Efectos dinámicos de la integración económica. Aproximaciones analíticas*, Serie Industrialización y Desarrollo tecnológico, Informe N° 14, CEPAL, 1993.

FIN DE LECTURA OBLIGATORIA

3.4. Integración y patrón de especialización

Incorporando esta perspectiva, pues, la Integración Económica no sólo resulta interesante para el alcance de un objetivo de mayor eficiencia, sino, fundamentalmente, como política de promoción y aceleración del crecimiento. Esta conclusión, apoyada en un marco teórico más complejo y completo que la teoría pura del comercio internacional, induce consecuencias normativas muy importantes: vincula las políticas de comercio preferencial y, más en general, de integración económica a la discusión sobre estrategias de desarrollo y da una mayor y mejor fundamentación a la integración entre países no desarrollados.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Cabe recordar aquí que, tal como lo ha expuesto claramente **Robson** (1987), a diferencia del caso de los países ya desarrollados, la integración entre los países no desarrollados no tiene como objetivo principal la racionalización de las pautas de

comercio existentes, sino, fundamentalmente, la mejora y la diversificación de su patrón de producción.

FIN DE LEER ATENTO

COMIENZO DE LECTURA RECOMENDADA

Robson, P.: The economics of international integration, Allen & Unwin, Londres, 1987.

Robson, P.: Integración económica entre países en desarrollo, en Salgado, G. (comp): Economía de la integración latinoamericana. Lecturas seleccionadas, INTAL-BID, Buenos Aires, 1989.

FIN DE LECTURA RECOMENDADA

En otros términos, las potenciales ganancias por mayor especialización, escala e innovación redefinen las ventajas comparativas de cada uno de los países y nos llevan a considerar a la integración como un proceso de construcción de nuevas ventajas dinámicas y, por lo tanto, de un nuevo patrón de especialización. Ahora bien, los efectos de crecimiento en cada uno de los países socios pueden llegar a ser muy asimétricos y comprometer, a la larga, el proceso de integración. Esta cuestión remite al problema del tipo de especialización y de patrones de intercambio que puede generarse al interior de una zona integrada.

La distribución geográfica de las ganancias de bienestar que resultan de los cambios en la especialización internacional de las economías y de los procesos de integración regional son objeto de un fuerte debate teórico y empírico. Si bien es cierto que la integración tiende a estimular el crecimiento de la actividad industrial, es posible que sus efectos (costos y beneficios) no sean distribuidos equitativamente. Dadas determinadas ventajas comparativas y competitivas, los diferentes países involucrados pueden estar especializándose en ramas productivas diversas. En ese caso, el bloque regional puede estar accediendo a ganancias netas en términos de beneficios acumulados por productores y consumidores, pero, en tanto, los efectos dinámicos sean mayores en una rama o sector de actividad económica que en otros, habrá una concentración de las ganancias de bienestar en el país de “mejor” especialización.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Por ello es que los enfoques modernos de la integración regional asocian positivamente tanto la cuestión de las ganancias potenciales de competitividad por parte de los países del bloque, como el problema de una equitativa distribución de los beneficios entre ellos, a las perspectivas de crecimiento del comercio intraindustrial, es decir, a la expansión simultánea de exportaciones e importaciones en el seno de una misma rama. Se supone que los costos del ajuste estructural (de reasignación y relocalización de recursos) en ese tipo de especialización son menores y más fácilmente administrables que los derivados de una especialización de tipo intersectorial, que implica la concentración de las actividades productivas en un número limitado de sectores y el abandono de otros. En otros términos, en el caso virtuoso de minimización de costos, el comercio recíproco

estaría basado en contenidos factoriales y tecnológicos homogéneos y, por lo tanto, las estructuras de producción e ingresos podrían evolucionar dentro de un sendero convergente.

FIN DE LEER ATENTO

Como sabemos a partir de las formulaciones de las llamadas “nuevas teorías del comercio internacional”, el comercio intraindustrial no se explica por las diferencias en la dotación de recursos o en la productividad de los factores, tal como suponen los modelos convencionales. En cambio, la consideración y el desarrollo de hipótesis de rendimientos crecientes a escala y de posibilidades de diferenciación de productos permite dar cuenta de este fenómeno predominante en la economía mundial y, a la vez, establece un primer vínculo entre tecnología y comercio. Las diferencias internacionales de niveles tecnológicos y de capacidades innovativas estarían en el origen de la dinámica de las ventajas competitivas y las especializaciones comerciales de cada una de las economías. En esta línea, dichas ventajas son adquiridas por cada economía en función de su capacidad para incorporar y difundir las innovaciones.

Así, la distribución internacional de las capacidades tecnológicas influye sobre las características de la especialización comercial, impacta decisivamente sobre los niveles de ingreso disponible y su distribución en cada país e induciría una jerarquía determinada de economías nacionales. Pero, al mismo tiempo, debe reconocerse que las ventajas de los países y firmas innovadores reveladas por el comercio tienden a ser temporarias, hasta tanto los imitadores mejoren su capacidad tecnológica y cierren la brecha respectiva, de forma tal de afectar significativamente la distribución de los flujos de comercio internacional y modificar las jerarquías en la división internacional del trabajo.

Los estudios empíricos disponibles dan cuenta de la importancia del comercio intraindustrial dentro de los bloques regionales existentes, en particular en la Unión Europea, y también en los intercambios entre los países fuertemente industrializados. Veremos en la Unidad correspondiente que aparece una tendencia en la misma dirección en los intercambios intra Mercosur, lo que estaría indicando una dimensión virtuosa del proceso regional para las economías del Cono Sur. Ahora bien, sabemos también que el análisis del comercio intraindustrial supone un problema de definición y otro de estimación: ¿a qué nivel de la rama/sector/producto se puede constatar la presencia de una función de producción homogénea (es decir, con contenidos factoriales equivalentes y, por lo tanto, productos semejantes)?, y ¿cuál sería el nivel de agregación estadística que captura dicha situación?

Un conjunto de trabajos relativamente recientes ha avanzado metodológica y operativamente en esta discusión, introduciendo la distinción entre los procesos de diferenciación horizontal o vertical de la producción. La *diferenciación horizontal* alude a la existencia de una variedad de productos similares, en los que las diferencias de precios se explicarían estrictamente por cuestiones de mercado (preferencias del consumidor o estrategias de comercialización de los productores) y no por diferencias en la función de producción. La *diferenciación vertical*, por el contrario, indica que diversos productos pertenecientes a un mismo grupo, en apariencia similares, están basados en funciones de producción diferentes. En este

caso, las diferencias de precios corresponderían a diversos contenidos factoriales y a variados rangos de calidad y complejidad en el producto mismo y, muy probablemente, en los procesos productivos respectivos.

COMIENZO DE LEER ATENTO

La importancia de esta precisión radica en que sólo en el caso de un comercio intraindustrial de productos diferenciados horizontalmente tenderían a desarrollarse en buena medida los patrones de dinamismo y convergencia esperados de los programas de integración regional y, consecuentemente, los efectos positivos sobre los niveles de ingreso y su distribución. El comercio intraindustrial de productos diferenciados verticalmente, en cambio, expresaría más bien un perfil de especialización semejante al de las relaciones de intercambio de tipo intersectorial, en la que los beneficios esperados tienden a concentrarse en el país de estructura productiva más avanzada.

FIN DE LEER ATENTO

Recientes estudios realizados sobre el comercio intraeuropeo muestran que no sólo predominan en términos absolutos los intercambios verticalmente diferenciados, sino que también serían los más dinámicos. En otros términos, la construcción del mercado único en Europa no estaría resolviendo por sí sola la heterogeneidad productiva y tecnológica regional.

COMIENZO DE LECTURA RECOMENDADA

Ocampo, J.A.: *Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo*, en **Pensamiento Iberoamericano** N° 20, Madrid, 1991.

FIN DE LECTURA RECOMENDADA

COMIENZO DE ACTIVIDAD

Revisar el ejercicio ya desarrollado en el marco de esta misma Unidad sobre un posible patrón de especialización entre Argentina y Brasil. De acuerdo con sus ideas, ¿qué tipo de especialización predominaría entre ambos?, ¿habría especialización intraindustrial?, ¿con diferenciación vertical u horizontal?, ¿por qué?. Insistimos con el carácter puramente especulativo y experimental de este ejercicio. Ya tendremos ocasión de comparar la conclusión a la que Ustedes estén arribando ahora cuando analicemos más adelante las tendencias efectivamente verificadas en el Mercosur.

FIN DE ACTIVIDAD

3.5. Una síntesis de los efectos esperados de la integración

Recapitemos muy sintéticamente: de la integración pueden esperarse dos tipos de efectos. Los efectos estáticos derivan del proceso de reasignación de recursos y comprenden los beneficios resultantes de los aumentos de eficiencia y la mayor presión competitiva. Los efectos dinámicos son acumulativos en el tiempo, mejoran la tendencia de crecimiento a largo plazo y reconocen tres orígenes principales: aumento de la especialización, aumento de la escala y aumento de la actividad innovativa.

| |
|--------------------|
| INSERTAR ANEXO 3.1 |
|--------------------|

Podemos decir que los efectos estáticos se producen a partir de la liberalización de comercio entre los países socios. La posibilidad de generación de efectos dinámicos, en cambio, justifica –desde un punto de vista teórico- el nivel de protección que el Acuerdo en su conjunto (UA) o cada uno de los países por separado (ALC) establezca frente al resto del mundo. La idea de que hay un tiempo necesario para el aprendizaje, la acumulación de capacidades y la evolución de los saberes e instituciones específicas y, por lo tanto, para maximizar los efectos potenciales de crecimiento y desarrollo, es la que está detrás de la política de relativa protección. Si existen fallas de mercado, si el mercado no es un mecanismo perfecto de asignación, la protección puede ser definida como una intervención tendiente a igualar, en el tiempo, las capacidades competitivas. Considerando la potencialidad de los efectos dinámicos, la integración económica tiende a reducir los costos de esa protección **necesaria**.

COMIENZO DE PASTILLA EN necesaria

Cuánta protección y por cuánto tiempo es, para cualquier decisión de política industrial, la incógnita fundamental. Obviamente, el peligro principal está en que, en lugar de “financiar” la curva de aprendizaje, la política se convierta en un mecanismo de transferencia de rentas extraordinarias permanentes.

FIN DE PASTILLA

Así planteada, la integración resulta un *mix* de políticas de liberalización y de políticas de protección, combinando las ventajas teóricas de ambas. De un lado, recursos mejor asignados; del otro, mayor diversificación productiva y posibilidades de una mejor administración y gestión de las situaciones e balanza de pagos. Pero, también se sabe que ambas políticas tienen sus propios costos y la integración no los evita totalmente: de un lado, perspectivas de destrucción de ciertas capacidades y de desocupación –al menos temporal- de algunos recursos; del otro, reproducción –quizás, también temporalmente- de niveles de ineficiencia relativa en algunos sectores.

| |
|--------------------|
| INSERTAR ANEXO 3.2 |
|--------------------|

COMIENZO DE LEER ATENTO

Por lo tanto, siempre que haya un proceso de integración, se generará una combinación dada *–ex post–* de beneficios y costos. El proceso de coordinación de políticas (como veremos en la Unidad correspondiente) debería ser idealmente una actitud y una aptitud para maximizar esas ventajas potenciales y, al mismo tiempo, minimizar esos costos potenciales. Es de esperar que, si los segundos fueran mayores que los primeros, el proceso de integración no sería ni sustentable ni conveniente.

FIN DE LEER ATENTO

El esquema que está inmediatamente arriba puede ser aplicado provechosamente para una consideración sobre la evolución histórica de los objetivos y los contenidos de los esquemas de integración económica. Pensemos un momento en la experiencia de América Latina en este campo. En líneas generales, los esquemas predominantes en esta región en los años '60, cuando la integración era asociada fundamentalmente a la construcción de nueva capacidad industrial, respondían a un *mix* de políticas en la que los instrumentos de protección predominaban claramente sobre los de liberalización. Los AEC previstos eran elevados y también lo eran los plazos para alcanzar el libre comercio entre los socios y las excepciones que se establecían. En los '90, en cambio, en los que la integración es concebida más bien como parte de las reformas de apertura comercial (hablaremos un poco más adelante del “regionalismo abierto”), aquel *mix* es inverso y los instrumentos predominantes también: bajos AEC y rápida liberalización.

3.6. Integración y redefinición del espacio económico

La distribución espacial de actividades económicas dentro de un país en un momento dado del tiempo es consecuencia de un proceso histórico en el que se han combinado dos factores principales: la localización de sus recursos naturales y las aglomeraciones de población. Es decir, las fuentes de materias primas (factores de producción no móviles) y el tamaño del mercado (los bolsones principales de demanda) determinan en gran medida las tendencias de localización de los sectores primarios, por un lado, y de los sectores manufactureros y de servicios, por el otro, respectivamente. En estos últimos, las decisiones específicas de localización resultarán de un arbitraje entre las economías de escala (diferentes tamaños relativos de los nucleamientos de población, es decir, diferentes tamaños de los “submercados” que componen el mercado doméstico) y los costos de transporte entre la unidad de producción y los “submercados” abastecidos por ella. La política económica puede intervenir en este proceso, creando incentivos específicos a la localización de actividades en determinados puntos o regiones del país o desarrollando infraestructura de transporte y comunicaciones y modificando, de este modo, la ecuación *ex-ante* entre la escala y la distancia.

La geografía, la política económica y la distribución de la población condicionarán, entonces, la distribución de actividades económicas dentro de un país, en un proceso dinámico y evolutivo, en el que solamente las actividades extractivas vinculadas a los recursos naturales están sometidas a una fuerte restricción de localización. Esta restricción es total para algunas (en general, las de recursos no renovables, la minería por ejemplo) y puede tener algún margen para otras en las que el cambio tecnológico puede ampliar o extender parcialmente la frontera productiva (la agricultura, por ejemplo, a través de la incorporación a la producción –a través de programas de riego o fertilización- de tierras no aptas naturalmente). Por su parte, las actividades manufactureras y de servicios tenderán a establecerse, fundamentalmente, cerca de los asentamientos de población más importantes, es decir, próximas a los mercados principales.

Si bien es cierto que el tamaño relativo del mercado induce la localización de determinadas actividades, también lo es que el desarrollo de éstas y su crecimiento tenderá a atraer nuevos contingentes de población, los que, a su turno, aumentan la talla del mercado en cuestión. La nueva población requerirá servicios adicionales, estimulando la ampliación de las instalaciones existentes e impulsando la localización de otras nuevas y favoreciendo la demanda de factores productivos.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Los factores de atracción y de crecimiento de la actividad, la población, los ingresos y –en consecuencia- el mercado se refuerzan mutuamente. Ésta es una consecuencia de las economías de escala presentes en la provisión de bienes y de servicios; el aprovechamiento de las economías de escala impulsa y tiende a la concentración espacial de actividades y población. A su vez, las economías de aglomeración (los beneficios que se derivan de la proximidad entre unidades productivas de un mismo sector o de sectores vinculados y que constituyen externalidades positivas para todas ellas) refuerzan aún más esta tendencia a la heterogeneización del espacio económico y social del país.

FIN DE LEER ATENTO

Ahora bien, si pensamos en términos de comercio internacional, el costo de acceso al mercado de un país determinado estará regulado por factores “geográficos” (los que determinan el costo de transporte para cualquier proveedor eventual) y por factores de política económica (especialmente la política comercial, en general, y los niveles arancelarios, en particular). Supongamos, para simplificar, que el costo de acceso al mercado resulta de la suma del costo de transporte más el arancel. La integración económica modifica sustancialmente el costo de acceso al mercado entre los respectivos socios: elimina el arancel y deja como único factor determinante a los costos de transporte. La integración, a su vez, ha “creado” un nuevo espacio económico que resulta, precisamente, de la integración plena de los respectivos espacios de los países socios, con la única restricción (tal como veíamos cuando describíamos el proceso dentro de un país) de los factores geográficos.

En ese nuevo espacio (el del mercado ampliado), la distribución y localización de las actividades económicas estará sometida a la tensión entre los costos de transporte (el costo de acceso al mercado) –que alienta la localización de actividades en la proximidad de cada “submercado”- y la escala –que impulsa la localización de actividades sólo en los “submercados” relativamente más grandes. Supongamos un ejemplo muy simple, sólo para aclarar y subrayar el argumento: imaginemos dos países vecinos, A y B, siendo que el mercado de B es cinco veces más grande que el de A. En ambos se ha desarrollado la industria automotriz para abastecer los sendos mercados domésticos, localizándose en los respectivos centros urbanos más importantes. Los aranceles vigentes en ambos países impiden el eventual comercio entre ellos. A y B establecen un acuerdo de integración y eliminan los aranceles para su comercio mutuo. El costo de acceso al mercado se circunscribe al costo de transporte entre A y B. En este caso, si las economías de escala son lo suficientemente importantes, la industria automotriz tenderá a concentrarse en B; el mercado de A pasará a ser un “submercado” del espacio (A+B) no atractivo para la localización de industria automotriz.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Por lo tanto, la política de integración, en la medida que instala nuevos términos en el arbitraje entre la distancia (geografía) y la escala (estructura económica) entre los países asociados y en cada uno de ellos, interviene activamente en la configuración del espacio y en la distribución de las actividades económicas. En primer lugar, puede impulsar la relocalización de algunas actividades desde un país a otro; en segundo lugar, puede alentar la instalación de nuevas actividades concentrándolas en sólo alguno/s de los países socios. Así como la lógica económica de concentración y aglomeración tiende a hacer heterogéneos los espacios económicos nacionales, los procesos de integración pueden tener efectos de heterogeneización no deseados sobre el nuevo espacio regional.

FIN DE LEER ATENTO

También al igual que a escala de cada país, la política económica puede intervenir (con mecanismos e instrumentos específicos) para “corregir” esta situación, en función de criterios de desarrollo armónico. Este problema nos remite directamente a la cuestión de los mecanismos de redistribución de beneficios en los esquemas de integración.

COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA

Terra, J. y Vaillant, M.: *Cambios en el patrón de especialización regional. Viejas ventajas comparativas y nuevas economías de escala*, Doc. 8/94, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 1994.

FIN DE LECTURA OBLIGATORIA

COMIENZO DE ACTIVIDAD

Pensar en el “mapa” económico de la Argentina, tal como se localizan y se distribuyen en su geografía actualmente las principales actividades económicas. Distinguir aquéllas relativamente más determinadas por la cercanía a las fuentes de materia prima y aquéllas más relativamente determinadas por la cercanía al mercado. ¿Conocen localizaciones de ciertas actividades que puedan haber sido principalmente inducidas por instrumentos de política?. Todavía de un modo intuitivo, ¿qué actividades (y por lo tanto, localizaciones) creen Ustedes que pueden verse más afectadas (positiva o negativamente) por la integración de Argentina en el Mercosur?, ¿por qué?.

FIN DE ACTIVIDAD

3.7. Los mecanismos de redistribución de beneficios

Al aplicar una estrategia de integración económica, se espera obtener dos tipos de beneficios: por un lado, cambios positivos en la estructura productiva y, por el otro, una mayor fortaleza institucional. Los beneficios del primer tipo son relativamente obvios: se aspira a que, aprovechando las ventajas potenciales de la construcción y el desarrollo del mercado ampliado, se alcance en los países asociados una estructura productiva más diversificada, más dinámica, con niveles de crecimiento más elevados y sostenidos y con mayores niveles de desarrollo tecnológico y de capacitación y calificación de sus recursos propios. A su vez, a partir esta mayor “calidad” estructural se espera también mejorar en los aspectos de equidad distributiva y de oportunidades.

Por su parte, las aspiraciones de una mayor calidad institucional están basadas en las ventajas potenciales de la coordinación de política económica entre los países socios. Acá hay dos cuestiones diferentes a considerar: una es la que tiene que ver con el fortalecimiento del poder de negociación de estos países en los foros y organismos internacionales y, más en general, frente al resto del mundo. La otra tiene que ver con los efectos internos de los compromisos internacionales (en el marco del acuerdo de integración) que cada país está asumiendo. En la medida que estos compromisos implican una creciente coordinación y ordenamiento normativos y una fuerte dificultad para sean desconocidos de modo unilateral establecen, por un lado, un marco de disciplinamiento para cada país y, por el otro, una mayor claridad y certeza a largo plazo sobre las reglas de juego. Estos dos efectos pueden contribuir a moderar la incertidumbre que los agentes económicos tienen frente a los procesos económicos y a facilitar las decisiones de inversión.

| |
|--------------------|
| INSERTAR ANEXO 3.3 |
|--------------------|

En la medida que se vaya avanzando en el proceso, estos dos tipos de beneficios pueden tender a retroalimentarse de modo virtuoso. Una mayor

coordinación de políticas entre los países socios –tal como se verá en la siguiente Unidad de estudio- puede acelerar el desarrollo de los efectos estructurales deseados y, a su vez, la mayor solidez y dinamismo de las economías puede facilitar la adopción de los cambios institucionales necesarios para profundizar el proceso de integración y mejorar su posicionamiento político a nivel internacional. Ahora, tal como hemos visto más arriba, es posible que, si bien emerjan los beneficios esperados en la zona integrada en su conjunto, no todos los países socios participen en igual medida de ellos. En este caso, si costos y beneficios, ventajas y desventajas, tienden a concentrarse asimétricamente entre los socios del acuerdo, es de esperar que el proceso de integración pierda dinamismo en el tiempo y no sea sustentable.

COMIENZO DE LEER ATENTO

La distribución de los beneficios potenciales pasa a ser, entonces, un tema clave para la definición de una estrategia de integración. Esto lleva a considerar los distintos tipos de mecanismos activos de redistribución de beneficios que pueden establecerse y que permitan “corregir” o, al menos, moderar las tendencias inequitativas en este sentido. Cabe señalar que aquellos países relativamente más débiles, con menores recursos y menor grado relativo de desarrollo, deberían preocuparse particularmente por que los esquemas de integración en los que participen contemplen medidas eficaces de redistribución. En general, la lógica del crecimiento y de la localización de actividades en el mercado ampliado puede evolucionar por sí sola en términos de concentración y de desarrollo heterogéneo, por lo que, a su turno, la integración podría tender a ampliar la brecha económica y social existente en el punto de partida.

FIN DE LEER ATENTO

En la experiencia de los acuerdos de integración más importantes desarrollados a partir de la segunda mitad del siglo XX se han aplicado tres tipos diferentes de mecanismos de redistribución de beneficios o, más en general, de políticas específicas de tratamiento y gestión de la brecha de desarrollo entre los países socios: i) mecanismos de índole comercial; ii) mecanismos de índole financiera; iii) mecanismos de índole productiva. Comentaremos brevemente las características de cada uno de ellos.

Los mecanismos comerciales comprenden principalmente la utilización de preferencias no recíprocas y de reglas de origen no semejantes para los países asociados. Dependiendo de las circunstancias específicas, estos mecanismos pueden, a su vez, ser establecidos en forma temporaria y por plazos estipulados –atados o no al cumplimiento de metas de convergencia de determinados indicadores económicos-, o bien en forma permanente. Las preferencias no recíprocas suponen el establecimiento de diferencias formales –en materia arancelaria- en las condiciones de acceso a los respectivos mercados. Las reglas de origen no semejante suponen el establecimiento de estándares diferenciales para la determinación del carácter “nacional” (o nacionalmente producido) de los productos y, por lo tanto, para su libre circulación en el ALC en cuestión. En

líneas generales, ambos mecanismos tienden a reconocer las diferencias de competitividad estructural que pueden existir entre los países miembros en el punto de partida del acuerdo.

Supongamos que se establece un ALC entre el país D (plenamente desarrollado, con fuerte diversificación productiva y alto ingreso *per cápita*) y el país N (poco desarrollado, con una economía monoprodutiva y de bajo ingreso *per cápita*). En este caso, y a efectos de facilitar la transición y un mejor aprovechamiento en el tiempo de los beneficios potenciales de la integración, el país D puede conceder márgenes de preferencia sobre sus aranceles mayores a los que recíprocamente **concede N**. Del mismo modo, y con el propósito de estimular particularmente el desarrollo de una nueva oferta exportable por parte del país N, sus productos pueden ser tratados con una regla de origen que suponga un menor contenido nacional –por ejemplo- que el requerido para que los productos producidos en D sean considerados “nacionales”. En ambos casos, el tratamiento diferencial que recibe N dentro del acuerdo apunta a contrarrestar la asimetría estructural que lo desfavorece relativamente.

COMIENZO DE PASTILLA EN concede N

Debe notarse que es probable que un país como D tenga ya aranceles relativamente bajos y un país como N, por el contrario, practique una política de mayor protección en aquellos sectores cuya producción local pretenda incentivar. En este caso, puede ocurrir que el efecto buscado por los márgenes de preferencia no recíprocos sea totalmente anulado y que los productores de D (N) resulten relativamente más (menos) “protegidos” en el mercado de N (D) frente a terceros.

FIN DE PASTILLA

Los mecanismos financieros contemplan diferentes formas de transferencia de recursos, por vías directas o indirectas, entre países o regiones de diferente desarrollo relativo dentro de un esquema de integración, a efectos de promover deliberadamente una mayor convergencia de sus estándares económicos. El establecimiento de tales políticas de transferencias puede responder –tal como en el caso de los mecanismos de naturaleza comercial- al reconocimiento de diferencias estructurales de partida, o bien a la gestión de algunos efectos de heterogeneización producidos en el curso del proceso de integración. En este último caso, se trataría efectivamente de paliar efectos no deseados del proceso de reasignación de recursos y de relocalización de actividades inducido por las nuevas condiciones de competencia.

Los instrumentos de este tipo más utilizados son: i) la asistencia financiera y crediticia en términos concesionales, con o sin afectación específica; ii) los fondos específicamente constituidos para el desarrollo de infraestructura o para la ejecución de programas de reconversión; iii) las transferencias fiscales directas, sean de gobierno a gobierno o ejecutadas en el marco de un presupuesto comunitario. En líneas generales, el desarrollo y la operación de estos mecanismos requiere de algún tipo de institucionalidad regional, con capacidad para administrar y para supervisar la aplicación y ejecución financiera de acuerdo con los criterios establecidos. Los objetivos más usuales de las acciones de esta índole son la mejora de la integración física, la capacitación y recalificación de recursos y la promoción de nuevas actividades productivas. En cualquier caso, la implementación de estos mecanismos supone un consenso sobre la conveniencia

de un desarrollo relativamente equilibrado dentro del espacio integrado, ya que implican una intervención directa sobre la distribución de ingresos.

Los *mecanismos productivos* contemplan la asignación directa de inversiones y de capacidad productiva entre los países asociados y la formación o constitución de empresas o unidades productivas de carácter regional –desde el punto de vista del origen y propiedad de sus activos-. Si bien tienen un cierto parentesco con los mecanismos financieros, se diferencian de éstos fundamentalmente porque su ejecución supone una mayor y fuerte dosis de planificación y de asignación centralizada de recursos. La distribución programada de capacidad productiva apunta, por un lado, a desarrollar rápidamente las ventajas de la especialización y complementación entre los países asociados y, por el otro, a difundir el mismo tipo y calidad de capacidades en el conjunto de la zona integrada. A su vez, la formación de empresas regionales –públicas o privadas- apunta a fortalecer las posibilidades de los actores locales para aprovechar las ventajas potenciales del mercado ampliado y mejorar su posición competitiva.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Estos tres tipos diferentes de mecanismos de redistribución han sido utilizados en varios acuerdos preferenciales de comercio y otros esquemas de integración con objetivos más ambiciosos. Los de naturaleza comercial han resultado los de utilización más frecuente y puede entenderse perfectamente las razones para ello: no requieren la afectación de recursos financieros ni profundos acuerdos estratégicos de orientación productiva o similares. Más allá de su potencial impacto positivo sobre la oferta exportable de los socios menos desarrollados, el tratamiento arancelario relativamente más favorable que se les ofrece a éstos apunta también a disuadir eventuales resistencias internas frente a la mayor liberalización comercial propuesta. Por su parte, los mecanismos financieros y de inversión han sido muy utilizados en la experiencia europea; entre las iniciativas latinoamericanas de integración, los países andinos incorporaron –sin éxito, como se analizará oportunamente- criterios de programación industrial a finales de la década de 1960.

FIN DE LEER ATENTO

COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA

Ffrench Davis, R.: *Distribución de beneficios y eficiencia en la integración económica*, en Salgado, op. cit.

FIN DE LECTURA OBLIGATORIA

COMIENZO DE ACTIVIDAD

Sigamos con nuestro ejercicio especulativo sobre la integración entre Argentina y Brasil. A partir de las conclusiones que ya han elaborado sobre el patrón de especialización y los efectos de relocalización, ¿creen que sería necesario en este caso utilizar

mecanismos de redistribución?, en caso afirmativo, ¿de qué tipo y por qué?.

FIN DE ACTIVIDAD

3.8. La integración y la Inversión Extranjera Directa

Hemos sugerido ya que la integración económica puede, por distintas vías, estimular el proceso de inversión. La oportunidad de aprovechar economías de escala para abastecer el mercado ampliado y la mayor certidumbre derivada de los compromisos de política acordados pueden alentar nuevas expectativas de los inversores potenciales. En particular, las condiciones de competencia instaladas por la integración pueden atraer a nuevos inversores de extrazona o pueden hacer variar la estrategia de aquéllos que ya estuvieran radicados en uno o varios de los países asociados. En este apartado analizaremos algunas características probables de la interrelación entre la integración económica y la inversión extranjera directa (IED).

Empecemos por decir que la IED contempla a todos aquellos flujos de capital a través de los cuales un agente externo a (no residente de) la economía en cuestión instala, amplía o pasa a controlar en ésta activos y actividades productivas (sean de bienes o de servicios). Es decir, la IED supone por parte de empresas o inversores no nacionales la radicación de nuevas empresas o actividades, la ampliación y modernización de la capacidad de instalaciones ya existentes y controladas o la compra (total o parcial) de empresas locales. En líneas generales, los flujos de IED representan y vehiculizan el proceso de internacionalización de la producción y tienen como resultado y contrapartida la constitución y expansión de las empresas transnacionales (ET).

Los trabajos de **John Dunning** (1988, 1994) y los inspirados o coordinados por él y realizados en el marco de la UNCTAD (1992, 1995) desarrollan un esquema metodológico y conceptual atractivo para analizar las características de los flujos de IED y de las estrategias de las ET. En lo que sigue presentamos una apretada síntesis de esta propuesta teórica –conocida como el “enfoque ecléctico” sobre la IED, en la medida que articula diversas teorías previas, todas ellas con un alcance explicativo parcial sobre este fenómeno-. Esta propuesta puede ser aprovechada ventajosamente para nuestra discusión sobre el vínculo entre la integración comercial y la IED.

Siguiendo a Dunning, entonces, los flujos de IED resultan de una decisión por parte de las firmas de internacionalizar su producción –es decir, establecer una red internacional de filiales productivas-, aprovechando las ventajas de localización ofrecidas por un país o región determinados y haciendo uso de capacidades propias o endógenas (sus ventajas de propiedad) que le permiten posicionarse mejor que otros inversores (potenciales o existentes) en el mercado receptor. Si los costos de incorporación y organización de una nueva unidad productiva (propia) dentro de la red de activos e instalaciones de la empresa son menores que los costos de transacción que implica la transferencia de aquellas capacidades a un productor local (su ventaja de internalización), entonces la empresa decidirá invertir y relocalizar o incrementar la producción en dicho mercado. Sólo en este

caso, la firma en cuestión preferirá internacionalizarse y ocupar dicho mercado, en vez de abastecerlo vía exportaciones u otorgarle una licencia a un productor local.

En general, las ventajas de internalización, es decir, la opción de retener el control total del proceso productivo internacional dentro de la estructura de la firma, derivan de dos factores diferentes: o bien del carácter estratégico de los activos productivos y tecnológicos de la empresa, o bien de la dificultad de organizar el proceso productivo a través del mercado. A su vez, tanto las ventajas de localización (propias del país receptor) como las de propiedad (éstas, detentadas por la empresa) varían y se recrean en el tiempo y, por otra parte, interactúan, redefiniéndose permanentemente. Las ventajas de localización pueden ser i) naturales (fuerte disponibilidad de recursos naturales o de mano de obra no calificada); ii) adquiridas o acumuladas en el tiempo (desarrollo de capacidad manufacturera o de infraestructura, mercado interno extenso y dinámico, disponibilidad de recursos humanos calificados); o iii) creadas políticamente (reservas de mercado, liberalización de la operatoria para las ET). Las ventajas de propiedad residen en la naturaleza de los activos productivos, financieros o tecnológicos que disponga y controle la firma, incluido el hecho de que ya se hubiera desarrollado como una empresa multinacional.

Dunning reconoce cuatro estrategias principales de IED, en las que se combinan específicas ventajas de propiedad y localización: a) la IED tendiente a explotar la disponibilidad de recursos (naturales o humanos); b) la IED tendiente a aprovechar el tamaño, el dinamismo o las posibilidades del mercado interno (sea a escala nacional, o bien ampliado en el marco de un área comercial preferente); c) la IED tendiente a hacer más eficiente la propia estructura internacional de la corporación, integrando activamente –a través de acciones de especialización y complementación- la red de filiales y racionalizando sus funciones y ofertas específicas; y d) la IED tendiente a adquirir o incorporar nuevos activos estratégicos (sean firmas existentes o, más en general, capacidades tecnológicas y de gestión), incrementando, de este modo, las capacidades de la ET y su posicionamiento competitivo global.

Las dos primeras estrategias explicarían más bien las formas iniciales de radicación de IED en una economía receptora –es decir, constituirían su modalidad de ingreso a un nuevo mercado- y supondrían una integración relativamente simple de esa nueva filial en la estructura de la corporación, circunscripta más que nada a la recepción de tecnología, insumos y financiamiento y a la remisión, por su parte, de productos y utilidades. Las otras dos estrategias, en cambio, serían parte de un proceso de consolidación de la participación de la ET en la economía huésped y, sobre todo, establecerían un vínculo entre la filial y la corporación más intenso, que podría ir desde una mayor interacción con la estructura productiva internacional hasta la radicación en la filial de funciones productivas y de gestión estratégicas para la corporación. En la medida que se supone que la IED implica poner en juego ventajas de propiedad significativas (principalmente, cuando se trata de aquéllas de cuño productivo y tecnológico), estos dos últimos tipos de inversión deberían tener, según Dunning, un mayor efecto sobre el desarrollo de capacidades competitivas del país receptor que los dos primeros.

La primera estrategia es la que predominó, por ejemplo, en el caso de Argentina a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, cuando se radicaron inversiones externas tendientes a explotar los recursos agrícolas y reexportar las materias primas o sus derivados más simples al mercado mundial. También es la que predominó a principios de los años '70 en el Sudeste SE asiático, o a partir de los '80 en la llamada industria de “maquila” en el norte de México, en ambos casos para aprovechar los grandes bolsones de mano de obra barata disponibles. La segunda estrategia es la que predominó también en Argentina o en Brasil – entre otros-, pero a partir de la década de 1950 y en conexión con el desarrollo del mercado interno y la industrialización por sustitución de importaciones. En estos casos, el tamaño y las fronteras del mercado fueron reforzados por políticas de protección relativamente altas, las que estimularon el ingreso de IED para producir localmente.

La tercera estrategia supone para su implementación un cambio en las condiciones de competencia en las que se venían desenvolviendo las filiales ya instaladas. Supongamos que una corporación ha instalado filiales en sendos mercados en los que predominaban políticas de reserva de mercado y de economía más bien cerrada. En este caso, las filiales (F) son una especie de réplica en miniatura de la casa matriz (M) y tienden a producir lo mismo en cada uno de esos mercados, adaptando su respectiva escala de producción. En la estructura de la corporación, los flujos económicos (productivos, financieros o tecnológicos) principales se desarrollan entre F y M, sin que tienda a haber vínculos entre las diversas filiales.

| |
|--------------------|
| INSERTAR ANEXO 3.4 |
|--------------------|

En cambio, si tales mercados dejan de ser cerrados, la lógica de la inversión se modifica y la matriz puede decidir especializar a cada filial en una línea de producción determinada y desarrollar una complementación entre ellas, obteniendo, de este modo, ganancias de escala y de especialización. Las filiales redefinen su perfil productivo, en lo que puede considerarse una típica estrategia “pro eficiencia”, y la corporación redefine su estructura de organización y producción, ampliando y haciendo más compleja su red global de intercambios. Como resultado de esta acción, los países huéspedes de las respectivas filiales tienden a modificar también su patrón de inserción internacional.

La cuarta estrategia, finalmente, es la que ha tendido a predominar en la década de los años '90 en los flujos de IED entre, principalmente, los países desarrollados. Se trata de intercambios de paquetes accionarios y desarrollos de proyectos comunes entre diferentes firmas, a efectos de potenciar su capacidad competitiva en los mercados mundiales, en un movimiento que constituye la base del acelerado proceso de adquisiciones y fusiones empresarias de los últimos años. Este proceso ha tenido lugar tanto en los sectores de cambio tecnológico más dinámico –las telecomunicaciones y la informática, por ejemplo-, como en aquellos que están en una fase más bien madura –automotriz o energético, entre otros-. Al mismo tiempo, comprende tanto un movimiento de fusión entre productores de un mismo rubro, como la adquisición de capacidades tecnológicas cuyo desarrollo *in house* resultaría incierto o muy costoso.

Expuesto el marco de análisis, retomemos nuestra preocupación en este punto. A efectos de analizar el vínculo entre la integración y la IED, la pregunta relevante es: ¿el hecho de ser miembro de un acuerdo de integración crea, refuerza o aumenta las ventajas de localización de los países socios?. Si la respuesta fuera afirmativa, podría concluirse en que la integración económica atraería flujos adicionales de IED. Por otra parte, ¿qué tipo de estrategia de inversión por parte de las ET resultaría mayormente promovida en un escenario de integración económica?. Consideremos entonces la naturaleza de las llamadas ventajas de localización y el probable impacto de la integración sobre las estrategias de internacionalización de las empresas.

La disponibilidad de recursos (entendidos en sentido amplio, para comprender también a los recursos humanos no calificados) es una función directa de la dotación de factores naturales con que cuenta cualquier economía. Una política de integración comercial preferente no tiene influencia alguna sobre este factor, no modifica su cantidad ni su calidad. A su vez, se trata de países receptores con ventajas de costo de materias primas o bien con salarios comparativamente bajos, lo que fundamenta su competitividad-precio en ese tipo de sectores, los que, por lo tanto, tienden a tener escasa o nula protección. En líneas generales, las estrategias de IED asociadas a este factor suelen explicar la mayor parte de las exportaciones de estos países hacia los mercados de los países más desarrollados. En otros términos, un acuerdo de integración comercial no mejora ni fortalece este tipo de ventajas de localización.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Distinto es el caso cuando consideramos las estrategias tendientes a aprovechar el mercado interno de los países receptores. Aquí debemos tener en cuenta dos circunstancias. La primera es el efecto de la ampliación de mercado que se deriva de las nuevas condiciones establecidas entre los países integrados. El tamaño absoluto de mercado crece y esto puede dar lugar a economías de escala que justifiquen una inversión no prevista ni rentable cuando se considera a cada una de las economías por separado. Esta ventaja puede incluso reforzarse si, como se espera teóricamente, los efectos dinámicos de la integración económica elevan la tasa de crecimiento a largo plazo de las economías en cuestión. El segundo hecho importante es que, en la medida que se imponen condiciones de libre comercio entre los países asociados, se generan estímulos para el desarrollo por parte de las ET de estrategias de especialización y complementación entre las filiales. En otros términos, la integración puede fortalecer las ventajas de localización asociadas al tamaño y dinamismo de los países potencialmente receptores de IED y estimular, al mismo tiempo, la implementación de estrategias del tipo “pro eficiencia”.

FIN DE LEER ATENTO

Hemos establecido que la integración puede atraer montos adicionales de IED y contribuir a hacer más eficiente el desempeño de las filiales de las empresas

internacionales. A su vez, a medida que estos factores interactúan y se van redefiniendo las estrategias productivas y de internacionalización de las firmas, tienden a producirse modificaciones en las corrientes de comercio. Por un lado, si el mercado ampliado atrae nueva IED tendiente a sustituir importaciones, puede disminuir el flujo de comercio con los países de extrazona, o bien modificarse su composición (por ejemplo, reemplazando las anteriores importaciones de productos finales por importaciones de insumos destinados a componer la nueva producción doméstica). Por otra, la red de filiales que operan en los diversos países integrados dará lugar a nuevas corrientes de comercio intrazona, en este caso, de carácter intrafirma.

COMIENZO DE PASTILLA EN internacionales

Se sugiere que se tratarían de montos adicionales a la IED que cada uno de los países en cuestión recibiría en ausencia del esquema de integración. Por otra parte, las posibilidades de desempeño en condiciones de mayor eficiencia no se presentarían sólo para las filiales de ET, sino para cualquier firma. Sin embargo, aquéllas estarían relativamente en mejores condiciones, precisamente por su estructura internacional, de desarrollar y aprovechar una estrategia de especialización y complementación dentro de la zona integrada.

FIN DE PASTILLA

Ahora, si bien es de esperarse que la zona integrada –considerada en conjunto– se beneficie de corrientes adicionales de IED, esto no nos dice nada acerca de la localización de esa nueva inversión potencial dentro de la zona. Es decir, se abre un problema potencial de distribución de los flujos de IED y, por supuesto y muy importante, de sus efectos potenciales entre los países socios.

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

Nada garantiza que se produzca una distribución relativamente homogénea de la nueva IED, ni que las estrategias de racionalización y eficientización de la estructura de filiales no lleven al desmantelamiento de las capacidades instaladas en uno o más de los países asociados. En líneas generales, podemos pensar que dentro de la zona los países socios tenderán a “competir” entre sí por la atracción de IED. Esta situación puede llevar a que, además de “ofrecer” las ventajas de localización de tipo estructural que les sean específicas, estos países podrían entrar en una suerte de “guerra de incentivos” para beneficiarse relativamente de mayores flujos.

FIN DE PARA REFLEXIONAR

En estos casos, la experiencia indica no sólo que los costos de estas políticas suelen ser excesivos en relación a los beneficios económicos y sociales efectivamente devengados, sino que, además, los conflictos entre los socios perjudican seriamente la marcha del proceso de integración. Esto nos remite nuevamente a las cuestiones ya tratadas más arriba sobre la distribución de los beneficios potenciales de la integración y a la necesidad de una adecuada coordinación de políticas e instrumentos entre los países socios.

3.9. Las nuevas líneas de avance de la teoría de la integración en los años '90: ¿qué relación hay entre regionalismo y multilateralismo?

Hemos visto que el desarrollo de los modelos de análisis y los problemas sucesivamente jerarquizados en las investigaciones y contribuciones sobre una teoría de la integración comercial han estado fuertemente influidos por el contexto histórico específico. Las formas que fueron asumiendo desde la década de 1950 los esquemas y las políticas de integración económica impulsaron, a su paso, la renovación y la reformulación de “la pregunta” y de las preocupaciones que guiaban el análisis teórico. En los años '90, cuando, precisamente, el regionalismo (el establecimiento de acuerdos comerciales preferentes de carácter regional o subregional) alcanzó una dimensión inédita, la pregunta dejó de considerar como problema prioritario el análisis de la naturaleza de los efectos esperados de la integración en los países que se asociaran y pasó a analizar su impacto sobre el sistema mundial de comercio. Con cierto parentesco con alguna de las preocupaciones originales de Viner, la teoría de estos años instaló las siguientes cuestiones: ¿es el regionalismo contrario o coadyuvante al multilateralismo? y ¿por qué proliferan –más que nunca- los acuerdos preferenciales?.

Analicemos primero algunos elementos del contexto internacional. En la bisagra entre las décadas de 1980 y 1990, la llamada Ronda Uruguay del GATT – el ciclo de negociaciones de carácter multilateral iniciadas en 1986- se encontraba estancada y su fracaso era ya considerado como la alternativa más probable. En las sucesivas Rondas de negociación emprendidas desde los tempranos años '60 se había avanzado sustantivamente en la disminución de los niveles arancelarios y en el establecimiento de algunas normativas sobre disciplinas comerciales y prácticas desleales. Hasta ahí, el multilateralismo había sido exitoso para avanzar en la liberalización del comercio de productos manufacturados, especialmente entre los países desarrollados.

El contenido principal de la Ronda Uruguay presentaba, en cambio, temas de difícil negociación y acuerdo. Entre ellos, i) el desmantelamiento del llamado “proteccionismo sutil” –un conjunto de barreras paraarancelarias poco transparentes, lo que dificulta tanto su identificación como su tratamiento-; ii) la liberalización del comercio agrícola, resistida principalmente por países que, como Estados Unidos o los europeos, conservan un peso significativo en las decisiones dentro del sistema multilateral; iii) el tratamiento de los llamados “nuevos temas” de la agenda comercial internacional –un conjunto amplio de cuestiones tan diversas como comercio de servicios, propiedad intelectual, normas ambientales o incentivos a la inversión, para las que resultaba difícil determinar estándares comunes-. El *impasse* en la negociación y la irreductibilidad de las posiciones en conflicto sobre estos puntos aparecían como una amenaza potencial al sistema multilateral de comercio.

Paralelamente, el contexto económico internacional presentaba también algunas novedades. A mediados de los años '80 aparecieron algunos signos de que la hegemonía norteamericana sobre el sistema de producción y comercio mundial

estaba erosionada. En particular, la economía de Estados Unidos registraba un dinamismo mucho menor que la economía de Japón y del cinturón de países del Sudeste Asiático y, al mismo tiempo, resignaba crecientes cuotas del mercado internacional en productos y sectores de alta tecnología, que eran precisamente los segmentos más dinámicos del comercio mundial. Esta pérdida de competitividad relativa de Estados Unidos no tenía un diagnóstico único (problemas del nivel del tipo de cambio, o de la organización microeconómica, o de la estructura productiva, o del sistema de innovación, según diferentes analistas), pero era reconocida por todos como un dato que preanunciaba un escenario conflictivo de disputa hegemónica y de ¿guerras comerciales?. Cabe señalar también que se vivía un período especialmente dinámico de cambio y avances tecnológicos (la difusión del paradigma de la microelectrónica y las tecnologías de información y comunicación) y de modificación de las formas de competencia y cooperación entre las empresas.

En este contexto, Estados Unidos concreta un amplio acuerdo de libre comercio con Canadá e inicia negociaciones para que México se incorpore al mismo, constituyéndose finalmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés). Contemporáneamente, la Europa comunitaria supera una fuerte discusión sobre las perspectivas de su propio proceso de integración y resuelve profundizarlo, desmantelando todo obstáculo al comercio interno y estableciendo metas precisas para la unificación monetaria. Por su parte, las economías asiáticas, con Japón a la cabeza, si bien no se encuentran vinculadas por un sistema regional de comercio e inversiones preferentes de naturaleza e instituciones formales, de hecho lo reproducen informalmente en la práctica. En el marco de los pronósticos de “guerra” competitiva, los principales países y actores del sistema internacional tendían a constituir y liderar bloques económicos.

Si el estancamiento de la Ronda Uruguay aparecía como un símbolo del fracaso del multilateralismo, la fuerza de estas iniciativas de integración representaban, por el contrario, el auge del regionalismo. Así, multilateralismo –y por extensión, la globalización- y regionalismo parecen convertirse en términos y opciones contradictorias. El regionalismo tiende a ser asimilado –insistimos, en ese momento particular- mucho más a un proceso de fragmentación de la economía mundial que a una forma constitutiva del movimiento de globalización económica y funcional para su desarrollo –tal como se lo ha considerado más adelante y es evidente en la actualidad-. El fantasma del proteccionismo exacerbado y las guerras comerciales de las décadas de 1920 y 1930 reaparece en la literatura de la época. No debe extrañar, entonces, que en el debate y la elaboración analítica sobre la integración económica reaparezca también la pregunta sobre la relación entre el regionalismo y el multilateralismo, o, en otras palabras, entre los acuerdos preferenciales de comercio y el libre comercio.

En cierto sentido, es **Paul Krugman** quien relanza esta discusión en 1991: propone un modelo en el que supone la ausencia de costos de transporte y un mundo de “bloques simétricos” (es decir, iguales entre sí), constituidos por un idéntico número de países y una idéntica dotación de recursos y capacidades. Las conclusiones de un modelo de esta naturaleza implican que el número de bloques tiende a reducirse progresivamente, lo que aumenta el tamaño y el poder de mercado de los bloques remanentes. El peor escenario para el multilateralismo es

aquél en el que el número de bloques es el menor posible (dos, dadas las condiciones de simetría supuestas), ya que, considerando el poder de mercado de ambos, el nivel de proteccionismo resultante será el máximo. De acuerdo con este modelo de Krugman, el regionalismo aparece como un proceso contrario al espíritu del multilateralismo.

Sin embargo, el propio Krugman revisa estas conclusiones algunos años más tarde, al cambiar los supuestos de su modelo original. En un artículo publicado en 1994 supone la existencia de elevados costos de transporte entre continentes. Las conclusiones son relativamente obvias y contrarias a las que surgen del modelo anterior: la protección natural (“instalada” por la geografía) determina que todo el comercio se realice al interior de los diversos bloques continentales. El óptimo de liberalización se alcanzaría, entonces, cuando se llegue al menor número de bloques posible (uno por cada continente), ya que no existen posibilidades de comercio entre continentes (bloques). Asumidos estos supuestos, el regionalismo es perfectamente compatible con el multilateralismo; es más, de hecho sería la única forma posible del libre comercio pleno. Se tratarían de “bloques naturales”, determinados por la geografía y no por las políticas. (Debe notarse que estas conclusiones sugieren la opción de un mundo de libre comercio dividido en áreas específicas: América, Europa, Asia y ¿África?).

De todas maneras, la idea de “bloques simétricos” fue también discutida en la literatura de estos años y los modelos fueron revisados para adaptarlos a un supuesto de bloques desiguales. En este caso, las conclusiones respecto del vínculo entre regionalismo y multilateralismo resultan ambiguas y no concluyentes. Se desarrollaron también otras líneas de análisis: una –sobre la que volveremos con más detalles un poco más adelante– propone que, además, de las motivaciones positivas para pertenecer a un esquema de integración (los beneficios esperados), hay que considerar las motivaciones defensivas (los costos por quedar excluido); otra indaga acerca de los efectos de la práctica de regionalización sobre la marcha de las negociaciones y los acuerdos multilaterales. Esta última ha recogido también respuestas controversiales o no coincidentes.

Para **Bhagwati** (1994), por ejemplo, en la medida que los países encuentren ventajas en el comercio intrabloque, no tendrían voluntad de facilitar las negociaciones multilaterales ni estarían dispuestos a generalizar las reglas multilaterales; en esta misma dirección, **Panagariya y Findlay** (1994) postulan que la práctica de comercio preferente tendería, en la mayoría de los casos, a favorecer condiciones y coaliciones proteccionistas al interior de los bloques. Por el contrario, otros artículos elaborados con posterioridad a la finalización relativamente exitosa de la Ronda Uruguay concluyen en la existencia de una relación armónica entre ambos procesos. La **OMC** (1997) supone que, al interior de cada bloque, tenderá a imponerse la estructura de protección del socio más eficiente, lo que impediría su constitución como “fortalezas proteccionistas”. Para **Dornbusch** (1996), las prácticas de libre comercio a escala regional permitirían avanzar más rápido en el desmantelamiento del proteccionismo sutil y en el tratamiento de los nuevos temas de la agenda comercial, cuestiones muy difíciles de armonizar en el plano multilateral por la gran diversidad y asimetría de situaciones presentes. Así, tendería a establecerse un multilateralismo tendencial, que el regionalismo impulsaría a través de una marcha a distintas velocidades.

En cierto sentido, las propuestas realizadas por CEPAL (1994 y 1998) sobre lo que deberían ser las “nuevas” formas de integración en América Latina van también en esta misma dirección. A diferencia de las políticas que caracterizaron a los esquemas regionales de integración en las décadas de 1960 y 1970, la CEPAL propuso adoptar un enfoque conocido como de “regionalismo abierto”, el que, de hecho, terminó imponiéndose en la región. Según éste, la situación de libre comercio entre los socios debería tener la más amplia cobertura sectorial (es decir, el menor número posible de excepciones) y alcanzarse en un período relativamente corto de tiempo; a su vez, los aranceles externos deberían establecerse en línea con los propósitos de apertura comercial general y adoptar niveles relativamente bajos. Las barreras no arancelarias deberían reducirse sustantivamente y los países asociados deberían armonizar entre sí – referenciándolos estrictamente a los estándares multilaterales- normas técnicas y sanitarias, tratamiento de subsidios e incentivos, normas sobre *dumping* y salvaguardias y todo otro mecanismo que impacte sobre las corrientes comerciales. El regionalismo abierto se propone, entonces, como una vía para liberalizar y hacer más transparentes los regímenes comerciales y para que los países latinoamericanos se aproximen rápidamente a las normativas multilaterales en este campo.

COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA

CEPAL: *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, LC/L. 808 (CEG. 19/3), Caps. Síntesis y Conclusiones y III.B., 1994.

Krugman, P.: *Acuerdos comerciales e integración regional*, en DNP-BID, Américas: Integración económica en perspectiva, Bogotá, 1997.

Fishlow, A.: *Convergencia al desarrollo*, en DNP-BID, Américas: Integración económica en perspectiva, Bogotá, 1997.

FIN DE LECTURA OBLIGATORIA

COMIENZO DE LECTURA RECOMENDADA

Winters, A.: *Regionalism versus Multilateralism*, DPS N° 1525, Centre for Economic Policy Research, Londres, 1997.

FIN DE LECTURA RECOMENDADA

COMIENZO DE TEXTO APARTE

LA OMC Y LOS ACUERDOS DE COMERCIO PREFERENTE

Las consideraciones desarrolladas más recientemente sobre los efectos esperados de la integración y sobre la tensión entre el multilateralismo y el regionalismo han sido incorporadas también en las discusiones de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Si bien el tratamiento que se le da dentro del acuerdo multilateral a los convenios de integración o de comercio preferencial se sigue rigiendo por las disposiciones genéricas establecidas en el Artículo 24 (ver la Unidad anterior), se ha generado una fuerte corriente de opinión tendiente a revisar en parte esos criterios y promover, de ese modo, una más rápida difusión de las reglas multilaterales. En lo sustancial, estas nuevas recomendaciones apuntarían a definir más estricta y precisamente los criterios para la homologación

de los Acuerdos y a garantizar niveles de protección relativamente reducidos. En este sentido, su concepción se aproxima bastante a la idea de un “regionalismo abierto”.

Las propuestas en discusión para la reforma del Artículo 24 son las siguientes:

- Adoptar – en el caso de las UA- los aranceles efectivamente vigentes en cada país como base para la negociación del AEC, en lugar de los aranceles máximos consolidados ante la OMC (autorizados).
- Establecer un cronograma preciso y definido –tal que pueda ser eficazmente monitoreado- para completar el proceso de desarme arancelario entre los socios y para reducir o armonizar –según el caso- toda disposición de efectos restrictivos sobre el libre comercio intrazona.
- Adoptar –en el caso de las ALC- reglas de origen precisas y no restrictivas y procedimientos de certificación transparentes y eficaces.
- Adoptar los estándares multilaterales –como mínimo- en materia de prácticas y disciplinas comerciales, normas técnicas, sanitarias y alimentarias y requerimientos de contenido local y en materia de inversiones.
- Establecer un cronograma preciso, definido y relativamente breve para la efectiva implementación de tales estándares.
- Establecer una “cláusula de acceso” genérica y estandarizada que fije un marco preciso para las negociaciones de ampliación de los esquemas y de incorporación de nuevos países asociados. Esta cláusula debería regirse por los principios anteriores y, en la medida que impone un formato de negociación único, tendería a evitar los tratamientos *ad hoc* en cada caso de nuevas incorporaciones.

Estas recomendaciones podrían discutirse y llegar a ser implementadas a partir de la próxima Ronda Multilateral de la OMC.

FIN DE TEXTO APARTE

3.10. La importancia de “los costos de exclusión”

Cambiando el ángulo de enfoque, la idea de la existencia de fuertes motivaciones defensivas para que un número creciente de países tienda a incorporarse o constituir acuerdos de integración de carácter regional es presentada por **R. Baldwin** (1997), en un artículo denominado “Las causas del regionalismo”. Este autor se interesa por la proliferación de acuerdos preferenciales de comercio firmados desde fines de los ’80 y en los primeros años de la década siguiente y distingue dos grupos diferentes: i) los de “integración profunda” (también llamados en otros textos –**Garay** 1999, por ejemplo- acuerdos de segunda generación), un número reducido de acuerdos en los que los objetivos de armonización van más allá de las preferencias comerciales; la Unión Europea (UE) y el NAFTA (y, probablemente, el Mercosur y la Comunidad Andina de

Naciones –CAN-) serían casi los únicos ejemplos; ii) los de *“integración superficial”* (o acuerdos de primera generación), la mayoría, circunscriptos a la negociación de preferencias arancelarias.

Baldwin revisa también los argumentos expuestos hasta ese momento en la literatura para explicar este auge del regionalismo y los agrupa de acuerdo con dos hipótesis fuertes: a) las explicaciones basadas en la eventual existencia de una frustración respecto del GATT: las dificultades para armonizar posiciones entre más de un centenar de países, las dificultades para armonizar multilateralmente el desmantelamiento del proteccionismo sutil o la incompatibilidad institucional con las prácticas predominantes en las economías asiáticas. b) las explicaciones basadas en un eventual cambio de situación y de posición de los Estados Unidos: su pérdida de liderazgo en la economía mundial o su conversión al bilateralismo (NAFTA, Iniciativa de las Américas, finalmente, ALCA) en términos comerciales; en cualquier caso, el resultado habría sido la menor posibilidad o disposición de los Estados Unidos de impulsar su tradicional posición a favor del multilateralismo.

Baldwin encuentra poco satisfactorias ambas líneas explicativas. Por un lado, las tratativas multilaterales siempre han sido y son llevadas adelante bajo liderazgos explícitos o implícitos que concentran poder de negociación y la ampliación del número de países participantes no contradice ni entorpece esta lógica. Por otro, siendo que la gran mayoría de los numerosos acuerdos nuevos (alrededor de un centenar) son del tipo tradicional (integración superficial), no cubren ni tratan los aspectos vinculados al proteccionismo sutil y, por lo tanto, es difícil pensar que ésta haya sido su motivación. En cuanto a los cambios en Estados Unidos, la evolución comparada de las principales economías industrializadas en los años '90 desmiente las hipótesis de su caída relativa dentro de la Tríada (más plausibles en la década anterior) y, por otra parte, la política comercial norteamericana desde las posguerra –más allá del discurso y la retórica– siempre combinó dosis variables de multilateralismo y bilateralismo.

Para Baldwin, en cambio, la situación puede ser mejor descripta si se considera la posibilidad de un “efecto dominó” o un “efecto contagio”. A partir de un evento dado que dispare la nueva tendencia, la multiplicación de acuerdos preferentes y la aceleración del regionalismo se explicarían por la acción de un mecanismo de propagación que haría que la mayor parte de las economías se comporten del mismo modo (o que, como sucede con las fichas de dominó apropiadamente alineadas, la caída de una se vaya transmitiendo y provoque el derrumbe de todas). En este caso, el evento, el shock de integración, estaría dado por la decisión europea en la segunda mitad de los '80 en el sentido de ampliar y profundizar la integración continental, o por la decisión relativamente contemporánea de los Estados Unidos de impulsar la “Iniciativa para las Américas” y de concretar el NAFTA, o por ambas. El mecanismo de propagación se explicaría por los potenciales *“costos de exclusión”* que una política de naturaleza discriminatoria conlleva para los países no socios.

COMIENZO DE LEER ATENTO

En efecto, tal como puede deducirse de los análisis sobre los efectos de la integración que hemos ido sucesivamente

presentando, quienes no sean miembros de un acuerdo de integración, serán potencialmente afectados por situaciones de desvío de comercio y de desvío de inversiones. Su perjuicio puede ser mayor cuanto mayores sean sus flujos de comercio reales o potenciales con los países de la zona integrada. Quienes se quedan fuera del juego de preferencias corren el riesgo de perder – absoluta o relativamente- mercados y de ver debilitadas sus ventajas de localización. Los costos de exclusión potenciales se medirían en términos de menores exportaciones y de menores inversiones y, en el tiempo, de menores tasas de crecimiento. Ahora bien, cuantos más países se incorporen a los esquemas de integración (es decir, cuanto más se extienda el regionalismo), mayores son en perspectiva los costos de exclusión, más perjudiciales son los efectos de la discriminación negativa sobre los “menos” que se quedan afuera. La acción del “efecto dominó” implica, por sí mismo, la aceleración y generalización del proceso.

FIN DE LEER ATENTO

La idea de “costos de exclusión” representa, entonces, una motivación defensiva. Extremando el argumento, no se trataría de considerar y buscar los efectos positivos (estáticos y dinámicos) de la integración, sino de evitar las consecuencias de un tratamiento comercial discriminatorio. Esto lleva a una cuestión muy importante desde el punto de vista de las relaciones y las negociaciones económicas internacionales. Si un país entiende que su exclusión de un acuerdo de integración dado le puede reportar perjuicios, puede estar dispuesto a hacer ciertas concesiones para convertirse en miembro del mismo. En otras palabras, los costos de exclusión tienen como contrapartida a los *“boletos de entrada”*. La incorporación de un país a un esquema de integración en marcha puede ser entendida como una negociación en la que se discute cuál será el “precio” a pagar por ese nuevo socio para acceder a los beneficios potenciales y para evitar el costo de su aislamiento.

COMIENZO DE LEER ATENTO

El boleto de entrada estará configurado, en lo sustancial, por decisiones de política económica y de política externa, esto es, por las modificaciones en los instrumentos y en los parámetros de tales políticas que, en el juego de exigencias de unos y resistencias y adaptaciones de otro, el país candidato a nuevo miembro decida finalmente introducir. Sólo a título de ejemplo, podemos mencionar lo siguiente: renunciar a la estructura arancelaria propia y adoptar el arancel externo común ya negociado por los otros países; dismantelar una estructura dada de incentivos a la inversión y armonizar el tratamiento con los socios; adoptar normativas sobre determinadas prácticas comerciales más estrictas y restrictivas que las vigentes en el plano multilateral; apresurar la política de liberalización comercial y financiera. Más allá de estos ejemplos, podemos afirmar que la magnitud (el “precio”) del boleto de entrada

dependerá de un balance de los costos y beneficios mutuamente esperados (por los países integrantes y por el país candidato) de la incorporación del nuevo socio.

FIN DE LEER ATENTO

COMIENZO DE LECTURA RECOMENDADA

Baldwin, R.: *The causes of regionalism*, DPS N° 1599, Centre for Economic Policy Research, Londres, 1997.

FIN DE LECTURA RECOMENDADA

COMIENZO DE ACTIVIDAD

Consultar en las páginas web del INTAL (www.idb.org/intal) y de la ALADI (www.aladi.org) la información disponible sobre las negociaciones por el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). ¿Cuáles serían, a su juicio, los boletos de entrada que se están discutiendo en la mesa de negociación entre todas las partes intervinientes?.

FIN DE ACTIVIDAD

3.11. La membresía múltiple y el modelo de “ejes y rayos”

La proliferación de acuerdos preferenciales en los años '90 presenta otras características inéditas que han despertado también interés analítico. Entre éstas, es conveniente considerar el problema de “las membresías múltiples”. Se alude de este modo al hecho de la participación simultánea de un país en varias ALC o UA o, inclusive, al establecimiento de mecanismos de libre comercio entre diferentes esquemas de integración. Esto da lugar a una red compleja de acuerdos, que excede en mucho a las prácticas más tradicionales y conocidas de bilateralismo comercial. Esta situación presenta: i) un problema jurídico (de compatibilización de instituciones, normas y procedimientos); ii) un problema de gestión (de extensión, armonización, preservación y garantía de los tratamientos preferenciales); y iii) un problema económico (de coordinación de políticas y objetivos y de análisis de los efectos potenciales).

En América Latina esta situación, aunque es bastante antigua, se ha recreado y profundizado en la última década. La ALADI (previamente, ALALC) cobija a la CAN (previamente, Pacto Andino) y al Mercosur. México, que es también miembro de la ALADI, integra el NAFTA y el G3 (junto a Venezuela y Colombia, socios de la CAN) y ha establecido acuerdos preferenciales parciales con países miembros del MCCA. Chile, asociado parcialmente al Mercosur, practica una extensa red de acuerdos bilaterales, que incluye a varios países andinos y a México. Los países del Mercosur, en bloque y algunos también por separado, han establecido negociaciones de liberalización con la CAN y sus países miembro y con México, además de con un actor extraregional como es la UE. A su vez, todos los países de las Américas y el Caribe (a excepción de Cuba) se encuentran en

negociaciones para desarrollar el ALCA. Los objetivos, alcances y reglas de todas y cada una de estas iniciativas son diferentes (y, en ocasiones, muy diferentes). De aquí se deriva un problema de convergencia (ya que ésta no se produce naturalmente) y un problema de administración del tratamiento preferencial buscado en cada caso (podría decirse, un serio problema de “ingeniería” de la política comercial).

Ahora bien, de acuerdo con nuestro interés principal en esta Unidad, consideremos alguna discusión que ha aparecido en la literatura reciente, con el propósito de revisar desde la teoría los efectos económicos de las membresías múltiples. En este caso, la pregunta apunta a capturar las diferencias de impacto para los socios entre, por un lado, una eventual ALC en la que participan varios países y, por el otro, una red de acuerdos bilaterales entre algunos de esos mismos países. **Wonnacott** (1999) ha propuesto un análisis basado en un “modelo de ejes y rayos” para tratar esta problemática.

| |
|--------------------|
| INSERTAR ANEXO 3.5 |
|--------------------|

El Gráfico 1 intenta reproducir parcialmente la situación en América Latina. Tal como se describió más arriba, el Mercosur mantiene acuerdos preferenciales con Chile y Bolivia y pretende establecerlos con la Comunidad Andina; a su vez, Chile mantiene, entre otros, acuerdos bilaterales con México y con Venezuela. La CAN, por su parte, ha establecido también otras negociaciones con el mismo propósito. Aparece así una red compleja en la que los diferentes países van asumiendo distintos posicionamientos. Por ejemplo, el Mercosur se convierte en el *eje* de un conjunto de acuerdos bilaterales que lo tienen como protagonista y en el que cada uno de sus países socios se desempeñan como *rayos* del esquema. Al mismo tiempo, Chile es el eje de un sistema en el que Bolivia, Venezuela y México son los rayos. Lo que distingue al país-eje es que tiene acuerdos preferenciales con varios otros, y éstos (los países-rayo), por su parte, no tienen acuerdos entre sí.

La pregunta que Wonnacott se formula frente a este panorama es: ¿qué diferencia teórica se establece entre un esquema de “país-eje / países-rayo” y un ALC plena entre esos países?.

| |
|--------------------|
| INSERTAR ANEXO 3.6 |
|--------------------|

El Gráfico 2 supone un ALC (el análisis permanece válido si se considerara una UA) en la que, por definición, todos los países socios tienen libre acceso a sus respectivos mercados; es decir, el comercio es libre dentro de la zona y se generarán los efectos estáticos y dinámicos resultantes de esa situación. En un esquema de ejes y rayos, en cambio, sólo el país-eje tiene libre acceso al mercado de todos sus socios, mientras que estos países-rayo comercian libremente con el eje pero no pueden hacerlo entre sí sin aranceles. En este caso, los beneficios

potenciales se generarán dentro de cada uno de los acuerdos bilaterales en los que el país-eje participa y articula.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Las conclusiones de Wonnacott se refieren tanto a la masa de beneficios potenciales producidos en uno y otro caso, como a su distribución. En primer lugar, sugiere que –en teoría- las ganancias esperadas de un ALC entre un conjunto determinado de países serán mayores que las que resultarían de agregar los beneficios producidos en un sistema de eje y rayos protagonizado por esos mismos países. En segundo lugar, concluye –de un modo comparativamente más consistente- que, en este último caso, los beneficios tenderán a concentrarse en mayor medida y principalmente en el país-eje. El hecho de que los países-rayo no puedan acceder preferencialmente a sus respectivos mercados implica que el país-eje se beneficiará de efectos de desvío de comercio y de inversiones a su favor. En particular, en la medida que “monopoliza” el acceso libre al mercado de todos sus socios, sus ventajas de localización se fortalecen significativamente.

FIN DE LEER ATENTO

Es evidente que en una red compleja de acuerdos preferenciales de comercio, tal como la desarrollada en las Américas en los últimos años, un país puede ser el eje de un esquema parcial y un rayo en varios otros. De acuerdo con el Gráfico 1, por ejemplo, Chile es un país-rayo en el esquema que tiene al Mercosur como eje, pero es el país-eje de su esquema de relaciones preferenciales con Venezuela, México y otros. Por su parte, el Mercosur podría ser considerado un rayo del esquema de relaciones preferenciales de la UE. Frente a este panorama, la tentación especulativa es grande: ¿será más conveniente ser eje de un esquema con países-rayo pequeños o poco desarrollados, o rayo de un país-eje importante? (por aquello de cola de león o cabeza de ratón). Pero, no hay una respuesta teórica para este dilema, porque, entre otras razones, la respuesta depende en mucho de los objetivos específicos buscados, de los contenidos de la negociación y de las políticas de distribución de beneficios entre los países socios.

COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA

Wonnacott, R. y Wonnacott, P.: *El TLCAN y los acuerdos comerciales en las Américas*, en DNP-BID, Américas: Integración económica en perspectiva, Bogotá, 1997.

FIN DE LECTURA OBLIGATORIA

COMIENZO DE TEXTO APARTE

UNA SÍNTESIS DE LOS PROPÓSITOS Y BENEFICIOS ESPERADOS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

➤ *de naturaleza predominantemente política:*

- Fortalecer la capacidad de negociación internacional de los países miembros del bloque (lo que puede traducirse, a su vez, en beneficios económicos concretos).
- Coordinar y otorgar mayor sustentabilidad relativa a la política exterior de los respectivos países.

➤ *de naturaleza predominantemente económica:*

- Obtener ganancias de eficiencia, a través de una mejor asignación de recursos, del aprovechamiento de economías de escala y de la introducción de una mayor competencia.
- Promover la diversificación productiva, el aumento de las inversiones y el cambio tecnológico y, como consecuencia, fortalecer el dinamismo a largo plazo.
- Promover una mayor capacitación de los agentes locales y favorecer procesos de aprendizaje y de incorporación de nuevas competencias.
- Administrar más equilibradamente los efectos de la apertura comercial.
- Difundir y adoptar los estándares multilaterales sobre la base de una mayor coordinación y de compromisos de carácter regional.
- Desestimular el contrabando fronterizo y, al mismo tiempo, racionalizar y hacer más eficientes los procesos productivos en zonas de frontera.
- Reducir relativamente el costo fiscal de un proceso de apertura unilateral.
- Evitar los “costos de exclusión”.

FIN DE TEXTO APARTE