

MODELO Y POLITICAS DE INTEGRACION*

Germánico Salgado P.

Para responder a la pregunta de si existen modelos generalizables que sustenten los procesos de integración, se definen los principales rasgos que presentan en la realidad estos procesos y se realiza una clasificación de ellos. Se analiza específicamente la teoría de la Unión Aduanera para examinar su aplicabilidad y se concluye que este modelo no es generalizable sobre todo para los países de América Latina. La segunda pregunta que el autor se plantea es si tales modelos tienen prerequisites económicos e implicaciones para el diseño de las políticas públicas y, en este sentido, establece que estos prerequisites no se dan cuando se trata de países en desarrollo. Por último, se señala la dirección que deberían seguir las políticas públicas para aprovechar la integración en pro del desarrollo de la sociedad.

La primera pregunta que este trabajo debe responder es la siguiente: ¿Existen modelos generalizables que permitan sustentar los procesos de integración?

Una cuestión central de la pregunta es la expresión "generalizables". En esta interrogante está implícito un juicio sobre la existencia de diferencias en las condiciones en las cuales se desenvuelven los procesos de integración económica, diferencias que no son de carácter accidental sino sustantivo. Antes de examinar la relevancia de un determinado modelo o modelos de integración conviene, por lo mismo, intentar definir las principales características diferenciales que se presentan en la realidad en los procesos de integración. Al hacerlo, al menos en principio, es inevitable hacer abstracción de rasgos peculiares únicos que son propios de cada agrupación de integración, y buscar más bien categorías más generales de diferencias basadas ya sea en los objetivos de la integración o en las estruc-

* Ponencia preparada para la Conferencia: "La Integración Regional en América Latina y Europa: Objetivos Estratégicos y Refuerzo de las Capacidades de Respuesta", organizada por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 9-12 de marzo de 1993.

turas económicas y políticas, tanto de los países que se integran como de la propia agrupación. En ese sentido podrían distinguirse los procesos de integración por las características siguientes:

1) Por el objetivo formal que se propone la integración.

Es la clasificación convencional de zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total. Eventualmente pueden incluirse en el elenco modalidades más laxas como la zona preferencial, o con un alcance más circunscrito, como puede serlo una integración selectiva de ciertas actividades. Esto quiere decir que en general nos ceñiremos al concepto más riguroso de integración de mercados de productos o productos y factores, sin que pueda excluirse *a priori* la posibilidad de referirse a esas otras formas de integración si el análisis de aplicabilidad en ciertas circunstancias así lo exigiera.

2) Por las responsabilidades asignadas al Estado y a los demás agentes privados en el funcionamiento de la economía.

Puede distinguirse la integración entre:

a) **Economías liberales** o de *laissez-faire*, en las cuales el Estado opera como responsable subsidiario en la función distributiva y, parcialmente en la de estabilización. El resto de las funciones: asignación de recursos y, en parte, la estabilización, se supone que está a cargo de los agentes privados a través del mercado.

b) **Economías mixtas**: los agentes privados y el Estado comparten la función de asignación de recursos. Al Estado le corresponde la función de velar por la distribución e interviene más directamente que en la economía liberal en la estabilización.

c) **Economías del socialismo real**: con el Estado como el eje del funcionamiento de la economía. Tiene sólo interés histórico, pero se lo cita por existir antecedentes que es útil tener presente.

3) Por el grado de desarrollo económico de todos los países participantes.

Cabe diferenciar la integración entre:

a) Economías desarrolladas (industrializadas).

b) Economías en desarrollo.

Conviene anticipar que en el segundo caso —el de los países en desarrollo— la integración promueve primariamente por sus efectos en el cambio de la estructura de comercio y, por lo mismo, de producción. Tal como afirma Peter Robson (Robson 1980: 146), su interés se basa fundamentalmente en los "beneficios futuros (prospectivos) de la racionalización de la estructura emergente de produc-

ción". Contrario *sensu*, en el caso de los países industriales interesan más los efectos sobre el patrón existente de comercio y producción, sin excluir, por cierto, su racionalización.

4) Por la mayor o menor correspondencia en el grado de desarrollo industrial y estructuras económicas de los países participantes.

La clasificación es imprecisa porque esa correspondencia nunca es completa. Son gradaciones en un espectro de posibilidades de las cuales sólo los extremos son nítidos. De todos modos, es útil distinguir entre integraciones cuyos participantes, en las características señaladas:

- a) se acercan a la homogeneidad;
- b) son heterogéneos.

Por las razones anotadas anteriormente (el cambio de estructura económica como motivación), en la integración entre países en desarrollo es especialmente significativa la heterogeneidad (o la homogeneidad) en el grado de desarrollo industrial alcanzado por cada uno antes de la integración, característica que, cuando la relación se establece entre países que están dentro de rangos más o menos próximos del Producto Bruto Interno (PBI) por habitante y tienen otros rasgos estructurales parecidos, como sucede con casi todos los países de América Latina, está positivamente asociada con el tamaño del mercado nacional previo a la integración.

Entendemos que la referencia en la pregunta a modelos de integración no tiene la intención de limitar el análisis a modelos formales que cumplan con todas las características de una metodología científica. En rigor, tanto la integración económica como el propio comercio internacional, que parcialmente comprende, carecen todavía de un teoría científica debidamente comprobada por los hechos. Las teorías y modelos existentes siguen siendo eminentemente especulativos (Blaug 1980: 235-241) y, en ese sentido, tienen importancia sustantiva los esfuerzos de reformulación que se hagan basados en una contrastación empírica. Para el análisis que sigue se usarán indistintamente los términos teoría o modelos en su acepción no rigurosa.

En un esfuerzo de simplificación, los modelos de integración existentes podrían clasificarse en los siguientes:

a) La teoría de la Unión Aduanera de Jacob Viner y sus numerosas modificaciones posteriores. Por brevedad, en el texto se la denominará como la teoría convencional u ortodoxa (Ffrench-Davis 1980).

b) El modelo de integración de las economías centralmente planificadas. Tiene sólo un interés histórico, ya que el Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAME) que los reagrupaba desapareció al mismo tiempo que casi todos los socialismos reales.

c) La explicación estructural de la integración con sus variantes de André Marchal y François Perroux. De interés para la economía espacial, pero sin influencia notoria en las políticas reales de integración.

d) Los modelos de integración entroncados en las teorías del crecimiento o del desarrollo. Aunque notorios por sus aportes críticos a la teoría de la Unión Aduanera, no faltan reflexiones sistemáticas sobre un modelo distinto al convencional. Han inspirado políticas concretas de integración en varios esquemas, entre ellas la de la propia Comunidad Europea.

Por la explicación anterior, es evidente que el análisis para responder al interrogante respecto a las posibilidades de generalización debe circunscribirse a la teoría de la Unión Aduanera ortodoxa y a las corrientes críticas citadas en último lugar. Pero como éstas son precisamente críticas de la primera y sus reflexiones no se han integrado todavía en una teoría distinta, el examen puede concentrarse en la aplicabilidad de la teoría convencional a las diversas situaciones en las que se realiza efectivamente la integración, que son aquéllas que han suscitado justamente esos aportes críticos a los que se aludirá esquemáticamente en el texto cuando sea oportuno.

A pesar de las exigencias de ahorro de espacio en esta síntesis, es inevitable empezar con una referencia a la teoría de la Unión Aduanera, tal como fuera expuesta en su forma simple principalmente por su autor Viner (Viner 1980), porque sigue siendo no sólo el fundamento del Art. 24 del GATT, sino el sustento teórico de las modalidades de integración que están hoy en boga en América Latina.¹

El corazón de la teoría es el análisis de los efectos del establecimiento de una Unión Aduanera (liberalización interna de los mercados de bienes y arancel externo común -AEC-). Esto supone una alteración de los precios relativos de los bienes en los mercados nacionales y tiene consecuencias sobre los flujos de comercio, la

¹En el texto no se puede ir más allá que referirse a la teoría y a las críticas más importantes suponiéndolas conocidas. Las referencias a la literatura serán sólo las imprescindibles. Se remite al lector a dos recopilaciones en español que resumen gran parte de la bibliografía relevante: véase Andic y Teitel 1977 y Salgado 1989.

producción y el consumo. Los efectos que interesan a esta teoría son los de creación y desviación de comercio² y sus repercusiones sobre el bienestar de la Unión y del mundo. Un efecto neto de creación de comercio resultaría en un mayor bienestar. Un efecto neto de desviación de comercio sería negativo y la Unión no sería conveniente. Con estos criterios, una Unión Aduanera sólo será conveniente cuando constituya una aproximación al libre cambio.

Obsérvese que la teoría toma en cuenta sólo parte de los efectos que pueden derivarse del comercio; principalmente las ganancias y pérdidas que se derivan de la asignación de recursos y la especialización internacional. Por ser estática, la teoría no considera efectos dinámicos como los que el comercio podría tener sobre la tasa de crecimiento o la estabilidad económica. Entre otras consecuencias, las ventajas comparativas de los participantes se consideran dadas y son invariables.

Además de su carácter estático, la teoría se basa en una serie de supuestos muy restrictivos (Pelkmans 1989: 39-17), entre ellos: competencia plena, equilibrio en los mercados de bienes y factores, costos constantes o, a lo sumo, crecientes de producción, inmovilidad internacional de factores (no inversión extranjera) y plena movilidad interna, etc. Dados sus supuestos de equilibrio, no se ocupa de ajustes de balanza de pagos y monetarios y elude los efectos distributivos sobre el bienestar con la noción del óptimo de Pareto, que no se opone a una concentración total de los beneficios del comercio en una parte si no hay deterioro en la otra, aun cuando ésta última sea absolutamente más pobre.

La teoría ha evolucionado posteriormente, en gran medida dentro del mismo modelo básico. Meade, Lipsey, Vanek, Cooper y Massel y Corden, entre otros, han hecho aportes críticos de interés en esa dirección. Estos son los cambios salientes: se aplicó la teoría a la zona de libre comercio; se consideraron los efectos sobre el consumo que Viner no había tenido en cuenta. Se estudió el efecto de la Unión sobre los términos de intercambio y fue analizado el caso de la producción con ventajas de escala, que había sido excluida por las hipótesis restrictivas iniciales. Este último aporte llevó a conclusiones que modifican la teoría de modo importante: la liberación del

²Creación de comercio: Sustitución de la producción propia por la de menores costos del socio. Desviación de comercio. Sustitución de importaciones de terceros de menores costos por la del socio de costos más altos.

comercio no es condición suficiente para conducir a una especialización óptima (es posible, por ejemplo, caer en lo que se llama una especialización perversa). Cuando las ventajas de escala induzcan prácticas monopólicas, será necesario suplementar las fuerzas del mercado con medidas de planificación y acuerdos de especialización (acuerdos de complementación) (Robson 1980: 42). Además, otros efectos se añadieron a los identificados originalmente por Viner (supresión de comercio y reducción de costos) y ya no fue en todos los casos evidente que la desviación de comercio resultara siempre en pérdidas de bienestar, como tampoco de que derivasen necesariamente beneficios de la creación de comercio.

Cooper y Massel y H. Johnson, contemporáneamente, hicieron otro aporte crítico fundamental mediante el denominado argumento "no económico" para la formación de la Unión Aduanera: la integración satisface más eficazmente la preferencia por la industrialización, un bien público que, como tal, tendría también que ser considerado en conjunto con el consumo privado en la función de bienestar. Es una explicación de la políticas reales que no tiene asidero en una teoría de la integración según la cual, cuando la Unión Aduanera se justifica, el libre comercio será siempre superior a ella.

Son críticas mucho más radicales al marco básico de la teoría las que ponen el énfasis en los efectos dinámicos de la integración en los desequilibrios y distorsiones de los mercados, que objetan convincentemente algunas de las hipótesis de partida del modelo convencional. Trabajos de Balassa, Kitamura, Andic, de Andic y Dossier y de Ffrench-Davis, entre otros, así como una abundante literatura relacionada con las políticas reales de integración, se han ocupado de estos temas, aunque sin incorporarlos a la teoría convencional ni decantarse en una teoría alternativa.

Por supuesto no es extraño que cuando se trata de integración entre países en desarrollo tanto los efectos dinámicos como toda su imprecisión, como los equilibrios y distorsiones de mercados, sean los temas de mayor interés y los más ignorados por la teoría convencional. Sigue en pie la crítica que hiciera Hollis Chenery en 1961 (Chenery 1981: 252) a la teoría de la ventaja comparativa —fundamento, como se dijo, de la teoría de la Unión Aduanera— al señalar su conflicto con la teoría del crecimiento: la primera es "esencialmente una fórmula simplificada de la teoría estática del equilibrio general", mientras a la segunda le "preocupan las interacciones en el tiempo entre los productores, consumidores e inversores", interac-

ciones que, podría agregarse, también se pasan por alto en la teoría de la Unión Aduanera, pese a ser el origen de los efectos que más interesan a los procesos de integración, especialmente entre los países en desarrollo.

Hacia 1962, en una de las primeras reflexiones teóricas sobre la integración entre esos países, Kitamura (Kitamura 1964: 27) subrayaba la trascendencia que tenían fenómenos dinámicos como los "impactos sobre la inversión y el progreso tecnológico" y criticaba a la teoría convencional por ignorarlos. Desde entonces, ya sea como reflexiones teóricas o como sustento de políticas de integración, se han multiplicado los análisis sobre efectos dinámicos que podrían derivarse de la integración. Entre ellos tienen un lugar destacado los trabajos de Raúl Prebisch y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en la promoción de los primeros intentos de la integración latinoamericana.

No obstante toda esa evolución y frente a las dudas que la teoría debía originar, las propuestas ortodoxas de política siguen apoyándose en su primera versión: no toda Unión Aduanera es *a priori* conveniente; sólo con el análisis de sus efectos se conocerá si lo es. El mismo Viner menciona varios criterios que servirían para apreciar si una Unión Aduanera determinada "tendría más probabilidades de funcionar en la dirección del libre comercio" (Andic y Teitel 1977: 98) y ser, por esa razón, conveniente. Pero a su juicio sólo un análisis de los efectos posibles puede confirmarlo.

Si la Unión fuera conveniente, la remoción de los obstáculos al comercio debe asegurar sus frutos y la intervención del Estado ha de limitarse a los aranceles, que en relación con terceros deben ser más bajos que antes de la integración. Si hubiera otros instrumentos de política económica que puedan afectar la asignación de recursos (política cambiaria, fiscal, crediticia), éstos deben ser neutros en sus efectos y no hacen falta tratamientos preferenciales de carácter distributivo.

La reseña anterior de la teoría y las críticas que se han suscitado sobre su relevancia a los procesos reales puede ayudar para examinar su aplicabilidad a las distintas características que puede asumir la integración, tal como se ha establecido en la sección I.

1) Según los objetivos formales de la integración

La teoría de la Unión Aduanera, con su sesgo exclusivo en un política de libre comercio, se suponía aplicable a las dos primeras formas de la integración: la zona de libre comercio y la unión adua-

nera. Según sus propugnadores, el modelo era también aplicable al mercado común. La verdad es que la teoría aun dentro de sus supuestos, es insuficiente en lo relativo a la zona de libre comercio y no ha sido desarrollada en lo que se refiere al mercado común. Son las tres formas que la integración convencional consideraba como propias de la "integración de mercados", a la que debía llegarse mediante una pura remoción de obstáculos al intercambio, con un Estado liberal prescindente. Es lo que se ha calificado como la integración negativa en la literatura sobre el tema. Esta modalidad de integración se distingue de la "integración de políticas", que entraña medidas de "integración positiva" de armonización o unificación de políticas. Jacques Pelkmans (Pelkmans 1989: 41-42) califica esta distinción como "dicotomía de la teoría de la integración económica", particularmente irrelevante para él cuando se trata de economías mixtas, como son todas las que constituyen la Comunidad Europea.

Concuerdo totalmente con este autor en que la distinción tajante entre los dos tipos de integración es artificiosa, especialmente si se trata de economías mixtas, y que el énfasis de la teoría en la integración de mercados ha sesgado la investigación hacia la llamada "teoría pura", en perjuicio de la reflexión sobre la "integración de políticas"; sin embargo es en ésta donde parece estar hoy el meollo de la integración europea.

Al tratarse de las economías en desarrollo, casi por fuerza también economías mixtas, resulta igualmente peligroso el énfasis en la integración de mercados con medidas exclusivamente negativas (de remoción de obstáculos). La desatención hacia la "integración de políticas", exceptuadas las que conciernen a las más elementales reglas de competencia, es en la práctica una de las fallas más serias, como se tendrá ocasión de comentar al tratarse de la integración entre países en desarrollo.

2) Por las responsabilidades asignadas al Estado en el funcionamiento de la economía.

El tema está vinculado a la discusión anterior sobre "integración de mercados e integración de políticas" y a las críticas de Pelkmans a la "dicotomía de la teoría de la integración". Para este autor, los Estados miembros de la Comunidad Europea son economías mixtas por evolución histórica y eso lleva forzosamente a preocuparse desde el principio por la integración de políticas. Las economías en desarrollo, y particularmente las de América Latina, lo son también, a

pesar de la actual boga del Estado liberal. La integración, sea cual sea la etapa de su evolución, no puede prescindir de tomar en cuenta las políticas de desarrollo, en especial el cambio de estructura productiva, y de apoyarlas.

3) Por el grado de desarrollo económico de los países participantes.

Por razones obvias, nos ocuparemos exclusivamente de la integración entre países en desarrollo y la aplicabilidad del modelo convencional a sus necesidades. La breve descripción anterior (sección III) de la teoría y de su evolución nos exime en alguna medida de profundizar en la argumentación.

Para empezar, basta con revisar algunos de los criterios que se han establecido para apreciar *a priori* si una Unión Aduanera puede ser o no beneficiosa para darse cuenta que las condiciones de la generalidad de los países en desarrollo, salvo pocas excepciones, no son favorables a la creación de comercio en una integración entre sí. Para referirse solamente a una de esas condiciones: el comercio exterior de un país en desarrollo con sus socios antes de la Unión representa, por lo general, una baja proporción del comercio total. Hay poco lugar, por lo tanto, a una creación de comercio. Si esos fueran los criterios, la integración económica entre estos países no sería, por lo general, aconsejable.

Las modificaciones posteriores de la teoría, aun en el marco básico original, indican que los criterios de creación y desviación de comercio en muchas circunstancias son irrelevantes en el caso de los países en desarrollo la creación del comercio puede reducir el bienestar y la desviación aumentarlo. Estos efectos se dan cuando se eliminan algunas de las hipótesis iniciales del modelo para acercarlo a la realidad. Por ejemplo, el supuesto de equilibrio en los mercados y la ausencia de diferencias entre precios sociales y de mercado. Como lo opuesto suele ser la regla en economías en desarrollo, los criterios de creación y desviación de comercio dejan de ser aplicables con el sentido postulado de la teoría. Con frecuencia, la desviación de comercio es generadora de ganancias en bienestar y no lo contrario. Tal resultado puede presentarse en la práctica con la expansión de exportaciones facilitada por la Unión (la teoría original sólo consideraba los efectos sobre el país importador) y las múltiples causas de las distorsiones de mercado (economías externas, desequilibrios en los mercados del trabajo, ciertos casos de industrias incipientes, etc.) (French-Davis 1980: 76-82).

La consideración de las economías de escala, cuyo aprovechamiento es una motivación fundamental de la integración para los países en desarrollo, no sólo destaca la no pertinencia de los criterios del paradigma ortodoxo, sino conduce, dentro del mismo marco de análisis, a conclusiones sobre políticas muy distintas a las postuladas por la teoría. Como ya se señaló, en ese caso, para la obtención de los beneficios del comercio la liberalización es condición necesaria, pero puede no ser suficiente. En ciertos casos harían falta, además, acuerdos de especialización y suplementar el mercado con una planificación.

Una manifestación clara de la irrealidad que rodea a la teoría es la apelación de Cooper y Massell y de Johnson a la llamada "preferencia a la industrialización", dentro de la concepción de la "teoría de la elección pública". Calificada como un "argumento no económico", es una justificación de la integración, inclusive cuando ésta se inclina pesadamente por la desviación del comercio. Este argumento es particularmente pertinente para países en desarrollo. En la teoría del desarrollo hay bases para justificar la necesidad de la industrialización y no habría razón para recurrir a argumentos "no económicos", si se la considera como uno de los fenómenos dinámicos que la integración puede favorecer.

En esta área está justamente el campo de mayor divorcio entre la teoría y la concepción de la integración. Se ha mencionado el relieve que tiene entre países en desarrollo la motivación del cambio de estructura de producción y comercio. El comercio sobre el patrón actual puede ser importante y dejar beneficios, pero el interés fundamental reside en aprovechar las posibilidades del intercambio para modificar sus estructuras como un fenómeno del desarrollo, llámese esa modificación industrialización o modernización. Son parte de los efectos dinámicos de la integración que hasta hoy no han sido tratados adecuadamente ni por la teoría convencional ni por las teorías alternativas, lo que no implica que no sean cruciales ni impide que constituyan la preocupación de las más serias entre las políticas de integración de los países en desarrollo.

4) Heterogeneidad entre los países participantes.

La teoría de la Unión Aduanera no se plantea el problema que pueden significar las heterogeneidades en el grado de desarrollo, dimensión de mercados o estructura económica entre los países participantes de una agrupación de integración. Al desatender la cuestión de distribución de beneficios y costos, pasa por alto una de

las consecuencias más serias de la desigualdad y la resuelve con un criterio de bienestar que evidentemente es insatisfactorio ante las situaciones reales de la integración. Al suponer equilibrio entre importaciones y exportaciones de cada miembro, elude, inclusive, uno de los efectos más directos y graves de la concentración de beneficios, efecto que sí se considera, en cambio, en el cuerpo distinto de análisis de los ajustes monetarios y de balanza de pagos.

En ese contexto, el modelo convencional tendrá validez únicamente para integraciones cuyos participantes se acerquen a la homogeneidad en ciertas características económicas claves para afectar la distribución de beneficios. Creemos que para los países en desarrollo tiene esa importancia el grado de desarrollo industrial alcanzado por los participantes antes del establecimiento de la Unión, el cual, dadas ciertas condiciones, que son las de América Latina, estaría asociado positivamente al tamaño del mercado nacional previo a la integración. Existen, sin duda, otros orígenes de heterogeneidad (Salgado 1977: 4-14) y en los países desarrollados éstos pueden ser más importantes que la característica mencionada. No se ha examinado el tema en profundidad, pero intuitivamente puede pensarse que son dables situaciones de heterogeneidad que, inclusive por razones distintas a la distribución de beneficios, hagan imposible la convergencia hacia formas superiores de integración. Puede tratarse aun de causas no económicas como aquéllas a las que alude R. Cooper (Cooper 1976: 41-53) al referirse a los conflictos que pueden suscitarse por diferencias en las preferencias sociales (bienes públicos) entre las comunidades que se integran.

La experiencia de las agrupaciones del mundo en desarrollo demuestra la importancia crítica que tiene para ellos el evitar la concentración de los beneficios de la integración. En una alta proporción de los casos, esa concentración se ha apreciado sobre todo en relación con el desarrollo industrial. El tema es complejo (se examinan estos problemas y se hace un intento de generalización en Salgado 1977) y es aún más difícil el imaginar soluciones cuando la heterogeneidad es muy marcada; pero es un problema real que si no es atendido pone en juego la estabilidad de la Unión. H. Johnson destaca ese riesgo cuando afirma: "la hipótesis de la preferencia por la producción industrial implicaría que todo acuerdo de Unión Aduanera incluyese disposiciones tendientes a asegurarse que cada miembro obtuviese una "parte justa" de la producción industrial y, en particular, que el crecimiento de la producción de la Unión no se

concentre en uno o en pocos países a costa del resto" (Johnson 1977: 363).

Los conflictos que esas diferencias originan pueden ser tan serios que la misma viabilidad de la Unión Aduanera estaría amenazada si no se encuentran medios para neutralizar o compensar sus efectos. Son los intentos de tratamientos preferenciales, tan soñados como ineficaces, de la vieja integración latinoamericana. Es posible inclusive simular situaciones de una extrema heterogeneidad en que no es dable encontrar un medio de compensación suficiente dadas las expectativas. En ese caso, una integración profunda es inviable, a menos que exista una voluntad política en el país más beneficiado que le lleve a desconcentrar voluntariamente. Que el tema es de importancia también para la integración entre los países desarrollados; quizás por otras razones de heterogeneidad, lo demuestra el énfasis puesto por los Estados más débiles de la Comunidad Europea en la creación del Fondo de Cohesión, típico instrumento de compensación en el Tratado de Maastricht.

La segunda pregunta a la que debe dirigirse este trabajo es la siguiente: ¿tienen tales "modelos" determinados prerrequisitos económicos e implicaciones específicas para el diseño de las políticas públicas?

El breve análisis anterior nos lleva a la conclusión de que el modelo convencional —la teoría de la Unión Aduanera con las modificaciones posteriores que caben en su marco básico— no es generalizable, y esto es particularmente cierto para la integración entre países en desarrollo como lo son todos los de América Latina con algunas diferencias de grado. La teoría ortodoxa ha servido para esclarecer ciertos efectos de la liberalización de mercados, permitiendo inclusive su medición. Pero hay otros efectos, y ciertamente muy importantes, que se escapan a su marco conceptual y entre ellos están los que más impacto y consecuencias pueden tener para los países en desarrollo.

La pregunta se interesa por los prerrequisitos económicos que tendría eventualmente ese modelo si fuera generalizable. El examen de las características de las distintas categorías de integración creemos que argumenta convenientemente que esos prerrequisitos no se dan cuando se trata de países en desarrollo. Es posible que ellos se reúnan en algún caso ideal de economías desarrolladas, pero definitivamente no se cumplen en economías como las nuestras. El modelo no deja de ser útil al identificar fenómenos que deben ser tenidos en

cuenta en toda integración, pero eso no es suficiente para servirse de él como un planteamiento coherente para las políticas de integración.

Es pertinente afirmar, por otra parte, que no existe un modelo alternativo riguroso en el cual apoyarse para justificar, instrumentar y evaluar la integración económica entre países en desarrollo. Hay un sinnúmero de observaciones, análisis y experiencias que iluminan aspectos claves de los procesos de integración, pero falta un modelo sistemático y coherente del conjunto. Ello puede deberse a las propias insuficiencias de la teoría dinámica del desarrollo, donde el modelo de integración tendría que insertarse o, quizás, es atribuible a las limitaciones inherentes a la ciencia económica en su estado actual frente a una realidad tan compleja como la social.

Para responder positivamente a la pregunta respecto a las implicaciones específicas para el diseño de políticas públicas y en ausencia de una teoría, hay que recurrir a ese acervo de observaciones, análisis y experiencias a que antes se ha aludido y señalar con buen sentido los rumbos que convendría que siguieran las políticas públicas para aprovechar la integración en pro del desarrollo de la sociedad. La respuesta no tiene la pretensión de ser válida para todas las circunstancias. Se ha tenido en cuenta especialmente la integración latinoamericana, pero algunas de estas observaciones pueden ser útiles a otras zonas del mundo en desarrollo. Estas se resumen así:

a) No existen formas estereotipadas de integración a las cuales haya que acomodarse. Los objetivos, los instrumentos y la secuencia del proceso deben corresponder a las condiciones de los participantes. Un objetivo de integración profunda (v.g. mercado común) no es generalmente conciliable con heterogeneidades marcadas entre los países participantes, a menos que exista en todos los miembros la necesaria disposición política y que ésta perdure.

b) La liberalización del comercio es necesaria en las fases iniciales de la integración (integración de mercados), pero ésta debe ser apoyada contemporáneamente por la necesaria integración de políticas. Serán los objetivos de la integración que señalen la intensidad con que será necesario armonizar o unificar políticas. Las economías mixtas tienen la facultad e instrumentos requeridos y deben ejercerla y emplearlos.

c) En el campo de integración de políticas, en las circunstancias de los países en desarrollo, resulta generalmente indispensable arti-

cular una política industrial concertada o una política industrial común. La liberación del comercio y el juego de los mercados no es condición suficiente para el progreso tecnológico y el desarrollo industrial, particularmente en las industrias de escala. Una política promocional, compatible con una sana apertura externa, que preserve, en las actividades prioritarias que lo necesiten, el margen de preferencia arancelario indispensable, es generalmente un requisito para el debido aprovechamiento de la integración para el desarrollo.

d) La elección de un objetivo superior de integración entraña un alto grado de exigencia en la integración de políticas, entre ellas las políticas macroeconómicas básicas como lo ha demostrado la Comunidad Europea cuya marcha hacia el mercado común ha demandado una convergencia creciente en esas políticas. Una integración de políticas ambiciosa demanda, por su parte, instituciones comunitarias firmes y con influencia. Ignorar esos requisitos equivale a rebajar los objetivos deseados de la integración.

e) Los procesos de integración cuyos participantes son heterogéneos en grado de desarrollo, tamaño, etc., como es lo normal en América Latina, no pueden prescindir de un tratamiento preferencial idóneo. El grado de efectividad de los instrumentos de compensación puede variar según las exigencias de los objetivos, pero hay que contar con ellos. Es uno de los aspectos funcional y políticamente más difíciles de las políticas de integración. En América Latina han fallado hasta hoy todos los instrumentos de compensación instaurados. Es tarea del futuro encontrar los adecuados.

Es interesante comparar estos juicios sobre una política de integración adecuada a nuestras condiciones, con las líneas de política que se derivan de las tesis de la teoría original de la Unión Aduanera, tal como ellas se exponen al final de la sección III. El contraste es notorio. Sin embargo, estas últimas son en la práctica las políticas que la integración latinoamericana, de modo casi general, ha adoptado en los últimos tiempos.

REFERENCIAS

- Blaug, Mark, *La Metodología de la Economía*, (Madrid: Alianza Universidad, 1980).
- Chenery, Hollis B., "Políticas de Desarrollo y Ventajas Comparativas", en: French-Davis, R. (comp.), "Intercambio y Desarrollo", *Lecturas del*

- Trimestre Económico*, N°38, Fondo de Cultura Económica, México (Tomo I), 1981.
- Cooper, R., "Worldwide versus Regional Integration: is there an optimum size of the integrated area?"; en: Machlup, F. (ed.) *Economic Integration, Worldwide, Regional, Sectorial - Proceedings of the IV Congress of the IEA*, (London: The Macmillan Press, 1976).
- Ffrench-Davis, Ricardo, "Distorsiones del mercado y teoría de las Uniones Aduaneras", *Integración Latinoamericana*, N°44, BID-INTAL, Buenos Aires, 1980.
- Johnson, H., "Teoría económica del proteccionismo, la negociación arancelaria y la formación de uniones aduaneras" en: Andic, S. y Teitel, S., "Integración Económica", *Lecturas del Trimestre Económico*, N°19, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- Kitamura, Hiroshi, "La Teoría Económica y la Integración Económica de las Regiones Subdesarrolladas", en Wionczek, M. (ed.), *Integración Latinoamericana-Experiencias y Perspectivas*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1964).
- Pelkmans, Jacques, "Un nuevo enfoque de las teorías de la integración económica" en: Salgado, G. (comp.), *Economía de la Integración Latinoamericana - Lecturas seleccionadas*, (Buenos Aires: BID-INTAL, 1989), (Tomo I).
- Robson, Peter, *The Economics of International Integration*, (London: George Allen & Unwin, 1980).
- Salgado, Germánico, "Integración, Conciliación de Políticas y Diferencias de Estructura Económica" *Revista del INTAL*, N°13, mayo, Buenos Aires, 1977.
- Salgado, Germánico, "El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad", *Revista de la CEPAL*, N°7, Naciones Unidas, Santiago, 1979.
- Salgado, Germánico (comp.), *Economía de la Integración Latinoamericana - Lecturas seleccionadas*, (Buenos Aires: BID-INTAL, 1989).