

América Latina en los años 90

Fernando Porta
Investigador de la
Fundación CENIT,
Buenos Aires.

Se asiste actualmente a una suerte de *boom* de integración en América Latina. Se han reactivado y acelerado los programas de desgravación arancelaria ya existentes a escala regional, así como los programas de liberalización de comercio en los diversos esquemas subregionales, y se han suscrito, o se está en vías de hacerlo, un conjunto de nuevos acuerdos multilaterales que tienden hacia la formación de sendas áreas de libre comercio o uniones aduaneras, según los casos. A ello se ha sumado la propuesta norteamericana conocida como *Iniciativa Bush*, que impulsa, si bien difusamente por el momento, acuerdos de complementación y coordinación entre Estados Unidos y la región en materia de comercio, inversiones, financiamiento y deuda.

Los hechos más evidentes de esta tendencia son el establecimiento del Mercado Común del Cono Sur Americano (MERCOSUR) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, definido como una Unión Aduanera a partir de 1995; la reactivación de los compromisos en el Pacto Andino –proponiendo un Mercado Común subregional para 1994–, en el Mercado Común Centroamericano –con metas de unificación de políticas comerciales para fines de 1992– y en la Comunidad del Caribe (CARICOM); la constitución del Grupo de los Tres entre Colombia, Venezuela y México con el propósito de establecer un área de libre comercio hacia 1995; la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte; y, finalmente, varios acuerdos bilaterales de liberación parcial de comercio que involucran a Argentina, Chile, México y Venezuela.

Estos hechos y anuncios contrastan significativamente con la crisis del proceso de integración regional en la década de 1980 que afectó tanto al cumplimiento de los compromisos y plazos originalmente establecidos como al comercio intrarregional, la inversión en proyectos comunes, la complementación industrial y la armonización de políticas macroeconómicas y de desarrollo.

Se ha argumentado que la reactivación de la integración latinoamericana se relaciona con la tendencia de la economía internacional a la constitución de bloques económicos y comerciales. Es evidente que en los últimos años se ha producido un fortalecimiento real e institucional de los bloques económicos internacionales, EEUU, Canadá, Europa 92, Japón-litoral asiático y Oceanía. Indudablemente, la formulación de la *Iniciativa Bush para las Américas*, tendente a obtener ventajas comerciales en el mercado latinoamericano y reforzar la posición competitiva de EEUU en relación a los otros centros económicos mundiales, aparece como un elemento que asocia estrechamente la integración latinoamericana al proceso de regionalización de la economía mundial.

Ahora bien, siendo evidentes las tendencias a la regionalización de la economía mundial y aceptando que la evolución de estos cambios en América Latina termine inscribiéndose de un modo u otro en ese proceso, es difícil derivar mecánicamente la génesis de la nueva etapa de la integración regional de aquellas tendencias. De ningún modo está planteada una hipótesis de constitución de un bloque latinoamericano para participar activamente en las nuevas formas de competencia mundiales, precisamente porque siguen ausentes en la región las condiciones estructurales –productivas, tecnológicas y financieras– que fundamentan el proceso de regionalización en los países industrializados (Chesnais, 1990).

De ahí que la constitución de bloques internacionales debe ser considerada como una hipótesis de contexto en el que interactúan otros factores explicativos, entre ellos, la aparición de una nueva fase en el proceso de ajuste estructural en la región. La etapa del ajuste económico –tendente a generar el superávit comercial externo que permitiera financiar las trans-

ferencias para servir el endeudamiento externo con bancos y organismos extrarregionales (1982-1988)– era incompatible con el cumplimiento y la profundización de las metas originales de los programas de integración (Porta, 1990).

Transitada esa primera etapa del ajuste, algunos cambios en la orientación global de la política económica favo-

recen el relanzamiento de los programas de liberalización comercial a

escala regional. Debe subrayarse que estos elementos operan en un contexto en el que los países de la región tienen en general un superávit en su comercio exterior y que la cuestión del endeudamiento externo –una vez transferida una masa considerable de recursos en concepto de repago y establecida una red de seguridad bancaria frente a eventuales insolvencias– atraviesa por una fase en la que acreedores y deudores priorizan los mecanismos de capitalización asociados al proceso de ajuste fiscal, reforma estatal vía privatizaciones y elevación de la capacidad de exportaciones futuras. Entre los cambios a los que se hace referencia deben subrayarse las reformas en materia de política comercial e industrial.

“Se asiste actualmente a una suerte de boom de integración en América Latina”

Problemas de convergencia y alternativas de coordinación de políticas

El actual escenario de la integración latinoamericana está cruzado por tres problemáticas que se desarrollan paralelamente:

- Los cambios en las políticas comerciales y cambiarias a nivel nacional, que tienden hacia una estructura de protección de bajo nivel y fundamentalmente basada en aranceles.

- La reactivación y aceleración de los programas de liberalización de comercio dentro de los acuerdos regionales y subregionales existentes.

- La proliferación de acuerdos multilaterales de reducción de aranceles con el propósito de conformar áreas de libre comercio a corto plazo.

La interacción entre estos tres campos define dos problemas de convergencia. Uno, entre la apertura unilateral y los compromisos de liberalización regional. Otro, entre los diversos compromisos regionales en los que participa cada país. Estos problemas de convergencia no son nuevos. El primero, acotado principalmente al ámbito de la política comercial, es propio de la participación de un país en cualquier acuerdo regional. En el caso de América Latina, el segundo ya se había presentado entre los compromisos en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y los derivados de los acuerdos subregionales existentes. Sin embargo, en ambos casos, su carácter se renueva y la necesidad de resolverlo de algún modo se hace más perentoria en virtud de la drasticidad y velocidad de los procesos de apertura en marcha.

Hasta aquí los altos niveles de protección frente a terceros otorgaron la posibilidad de márgenes de preferencia significativos para los socios regionales. Cuanto más alto sea el margen de preferencia, menor es la importancia de su certidumbre en el tiempo. Esta situación «disimulaba» –por lo menos en cuanto a los niveles y la estructura de los aranceles– los problemas de convergencia entre los regímenes nacionales de comercio y los compromisos regionales. Los márgenes podían ser inciertos y fluctuantes pero, en tanto permanecieran altos, cumplían con su cometido de tratamiento preferencial. Con respecto al problema de convergencia entre los acuerdos de naturaleza subregional y los mecanismos de ALALC/ALADI, éste se fue resolviendo en la práctica incumpliendo las obligaciones de multilateralización primero y eliminando esos requisitos después (ALADI, 1990a, b y c; 1991).

Las políticas de apertura comercial actualmente predominantes cambiaron radicalmente este panorama. En primer lugar, porque achicaron el margen de preferencia, el cual, por lo tanto, pierde fuerza como «señal de mercado» para eventuales socios regionales. Además sigue siendo incierto por dos motivos: en la mayoría de los casos, la secuencia de desgravación arancelaria y sus metas finales no están plenamente definidas o se modifican reiteradamente. A su vez, difieren entre los socios de un mismo esquema subregional, por lo que varían las condiciones de competencia para un mismo producto o sector en los distintos mercados asociados. En segundo lugar, los compromisos dentro de un esquema subregional son mucho más sensibles a incumplimientos por parte de los países miembros. El hecho que uno o más países socios otorguen un tratamiento igual o aún más preferencial a otro/s país/es latinoamericano/s no asociado/s vulnera el principio de constitución del acuerdo subregional.

La posibilidad de avanzar sobre ambos problemas de convergencia requiere definir el papel y la función del mercado ampliado regional dentro de la estrategia productiva y de inserción internacional que se debate actualmente.

Éste está lejos de ser un tema resuelto. En primer lugar, porque la propia estrategia productiva aparece aún incierta. Cuestiones tales como el perfil de especialización, la concepción estática o dinámica de las ventajas comparativas, los modos de producción y difusión de las capacidades competitivas, la articulación entre el desarrollo del mercado interno y de las exportaciones, los modos de inducir la introducción de progreso técnico y la dinámica de la distribución del ingreso están todavía en discusión. En segundo lugar, porque tampoco hay consenso sobre si el proceso de integración puede y debe jugar un papel activo y de viabilización de tales opciones y, por lo tanto, forma parte del instrumental de las políticas de reconversión o si ha de ser simplemente un resultado a verificarse y evaluarse a posteriori (CEPAL, 1991).

Al margen del estado de desarrollo y alcance de estos consensos, una consecuencia evidente de las políticas predominantes es el ingreso a lo que podríamos llamar una etapa de «marcha forzada» de la integración regional. En este escenario la coordinación de políticas económicas, a pesar de las apariencias, sigue estando ausente. Su rol —o, más apropiadamente, una ficción del mismo— pasa a ser desempeñado por la abrupta liberación del comercio intrarregional, instrumento que asume un carácter

disciplinador de la participación de cada uno de los países en los acuerdos.

A efectos de constituir un mercado ampliado la liberalización del comercio es esencial pero de ningún modo suficiente. Se requieren, además, márgenes de preferencia frente a terceros selectivos, ciertos y previsibles —instalados a través de aranceles diferenciales o de instrumentos paraarancelarios explícitos o de una combinación de ambos—, regulaciones comunes que orienten y promuevan la especialización y reconversión productiva deseadas y una gestión macroeconómica que tienda a estabilizar las condiciones de competencia (Porta, 1991).

Hay un conjunto de condiciones estructurales que, en la actual situación, afectan a las posibilidades de coordinación de políticas dentro de la región, entre ellas, la relativamente escasa interrelación productiva y la persistencia de fuertes desequilibrios macroeconómicos que se traducen en presiones inflacionarias y recesivas. A esto se suma la existencia de estructuras de producción a menudo competitivas y no complementarias así como ofertas productivas y políticas de promoción que compiten entre sí en terceros mercados. En este marco, la coordinación de políticas se hace particularmente difícil, ya sea porque enfrenta situaciones de imprevisibilidad y alta incertidumbre en la evolución de las variables a corto plazo o porque implica, en lo que respecta a decisiones sobre la capacidad productiva instalada, grados importantes de cesión de soberanía.

Debe insistirse en que, en el caso particular de América Latina, el margen de maniobra para un proceso de armonización de políticas depende estrechamente de la superación de los desequilibrios macroeconómicos actuales, especialmente del levantamiento de la restricción financiera externa y de la restitución de la soberanía fiscal, a efectos de recuperar grados importantes de control sobre la política cambiaria y de fijación de las tasas de interés.

Las posibilidades de coordinar políticas entre los socios de un esquema de integración se amplían en la medida en que las respectivas estrategias nacionales de inserción internacional y de desarrollo interno tiendan a ser convergentes. En este marco, pueden desplegarse condiciones para armonizar políticas globales, remover obstáculos al comercio y establecer preferencias arancelarias ciertas. En la medida en que la liberalización del comercio puede crear demanda pero no necesariamente oferta, es necesario armonizar políticas sectoriales e identificar y promover proyectos productivos viables. Asimismo, po-

drán coordinarse formas y mecanismos de acceso a mercados extrarregionales.

América Latina enfrenta actualmente dos tareas apremiantes: recuperar un crecimiento sostenido y redistribuir ingresos más equitativamente. Las políticas de ajuste de la década de 1980 han acentuado un perfil de especialización basado en ventajas estáticas, naturales o de costo salarial, que no generó efectos dinámicos y profundizó la concentración de ingresos (Rosales, 1990). De aquí surge la necesidad de una respuesta productiva que intente salir al cruce de ambos problemas simultáneamente. Implica la prosecución de ganancias de competitividad genuina que permitan incrementar la productividad del conjunto de la economía y, al mismo tiempo, el ingreso real de la población (CEPAL, 1990).

Esta propuesta conlleva modificaciones en la política industrial y comercial predominante. De una mayor apertura y exposición a la economía internacional pueden derivarse dos tipos de efectos: los asociados generalmente a una mayor competencia – mejoras en la calidad, precios y variedad de los bienes– y los que se generan dinámicamente de las posibilidades de complementación –aprovechamiento de economías de escala y especialización, mejoras en la asignación de recursos y desarrollo de especialización intraindustrial–. A su vez, la generación de efectos dinámicos de complementación requiere de la utilización de políticas industriales activas basadas en criterios de selectividad, gradualismo y temporalidad.

Aparece aquí con mayor claridad una forma de articulación posible entre las tareas de la integración regional y las de la apertura en relación a terceros países. Tratando de simplificar y generalizar una propuesta que deberá ser mucho más matizada en cada uno de los espacios regionales concretos, podría plantearse que los efectos de competencia están asociados a la definición de la política comercial hacia los países de extrazona y los efectos de complementación a la efectiva definición de un mercado ampliado regional. La apertura propone un margen de competencia cuyo espacio debe ser aprovechado por la integración regional.

Para que esta modalidad de articulación y convergencia entre ambos procesos pueda desarrollarse se requiere:

- Definir un margen de preferencia cierto y efectivo. Su nivel será definido dinámicamente, si bien a partir de las actuales condiciones será siempre relativamente bajo.

- Evitar fluctuaciones bruscas y periódicas en las paridades relativas. Depende en primera instancia de la resolución de los desequilibrios macroeconómicos básicos.

- Armonizar políticas de desarrollo industrial y tecnológico e inducir programas de inversión comunes dentro de cada uno de los esquemas.

Una apertura administrativa de la economía, que no considere los riesgos de extendidas prácticas de competencia desleal en el comercio internacional, puede tener impactos sumamente desfavorables desde el punto de vista económico y social. A nivel de los esquemas de integración, en la medida en que las reformas propuestas reducen el margen de preferencia efectivo, la defensa de las tarifas, y de las preferencias, es esencial. Esto implica para los países miembros la necesidad de implementar y coordinar adecuadas disposiciones *antidumping* y armonizar sus políticas de subsidios promocionales.

Por su parte, la definición del margen de preferencia depende de cuatro parámetros: la secuencia de desgravación arancelaria intrazona (programa de liberalización comercial), la secuencia de desgravación arancelaria de cada uno de los socios frente a terceros (apertura comercial), la secuencia de establecimiento del Arancel Externo Común (AEC) y la eventual aplicación de Barreras No Arancelarias (BNA) para productos de extrazona. Cada uno de estos parámetros constituye un espacio posible de coordinación de políticas e instrumentos.

La eventual convergencia de las respectivas aperturas nacionales facilitaría la definición del AEC. Mientras éste no es adoptado, el techo de la preferencia está fijado por los respectivos aranceles nacionales. Por lo tanto, la existencia de definiciones sobre el AEC o sobre los rangos y tiempos de la apertura frente a terceros constituye la principal fuente de certeza del margen de preferencia. A su vez, la ausencia de un AEC, en un contexto de estructuras arancelarias nacionales disímiles, introduce diferentes condiciones de competencia para un mismo producto en los mercados de los países miembros. Por otra parte, la utilización de BNA tendería a sostener el nivel y la efectividad del margen de preferencia.

Por lo tanto, el nivel, la certidumbre y la simetría (igualación de las condiciones de competencia en cada mercado) del margen de preferencia están en

“El problema de la alineación respecto de la divisa clave, se relaciona con la inserción internacional adoptada”

función del modo en que se combinan en cada esquema en particular el programa de desgravación arancelaria y los acuerdos sobre el AEC, por una parte, con la tendencia de evolución de los regímenes comerciales nacionales, por la otra. Se ha señalado más arriba que cuanto menor tienda a ser el nivel de las preferencias mayor importancia cobran las condiciones de certeza y simetría.

En aquellos casos en que las reformas comerciales nacionales tiendan a ser convergentes, las preferencias arancelarias reciben condiciones de certidumbre e igualan las condiciones de competencia entre los respectivos mercados nacionales, independientemente de la secuencia de liberación intrazona adoptada. Esta, de todas maneras, tendrá incidencia sobre el nivel del margen de preferencia y sobre la competitividad de los productores locales en su propio mercado en relación a importaciones intrazonales. Este último aspecto puede ser importante cuando el grado de desarrollo de los países miembros sea relativamente heterogéneo.

En cambio, cuando los regímenes comerciales no son convergentes o su secuencia no aparece definida, la adopción de un AEC es el único elemento que puede otorgarle certeza a las preferencias regionales. Es evidente que, en todos los casos, la utilización de BNA para importaciones extrarregionales no sólo tiende a incrementar el nivel de la preferencia sino a otorgarle mayor efectividad. De hecho, éste parece ser el principal instrumento del «nuevo proteccionismo» aplicado por los bloques comerciales de los países industrializados (Tussie y Casaburi, 1990).

En ausencia de BNA significativas y, fundamentalmente, a partir de la aplicación de aranceles nominales relativamente bajos, el margen de preferencia y las condiciones de competencia en el mercado regional resultan sumamente sensibles a las fluctuaciones del tipo de cambio. Quedó dicho ya que las posibilidades de coordinar políticas en esta materia —establecimiento de franjas permitidas y estrechas de flotación, consolidación de una unidad de cuenta *desdolarizada*, fortalecimiento de los sistemas de compensación y financiamiento de pagos regionales, etc.— dependen de tres factores que se definen en el marco de cada una de las economías nacionales: a) el problema de la volatilidad del tipo de cambio, b) el problema de la alineación del tipo de cambio y c) el sistema cambiario, en particular las regulaciones de acceso al mercado y de fijación de la paridad nominal.

La evolución del primer factor, que es el de mayor importancia en la actualidad por su impacto

sobre las condiciones de competencia en el mercado regional, depende fundamentalmente de la marcha del proceso de estabilización. El problema de la alineación respecto de la divisa clave, si bien está influido en la coyuntura por la situación macroeconómica, se relaciona principalmente con la estrategia productiva y de inserción internacional adoptada. Finalmente, eventuales diferencias en el sistema cambiario o en el grado de flexibilidad de las reglas cambiarias vigentes en los países socios también afectarán las condiciones de armonización entre ellos.

La adopción de criterios relativamente homogéneos en la definición de la estrategia productiva favorece la resolución del problema de la alineación de las paridades. Aún en ese marco, subsistirán fuertes problemas de coordinación si permanecen condiciones de inestabilidad macroeconómica y si las reglas cambiarias difieren entre los países.

Escenarios alternativos

Se ha sugerido aquí un modo deseable de articulación entre las políticas de apertura comercial y los programas de liberalización de comercio intrarregional. En primer lugar, se hace necesario que los compromisos de desgravación automática transiten más firmemente hacia la constitución de un mercado ampliado regional o subregional. En las actuales condiciones de la estructura de protección, un mercado ampliado efectivo se configura a partir de: a) márgenes de preferencia relativamente bajos pero ciertos, b) igualación de las condiciones de competencia en los respectivos mercados internos y c) políticas y estrategias activas de especialización y complementación intrasectorial tendentes a aprovechar las potenciales ventajas de gama y de escala en la producción de bienes y servicios y en el desarrollo de esfuerzos tecnológicos.

En estas condiciones, el mercado ampliado regional permitiría el desarrollo de potenciales efectos dinámicos de ampliación de la capacidad fabril, de expansión de la oferta disponible, de creación de comercio, de reasignación inter e intrasectorial de recursos, de mejora de los términos del intercambio y, por lo tanto, de generación de mayor capacidad competitiva en la economía mundial. A su vez, el mayor grado de apertura frente a los países de extrazona brindaría, por un lado, acceso a precios internacionales a los bienes no producidos en la región y, por otro, una forma efectiva de eliminación

de márgenes de protección excesivos y redundantes (proteccionismo frívolo) que generan ineficacias o rentas extraordinarias en las actividades instaladas.

La definición de un margen de preferencia cierto y el desarrollo de condiciones de competencia convergentes deberían ser el objetivo principal, casi excluyente, de los esfuerzos de coordinación de políticas comerciales y cambiarias entre los países miembros de los diversos acuerdos de integración en marcha en América Latina. Sin embargo, en la mayoría de ellos tal objetivo no es explícito –a pesar de la urgencia impresa a los programas de desgravación automática–, ni son propicias, en la hipótesis de una eventual convergencia natural, las tendencias actuales de los regímenes comercial y cambiario y de la situación macroeconómica.

En el caso del Mercado Común Centroamericano (MCCA) se combinan las consecuencias de arancel o intrazona y un AEC aún indefinido con estructuras arancelarias no convergentes y de secuencia incierta, regímenes cambiarios disímiles y condiciones de fuerte inestabilidad macroeconómica. Esta

situación implica, por una parte, muy baja o nula probabilidad de coordinación de políticas cambiarias y, por lo tanto, fuerte tendencia a la volatilidad de las paridades relativas y, por otra, alta incertidumbre y escasa relevancia en el margen de preferencia interno y asimetría en las condiciones de competencia en cada uno de los mercados de los países miembros para sus respectivos productores.

“Las dificultades se han manifestado en las negociaciones de los grupos encargados de coordinar política comercial y macroeconómica”

Este mismo panorama es el que hace poco factible el compromiso asumido por los países del MCCA de tener definido y adoptado su AEC a fines de 1992. Si este calendario fuera cumplido, el margen de preferencia ganaría en certidumbre aun en ausencia de reformas arancelarias fuertemente convergentes. Con todo, persistirían desiguales condiciones de competencia lo que dificultaría futuras negociaciones de armonización de políticas sectoriales. Cabe señalar que, para que esta perspectiva se afirme a medio plazo, es esencial la consecución de un escenario macroeconómico de estabilidad. En esta hipótesis, si bien subsistirían diferentes regímenes cambiarios, se incrementaría la probabilidad de evitar fluctuaciones en las paridades relativas.

Dado el bajo grado de desarrollo relativo de los países centroamericanos y, por lo tanto, ausentes en gran medida las fuerzas y tendencias estructurales hacia un mayor grado natural de integración de estas economías, el escenario descrito –aun en la hipótesis de mejoras a medio plazo– es poco propicio para estimar un proceso de fortalecimiento del MCCA y para fundar un ejercicio de reconversión productiva en ese espacio regional. Esta situación podría llevar a los países de la subregión a debilitar nuevamente su participación y sus compromisos en el MCCA e intentar acuerdos preferentes, probablemente por separado, con otros países de la región. De hecho, el avance de las negociaciones en el Grupo de los Tres podría fortalecer esta última opción.

En el caso del MERCOSUR, los elementos apuntados se combinan de manera relativamente similar que en el MCCA. Si bien el programa de liberalización tiene una secuencia gradual a completar en cuatro años, lo cual reduce en parte el problema de la asimetría en las condiciones de competencia, la indefinición del AEC (previsto para ser aplicado a partir de 1995) y las fuertes diferencias en el diseño de la apertura comercial confieren condiciones de incertidumbre al margen de preferencia. Estas son aún más agudas en el contexto de inestabilidad macroeconómica que predomina especialmente en el socio más grande del acuerdo, Brasil.

Estas dificultades se han manifestado con toda su intensidad en las negociaciones que han adelantado los respectivos grupos encargados de coordinar política comercial (AEC) y política macroeconómica (paridad relativa). En ambos casos ha habido escasos avances, a pesar de los compromisos recientemente asumidos para tener definidos ambos temas para 1993. De hecho, sólo se ha ido avanzando en el cumplimiento de los sucesivos tramos de desgravación automática, esto es, el otorgamiento de una preferencia general del orden del 67% para el comercio entre Argentina y Brasil y la consolidación de las preferencias mayores a ese nivel ya vigentes en función de distintos acuerdos de alcance parcial.

Hasta tanto el AEC no se defina, persistirán condiciones de asimetría en la competencia en cada uno de los mercados miembros entre los respectivos productores nacionales, y entre éstos e importaciones de extrazona. A su vez, la escasa convergencia entre las respectivas reformas comerciales hace más dificultosa la negociación por el AEC. La ausencia de políticas relativamente comunes de reconversión del aparato productivo aleja todavía más, en las actuales

circunstancias del MERCOSUR, un escenario, como el sugerido, de articulación entre la apertura unilateral y la integración subregional. En el caso particular de Argentina y Brasil, que cuentan con un parque industrial bastante diversificado ya instalado y que atraviesan periódicamente por situaciones recesivas, se plantean en los diversos sectores que tienen agudos problemas de oferta competitiva entre ambos países. La incertidumbre en el margen de preferencia y la volatilidad de las condiciones de competencia no favorecen una trayectoria *natural* de esos sectores hacia una trama de mayor especialización y complementación.

Dadas las condiciones estructurales de ambos países, la industria argentina aparece más expuesta a las consecuencias de esta situación. Esto ha llevado a que, en paralelo al programa de desgravación automática y en cierto sentido contrariando su espíritu, se desarrollen algunas negociaciones de carácter sectorial en las ramas más sensibles (automotriz, maquinaria, petroquímica, papel, siderúrgica y textil), tendentes a otorgarles un tratamiento especial en cuanto al régimen de comercio. Se ha avanzado en acuerdos de reestructuración para el sector automotor y de reparto de mercados en los sectores de industria intermedia.

Tales negociaciones de carácter sectorial implican un reconocimiento tácito de que la liberalización del comercio por sí es insuficiente, más aún en las condiciones de incertidumbre apuntadas. Sin embargo, subsiste, como un problema sustancial, la escasa o nula convergencia entre las respectivas políticas industriales, ya sea por indefinición o por fuertes diferencias entre las mismas. Esta circunstancia reintroduce entre las perspectivas probables de evolución del MERCOSUR un escenario *comercialista*. En éste la integración subregional se convierte en un espacio menor y totalmente subordinado a la apertura unilateral, en el que predominan las ventajas comparativas estáticas y formas de especialización intersectorial.

En el caso del Pacto Andino las condiciones actuales, desde el punto de vista del régimen de comercio, también combinan elementos de incertidumbre y asimetría. En relación a los otros casos revisados, el panorama macroeconómico, al menos en sus dos socios de mayor envergadura –Colombia y Venezuela–, aparece comparativamente más estable, lo que brinda algunas posibilidades de coordinación de políticas cambiarias o por lo menos de convergencia de las paridades relativas. Cabe señalar

que la incertidumbre en el margen de preferencia se ha ido atenuando con el progresivo establecimiento de bandas cada vez más estrechas entre los aranceles comunes, máximos y mínimos, permitidos. La profundidad impresa a algunas reformas comerciales nacionales –en el caso de Venezuela, por ejemplo– ha provocado, de todas maneras, algunos incumplimientos de tales acuerdos.

Anotado este punto de partida comparativamente algo más favorable, sus perspectivas de evolución presentan tendencias contradictorias. Por una parte, la aceleración del programa de liberalización de comercio intrazona provoca fuertes resistencias a los potenciales efectos de una mayor exposición a la competencia de productores de países socios. Este es el caso de la posición oficial ecuatoriana en las últimas negociaciones y de parte de la industria colombiana, fundamentalmente en sus sectores siderúrgico y metalmeccánico. Además, las diferencias que subsisten entre las estructuras arancelarias nacionales dificultan futuras negociaciones. En el caso de Bolivia, por ejemplo, el margen de preferencia resulta prácticamente irrelevante. En otros casos aparecen serios problemas al momento de acordar nuevas reducciones al arancel máximo común.

Por otra parte, las perspectivas de convergencia en su situación macroeconómica, el grado de control de las políticas cambiarias y su mayor grado relativo de interrelacionamiento estructural inducen la adopción de posiciones comunes por parte de Colombia y Venezuela y, de hecho, la constitución entre ambas economías de una suerte de espacio diferenciado dentro del Acuerdo subregional. La distinta secuencia de sus respectivas aperturas comerciales frente a terceros sigue complicando, de todas maneras, la definición del AEC y el establecimiento de márgenes de preferencia ciertos y simétricos, pero es factible que las negociaciones entre ambos cumplan con las metas establecidas para fin de 1992.

Siguiendo esta hipótesis, se podría desembocar en una fractura virtual del Pacto Andino. Una de las líneas de desarrollo posible de esta situación es la progresiva consolidación del Grupo de los Tres y la constitución de un área de libre comercio a medio plazo entre Colombia, Venezuela y México. En este caso, si bien la probabilidad de convergencia cambiaria es alta, la diferencia de metas nacionales en cuanto a la estructura de protección frente a terceros y la progresiva integración de la economía mexicana a los Estados Unidos, a través del acuerdo de libre comercio norteamericano, hacen muy poco

probable que el Grupo de los Tres derive hacia una Unión Aduanera. En otros términos, más allá de condiciones de partida algo más propicias que en otros acuerdos subregionales, las líneas más probables de evolución del Pacto Andino y de los regímenes comerciales de sus países miembros no parecen tampoco desembocar en un escenario de articulación *virtuosa* entre el mercado regional ampliado y la apertura unilateral.

La crítica situación atravesada por las economías latinoamericanas en la década de 1980 ha generalizado la discusión sobre las estrategias productivas y de inserción internacional que posibilitarían superar las pautas actuales de estancamiento, atraso tecnológico y regresividad en la distribución del ingreso. Una de las posturas que ha ganado más fuerza en este debate responsabiliza a las políticas proteccionistas del mercado interno de la falta de competitividad del sistema industrial y propone una integración rápida de las economías nacionales al mercado mundial a través del desmantelamiento drástico de la estructura de protección. Según esta concepción, un proceso de

apertura generalizada de la economía especializaría a los países en función de sus ventajas comparativas y derivaría del esquema de libre comercio las ganancias de productividad consiguientes. Estas recomendaciones, impulsadas por el *Washington consensus* (Williamson, 1990), han orientado

en gran medida las reformas comerciales y cambiarías finalmente adoptadas por los países de la región (World Bank, 1989).

Alternativamente, se ha sugerido que la reconversión productiva de los países latinoamericanos debe apoyarse en una estrategia activa de promoción de actividades que incorporen y difundan progreso técnico, de modo de obtener ganancias genuinas de productividad que permitan atender al mismo tiempo los objetivos de crecimiento económico y equidad distributiva. Para esta iniciativa, una mayor apertura comercial que en el pasado debe combinarse con una estructura de protección y promoción de aquellas actividades que sea gradual, selectiva y temporal, a efectos de producir dinámicamente nuevas ventajas competitivas. En esta estrategia, las

reformas en el régimen de comercio exterior deben ser acompañadas por políticas industriales activas que promuevan una pauta de especialización intrasectorial y permitan aprovechar potenciales factores externos y economías de escala o de gama.

En una estrategia de esta naturaleza, la integración regional adquiere una nueva racionalidad y, a su vez, contribuye a su eficacia. Un mercado regional efectivo y ampliado, con márgenes de preferencia ciertos –cuyo nivel depende de la situación de los sectores y debe irse definiendo dinámicamente–, condiciones de competencia homogéneas y un razonable grado de coordinación o convergencia de las políticas macroeconómicas y sectoriales, pueden ser una herramienta poderosa para obtener ganancias de productividad en sectores maduros y crear condiciones de mayor eficiencia en la implantación de nuevas actividades.

A efectos de promover una articulación *virtuosa* entre la integración regional y las nuevas formas de inserción en la economía internacional, son esenciales las posibilidades, condiciones y voluntad de armonizar entre los socios sus políticas de comercio. En este aspecto, las conclusiones, si bien preliminares dado que el proceso de reformas en ambos campos es aún muy dinámico, son relativamente pesimistas.

Existen, por un lado, fuertes problemas de convergencia entre las reformas comerciales nacionales de los distintos socios en un mismo esquema subregional. Esto dificulta la efectiva integración del mercado ampliado. Por otro, hay un creciente problema de convergencia entre los compromisos asumidos por los países en distintos acuerdos de liberalización de comercio. De hecho, un escenario de convergencia natural de los distintos esquemas o de armonización deliberada de los compromisos entre ellos es absolutamente improbable. Pero es también improbable un escenario de fortalecimiento de los esquemas actuales como un eje deseable de reconversión productiva y de reinserción internacional. El escenario más probable, en cambio, es que, en tanto se mantengan para algunos sectores márgenes de preferencia positivos y relevantes, los acuerdos de libre comercio entre los países de mayor desarrollo relativo generen algunas nuevas corrientes de comercio. Su sustentabilidad y dinamismo productivo (efectos de inversión y complementación) serán igualmente dudosos.

“La integración regional requiere de condiciones de competencia homogéneas y de un razonable grado de coordinación”

Referencias bibliográficas

- ALADI (1990a) *Evaluación del comercio amparado por la preferencia arancelaria regional*, ALADI/SEC/dt 243, noviembre.
- ALADI (1990b) *De la convergencia prevista en el artículo 3 del Tratado de Montevideo 1980*, ALADI/SEC/dt 244, noviembre.
- ALADI (1990c) *El Tratado de Montevideo y los nuevos escenarios de la integración latinoamericana*, ALADI/SEC/dt 241, noviembre.
- ALADI (1991) *Resumen de conclusiones de la evaluación de los mecanismos de liberación del Tratado de Montevideo 1980*, ALADI/SEC/dt 246, febrero.
- CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1991) *Informe de la mesa redonda sobre integración económica y transformación productiva con equidad*, LC/R.1970, febrero.
- Chesnais, F. (1990) «Present International Patterns of Foreign Direct Investment: Underlying Causes and Some Policy Implications for Brazil», *A inserção internacional do Brasil nos anos 90*, Seminario Conselho Regional de Economia de Sao Paulo, junio.
- Chudnovsky, D. y Porta, F. (1989) «En torno a la integración económica argentino-brasileña», *Revista de la CEPAL* 39.
- Fanelli, J., Frenkel, R. y Rozenwurcel, G. (1990) *Growth and Structural Reforms in Latin America: Where We Stand*, CEDES, doc. 57, Buenos Aires.
- Franco, G. (1990) *Liberalização: cuidados a tomar*, PUC/Departamento de Economia, TPD N° 239, Rio de Janeiro.
- Porta, F. (1990) «Política económica e integración en América Latina: Revisión de las tendencias recientes», *Estudios del Desarrollo* 11, SELA, Caracas. Publicado como DT 4, CENIT, Buenos Aires.
- Porta, F. (1991) *Apertura comercial e integración regional en América Latina. Diagnóstico y escenarios alternativos*, DT 6, Buenos Aires: CENIT.
- Rosales, O. (1990) «Competitividad, productividad e inserción externa de América Latina», en *Comercio Exterior* 8, México.
- SELA (1991) *La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los EEUU*, SP/RC-IA/DT N°2, Caracas, abril.
- Tussie, D. y Casaburi, G. (1990) «Apertura y regulación selectiva: un nuevo sistema de comercio internacional», *Documentos de Investigación* 92, Buenos Aires: FLACSO.
- Williamson, J. (1990) «What Washington Means by Policy Reform». En Williamson, J. (ed.) *Latin American Adjustment, How Much Has Happened?*, Washington: Institute for International Economics.
- World Bank (1989) *Strengthening Trade Policy Reform*, SecM89-1454/1, noviembre.