

# INTEGRACIÓN Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA DEL SUR

Jaime Behar\*

## R E S U M E N

*En este artículo se argumenta que, en un contexto de creciente integración e interdependencia económica se hace necesario establecer instituciones y reglas regionales que apunten a la mayor coordinación de las políticas macroeconómicas. El marco formal del análisis es proporcionado por los acuerdos MERCOSUR y Comunidad Andina. También se presta atención a la iniciativa de fusionar ambos bloques comerciales en un área suramericana de libre comercio. Tres aspectos específicos son considerados: disparidades en las condiciones monetarias, discrepancias en el diseño y ritmo de aplicación de las políticas de estabilización económica y diferencias en el desempeño macroeconómico. En la primera sección del artículo se revisan los avances realizados por los países de América Latina en este decenio en materia de liberalización general del comercio e integración económica.*

**Palabras claves:** Integración Latinoamericana, Coordinación de Políticas, Divergencia Económica, MERCOSUR, Comunidad Andina.

## Integration and coordination of economic policies in South America

**ABSTRACT:** *This article argues that in a context of increasing integration and growing economic interdependence it is imperative to establish regional institutions and rules which provide for policy coordination. The framework for the analysis is provided by the MERCOSUR and Andean Community agreements. Attention is also given to the proposal to fuse these two trade blocs into a South American free trade area. Three specific issues are addressed, namely inter-country disparities in monetary conditions, discrepancies in the timing and design of stabilization policies and differences in macroeconomic performance. The advances made by Latin American countries in the 1990s in both overall trade liberalization and economic integration are reviewed in the first section of the article.*

**Key Words:** Latin American Integration, Policy Coordination, Economic Divergency, MERCOSUR, Andean Community

### INTRODUCCIÓN

**U**no de los temas centrales del actual debate en torno al proceso de integración latinoamericana es acerca del papel que juega en dicho proceso la existencia de marcadas divergencias en las condiciones económicas de los países participantes. En general, existe el consenso de que las discrepancias en las políticas monetarias y cambiarias pueden dañar seriamente los esfuerzos para lograr nuevos avances en materia de liberalización del comercio intraregional. Una interrogante de mayor complejidad es si la convergencia macroeconómica propiamente dicha, es decir la convergencia en el nivel de ingreso y en el crecimiento del producto, así como en los indicadores

del sector externo, constituye un factor capaz de promover por sí mismo la integración. No existe ninguna respuesta simple a esta interrogante. Como ha sido señalado por diversos analistas de la experiencia europea, el debate en torno a la relación entre convergencia e integración está viciado de circularidad en el sentido de que la divergencia económica es un aspecto general y permanente de todos los sistemas económicos complejos (cf Hodges y Wallace, 1981). No hay razón, por lo tanto, para concebir dicha divergencia como algo negativo, en sí mismo, o para identificar integración con homogeneización. En realidad, de lo que se trata es de establecer criterios que permitan manejar la divergencia más que eliminarla. En este artículo, se consideran aspectos de esta problemática

en relación con las experiencias del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) así como a la reciente propuesta de que ambos grupos se fusionen en un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Con este fin, se analizan el nivel de interdependencia económica alcanzado por los países de América del Sur y el grado de divergencia económica existente entre los mismos. El término divergencia económica alude, en este caso, a discrepancias en las condiciones monetarias, en la evolución de los principales indicadores del desempeño macroeconómico y en el diseño de las políticas respectivas. Previamente, se revisan los progresos alcanzados en los últimos años en materia de liberalización comercial e integración económica.

### INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN UN CONTEXTO DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL GENERALIZADA

En años recientes, el proceso de integración hemisférico y latinoamericano ha adquirido una mayor complejidad caracterizada por la proliferación y, frecuentemente, la superposición de acuerdos comerciales entre países o grupos de países. Ello ha aumentado el grado de dispersión en las relaciones regionales. Como ejemplos ilustrativos en la región del Caribe, se pueden citar el Grupo de los Tres, que asocia a México, miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con Venezuela y Colombia, miembros de la CAN. Asimismo los acuerdos firmados por esos tres países con aquellos del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y, finalmente, la fundación de una Asociación de Estados del Caribe (AEC) en la cual participan el conjunto de los países mencionados anteriormente así como los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y Cuba. El creciente dinamismo y mayor complejidad del proceso integracionista, incluido el fenómeno de la doble membresía, se ha hecho también visible en el sur del continente. Un ejemplo notorio lo proporciona Bolivia, país miembro de la CAN que, sin embargo, goza de estatus de observador en el MERCOSUR, habiendo solicitado su plena integración a dicho esquema. Ejemplos adicionales lo constituyen los acuerdos firmados por Chile con ciertos países de la CAN, el reciente acuerdo 4+1 entre Chile y el MERCOSUR y, finalmente, la iniciativa de fusionar al MERCOSUR y a la CAN en un área de libre comercio.

No cabe duda, de que la acción intergubernamental ha tenido un papel decisivo en estos avances de la integración latinoamericana. Asimismo, es evidente que dicha acción ha sido, en gran parte, motivada por una creciente conciencia de los desafíos impuestos por los cambios producidos en la economía mundial, entre los cuales sobresale el fortalecimiento de bloques comerciales en Europa y Asia. Existen razones, sin embargo, para concluir que los logros alcanza-

dos se deben, fundamentalmente, a los recientes cambios de orientación en las políticas económicas implementadas por los diversos países latinoamericanos. Estos cambios han abierto nuevas perspectivas a la integración regional en la medida que, en todos los casos, los mismos han implicado el abandono de las políticas tradicionales de substitución de importaciones, en especial el elemento proteccionista de las mismas, y la adopción de políticas aperturistas y de libre competencia. En lo que atañe a los países sudamericanos, pueden observarse dos fenómenos asociados a esta nueva orientación. Por un lado, se verifica que la liberalización comercial se está llevando a cabo a ritmos distintos, uno con respecto al comercio intrarregional y otro con respecto al extrarregional. Por otro lado, se comprueba que estos dos procesos se refuerzan mutuamente.

En primer lugar, se observa una aceleración en el proceso negociador al interior del MERCOSUR y la CAN. Hasta el momento de escribir este artículo, los resultados de estas negociaciones son en general consistentes con los objetivos básicos de la integración económica, es decir, la eliminación de todas las barreras al comercio intragrupo y la convergencia hacia un arancel común reducido. Así, ya en 1991, los estados miembros de la CAN acordaban que el proceso de liberalización del comercio intracomunitario y de convergencia arancelaria debería ser acelerado. Más recientemente se arriba a un acuerdo por el que se establece un arancel múltiple con un techo del 20 por ciento y se fija una fecha límite para la institucionalización de la unión aduanera andina. Simultáneamente, los países del MERCOSUR acuerdan el establecimiento de una unión aduanera (imperfecta) en el corto plazo.

Conjuntamente al acelerado desmantelamiento de las barreras al intercambio de bienes entre los países sudamericanos, se están llevando a cabo a lo largo de todo el subcontinente ambiciosos programas de liberalización comercial generalizada. Como características comunes de estos programas se pueden mencio-

nar la reducción drástica de los aranceles impuestos a las importaciones extrarregionales y la simplificación del propio sistema arancelario. A comienzos de la aplicación de los mencionados programas (seis a nueve años atrás, dependiendo del país), el arancel máximo sudamericano oscilaba entre un 65 por ciento para Argentina y un 220 por ciento en el caso de Chile (Agosin y French-Davis, 1993). En 1995, el rango de oscilación era del 10 por ciento (Bolivia) al 50 por ciento (Brasil). Concomitantemente, los países de la región han procedido a reducir el grado de dispersión en sus niveles arancelarios y a desmantelar el complejo sistema de restricciones no arancelarias. Algunos de ellos han realizado grandes avances en este sentido. En Chile, por ejemplo, se aplica un arancel uniforme, habiéndose abolido el sistema de cuotas de importación. En el caso de Bolivia, se ha adoptado un sistema arancelario de dos niveles en tanto que las restricciones no arancelarias se limitan a unas pocas prohibiciones y licencias. Debe señalarse que esta medidas de liberalización comercial forman parte de los programas de reforma económica que se diseñaron y, a menudo, comenzaron a ser implementados en la década de los ochenta. La aplicación plena de dichas reformas en los noventa ha transformado profundamente las condiciones económicas vigentes en el conjunto de la región y, por ende, el contexto político y económico en el que transcurren los esfuerzos integracionistas.

Con referencia a la liberalización generalizada del comercio exterior, se verifica que la misma ha contribuido a la reducción de las divergencias en los niveles de protección industrial, facilitando con ello las negociaciones arancelarias dentro del MERCOSUR y de la CAN, así como el proceso de convergencia arancelaria entre estos dos. Nótese, por ejemplo, que el promedio ponderado del arancel externo del MERCOSUR era del 11 por ciento en febrero de 1995, muy cercano al nivel del 14 por ciento vigente para la CAN en la misma fecha. Por otro lado, la apertura

importadora generalizada ha aparejado un recrudescimiento de la competencia externa en los mercados locales lo cual ha hecho más evidente para las empresas locales las ventajas de obtener libre acceso a los mercados vecinos. Esto ha debilitado la resistencia de dichas empresas a la liberalización total de los intercambios regionales. Actualmente, la proporción del comercio intra-grupo liberalizado en el total alcanza cifras próximas al 80 y el 90 por ciento para la CAN y el MERCOSUR, respectivamente.

No obstante estos avances, persisten aún importantes obstáculos a la completa armonización de las políticas comerciales de cada grupo y entre ellos. Los mismos se refieren a diferencias en los ritmos y límites temporales acordados para la eliminación de las listas de exclusión, en los productos incluidos en una u otra categoría arancelaria y en las reglas de origen asociadas a la definición de los niveles requeridos de contenido local. Debe señalarse, sin embargo, que el riesgo de fragmentación de la región depende no tanto de las discrepancias señaladas previamente, sino de la persistencia de amplias divergencias entre y dentro de los dos grupos con respecto a los indicadores del desempeño macroeconómico así como de la ausencia de coordinación en la aplicación y diseño de las políticas respectivas. Como se plantea más adelante, estos aspectos constituyen el más serio obstáculo a la consolidación de la CAN y del MERCOSUR y, consecuentemente, a la fusión de ambos grupos en un área de libre comercio.

### CRECIENTE INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA

La gradual eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio intragrupo y la reducción generalizada de los aranceles nacionales han tendido a incrementar la interdependencia de las economías sudamericanas. Un primer indicador de esta mayor interdependencia lo constituye el rápido crecimiento del comercio intrarregional durante los ochenta y los noventa. Si bien los datos y el nivel de análisis utilizados

en este estudio no permiten determinar con exactitud que parte de este crecimiento ha sido debido al avance del proceso de integración, el hecho es que, desde la firma del tratado de Asunción y del relanzamiento de la CAN, el comercio intra-grupo se ha incrementado notablemente; en más del doble en el caso del MERCOSUR y en más de un 60 por ciento en el caso de la CAN (CEPAL, varios años)

El crecimiento del comercio entre pares de países es también significativo como lo corrobora el hecho de que el valor del intercambio comercial entre Colombia y Venezuela y entre Argentina y Brasil supera ampliamente los mil millones de dólares. La evolución del comercio entre los dos últimos países es particularmente ilustrativa de la tendencia que estamos considerando. En 1987, es decir en el año anterior a la firma del acuerdo de cooperación Argentina-Brasil que precediera al establecimiento del MERCOSUR, el total de las exportaciones recíprocas alcanzaba la cifra de 1.200 millones de dólares. Esto representaba menos del 5 por ciento de las exportaciones totales. Seis años más tarde, las exportaciones bilaterales se habían incrementado a 5.200 millones de dólares y la participación en el total general al 13 por ciento. También en el caso de los

países de menor dimensión, el comercio intra-grupo adquiere gran significación. Así, por ejemplo, el comercio intra-MERCOSUR de Paraguay y Uruguay constituye cerca del 40 por ciento de los totales respectivos. La información proporcionada por el cuadro I refuerza la impresión de que la integración ha tenido un impacto mensurable y positivo en el comercio intra-regional.

Las cifras que aparecen en el cuadro expresan la participación porcentual promedio de las exportaciones intragrupo en las totales para el caso de los tres principales esquemas de integración en los que participan los países de América del Sur, es decir, MERCOSUR, CAN y ALADI. Los promedios respectivos han sido calculados en base a los valores anuales registrados en los períodos 1980-88 y 1989-93. Con fines comparativos, se han computado los porcentajes correspondientes a un hipotético bloque MERCOSUR-CAN y a los dos restantes miembros de la ALADI (México y Chile). Como puede observarse, la participación promedio de las exportaciones intrarregionales en las totales se ha incrementado en el caso de las tres agrupaciones destacadas en el cuadro. Con excepción de Bolivia, México y Chile, esta afirmación es también válida cuando se

Cuadro I  
Comercio Intra-Regional  
(Porcentajes de las exportaciones totales)

	DENTRO DEL GRUPO		DENTRO DEL BLOQUE		DENTRO DE ALADI	
	1980-88	1989-93	1980-88	1989-93	1980-88	1989-93
MERCOSUR <sup>(1)</sup>	7,5	1,4	11,7	16,5	14,8	21,3
Argentina	10,1	19,0	15,1	24,4	19,1	30,5
Brasil	5,5	8,5	9,6	12,2	12,4	16,7
Paraguay	37,2	38,2	39,2	39,8	43,9	44,8
Uruguay	26,3	35,6	27,9	37,6	29,8	41,7
CAN <sup>(2)</sup>	3,8	6,4	8,3	9,5	10,2	12,2
Bolivia	3,7	10,1	48,6	39,2	50,5	42,6
Colombia	8,3	10,6	9,8	12,1	11,3	14,9
Ecuador	5,0	7,4	8,4	8,7	11,3	13,4
Perú	6,5	7,4	10,2	11,9	12,8	16,0
Venezuela	2,0	3,9	5,5	6,3	7,0	8,2
BLOQUE <sup>(1+2)</sup>	-	-	10,3	13,9	12,9	18,0
Chile	-	-	-	-	16,6	14,8
México	-	-	-	-	4,0	3,6
ALADI					10,8	13,9

Fuente: CEPAL (Varios años).

consideran los países en forma individual. Los mayores incrementos se registran al interior del MERCOSUR, particularmente, en lo que atañe al comercio entre Argentina y Uruguay. El comercio interno dentro del bloque MERCOSUR-CAN también aumenta en importancia, pero esto se debe fundamentalmente al crecimiento de las exportaciones intrarregionales de los países miembros del MERCOSUR. Nótese, sin embargo, que las cifras correspondientes a la CAN no son totalmente comparables con aquellas correspondientes al MERCOSUR dado que el primero incluye países con excedentes petroleros que, por esa razón, tienden a concentrar sus exportaciones en mercados extrarregionales.

El mayor grado de interdependencia regional se expresa, igualmente, en la tendencia al incremento de la inversión directa entre los países de cada grupo pero también entre estos. Así, el volumen del capital invertido por los países de la CAN y del MERCOSUR en sus socios comerciales crece lentamente en la década de los ochenta, para luego acelerarse en la presente década, incrementándose en más de un 100 y un 200 por ciento, respectivamente, entre 1990 y 1994 (IDB/IRELA, 1996). Durante este último período, se registra también un fuerte crecimiento en las corrientes de inversión entre los dos agrupamientos. En verdad, estas observaciones podrían ser mediatizadas argumentando que el crecimiento de la inversión intrarregional no es más que un reflejo del aumento general de los flujos de capital extranjero hacia la región. Lo cierto es, sin embargo, que dicho crecimiento se mantiene aún cuando el análisis se realice en términos relativos. Esto es particularmente cierto en el caso del MERCOSUR, donde la proporción de las corrientes de inversiones entre los países miembros en el total general pasa del 0,4 por ciento en la década pasada al 2 por ciento en la actual.

#### **DISPARIDADES EN LAS CONDICIONES Y POLÍTICAS MACROECONÓMICAS**

En un contexto de creciente integración, el aumento de la interdepen-

dencia económica implica, usualmente, una mayor sensibilidad de cada país a modificaciones en las políticas y condiciones macroeconómicas de los países asociados (Cf. Hodges y Wallace, 1981; Dobson, 1991). Bajo esas circunstancias, la conjunción de endémicos desequilibrios monetarios y divergencias en el diseño y tiempos de aplicación de los programas de ajuste puede transformarse en un obstáculo a futuros avances integracionistas.

#### **Tasas de Inflación**

En general se verifica un aumento considerable en el grado de disparidad inflacionaria dentro de la CAN y también dentro del bloque CAN-MERCOSUR en la década de los ochenta en comparación al existente en la década anterior, alcanzándose un máximo en 1985. En los años sucesivos y en la medida que el proceso inflacionario en Argentina recrudescer y comienza a extenderse a otros países como Brasil y Perú, se alcanzan nuevos máximos; en 1990 para la CAN y en 1993 para el MERCOSUR. A partir de 1986, la tendencia dominante en el caso del bloque MERCOSUR-CAN es nuevamente hacia el crecimiento de la disparidad inflacionaria. En 1993, las tasas de inflación de los países del bloque oscilaban entre el 8.5 por ciento (Bolivia) y el 2100 (Brasil). Ello representaba un considerable incremento en el grado de disparidad inflacionario comparado con los niveles existentes a comienzos del decenio anterior.

#### **Tasas de Cambio Real**

Las crónicas disparidades inflacionarias entre los países de América del Sur se han combinado con discrepancias en las condiciones de la balanza de pagos y en los tiempos de aplicación de los programas de estabilización para producir amplias divergencias en los movimientos de las tasas de cambio real. En el caso de la CAN se verifica que, con excepción de la correspondiente al Perú, las tasas de cambio con respecto al dólar tendieron a moverse al unísono a lo largo del período 1985-1993. La tendencia fue hacia la depreciación, con

algunas discordancias en ciertos intervalos. Como acabamos de señalar, la mayor divergencia de este diseño común corresponde al Perú cuya moneda se aprecia en un 100 por ciento en términos reales entre 1985 y 1989. Esta última tendencia se prolonga hasta 1991, cuando la tasa de cambio real del Perú alcanza su más bajo nivel; aproximadamente la mitad del vigente en 1989. Con posterioridad a 1991, las presiones que condujeron a la apreciación de la tasa de cambio peruana se debilitaron gracias, entre otros factores, al programa de estabilización iniciado en 1992. Esto, combinado con la apreciación de las monedas de los otros países en los últimos dos años, ha contribuido a atenuar la crónica desviación peruana del diseño común.

Una situación más compleja se comprueba en el caso de los países del MERCOSUR. Por un lado, se verifica que, si bien las monedas de tres de los países (Argentina, Paraguay y Uruguay) tendieron a depreciarse durante la segunda mitad de los ochenta, este movimiento conjunto se realizó a ritmos muy diferenciados. Por otro lado, se comprueba que, durante el período mencionado, la moneda brasileña se apreció considerablemente. Con posterioridad a 1989, las monedas de Paraguay y Uruguay sufren un proceso de apreciación, pero éste es mucho menos marcado que el que sufre la moneda argentina. Las mayores discordancias en los movimientos de las tasas de cambio surgen al comparar la evolución de la tasa argentina con la brasileña en el período 1989-1993. En tanto que el peso argentino se aprecia en más de un 50 por ciento, el cruzado brasileño se deprecia en cerca de un 25 por ciento.

#### **Programas de Ajuste y Estabilización Económica**

La simulación de fluctuaciones en las paridades cambiarias del MERCOSUR realizada en un trabajo anterior (Behar, 1995), demuestra que las mismas afectan negativamente los niveles de actividad económica de cada uno de los países miembros. Dichas fluctuaciones distorsionan

los diseños de demanda y la dirección de los flujos comerciales, erodando con ello los esfuerzos por establecer reglas justas de competencia en el mercado común. Los experimentos incluidos en dicho estudio revelan, en particular, que los aumentos de producción originados en la abolición de barreras arancelarias tienden a reducirse considerablemente e incluso se revierten a variaciones negativas cuando las paridades regionales se alteran moderadamente.

En años recientes, los problemas referidos anteriormente se han agravado debido a la ausencia de una real coordinación de los programas de ajuste y estabilización económica. Ello ha generando renovadas presiones proteccionistas que, en numerosas ocasiones, han adquirido suficiente intensidad como para bloquear las negociaciones arancelarias, originar limitaciones adicionales al número de los productos liberalizados, producir incrementos unilaterales en las cargas aduaneras y, finalmente, ocasionar nuevas postergaciones al establecimiento de una unión aduanera. Dos episodios ilustrativos de este tipo de problemas son el aumento subrepticio de los aranceles aplicados a las importaciones intramercosur llevado a cabo por Argentina y la auto-exclusión de Perú de las negociaciones de la CAN.

En 1990, el gobierno argentino lanzó su plan de convertibilidad por el cual se fijaba irrevocablemente la paridad del peso con el dólar. Este plan ha sido exitoso en el sentido que la inflación se redujo drásticamente, el déficit fiscal descendió a niveles controlables y la confianza en la moneda nacional y el sistema financiero fue restaurada. Se esperaba que, inicialmente, estos resultados positivos conducirían a una apreciación del peso y que ello, a su vez, crearía un exceso de demanda por productos importados, reduciría la competitividad de los productores locales y, finalmente, generaría amplios déficits en la balanza comercial (Calvo y Végh, 1994). No obstante, también se esperaba que el aumento de la productividad, la reducción de los precios de los servicios y la mejoría del clima de

negocios aliviaría, en el largo plazo, las presiones sobre la balanza de pagos. Desde una perspectiva MERCOSUR, el problema real, sin embargo, surge al omitir Brasil estabilizar su economía en momentos en que ambos, Brasil y Argentina, estaban procediendo a dismantelar las barreras al intercambio recíproco.

En 1989, el diferencial de precios relativos Argentina-Brasil se estimaba en 48 puntos porcentuales a favor de Argentina. Un año más tarde, el mismo se había contraído a solo 5 puntos en tanto que, en 1991, se había revertido a un nivel de 10 puntos a favor de Brasil (UNIDO, 1993). En la medida que la tendencia a la apreciación relativa del peso argentino frente el cruceiro brasileño adquirió mayor fuerza durante 1992 y 1993, el diferencial continuó ampliándose en la misma dirección. Este último proceso constituyó, sin duda, uno de los principales factores detrás del crecimiento impresionante de las exportaciones brasileñas a Argentina en esos años. Dicho crecimiento no pudo ser compensado por un aumento equivalente de las exportaciones de Argentina a Brasil. En 1992, el déficit comercial de Argentina en su comercio con Brasil ascendía a 1.400 millones de dólares. Esta situación indujo al gobierno argentino a incrementar la así llamada tasa estadística (de hecho un impuesto a las importaciones) del 3 al 10 por ciento con miras a proteger a las empresas locales de la competencia brasileña y a aliviar las presiones sobre la balanza de pagos. Puede reconocerse que, desde el punto de vista de Argentina, existían razones válidas para la introducción de este tipo de protección disfrazada pero lo cierto es que ello desató una seria crisis en el seno del MERCOSUR. Uruguay protestó enérgicamente contra la decisión argentina, considerándola una flagrante violación de lo dispuesto por el tratado de Asunción, en tanto que Paraguay llegó a formular amenazas de retirarse del acuerdo. El déficit argentino con Brasil disminuyó a 800 y 500 millones en 1993 y 1994 respectivamente pero las perspectivas de que, en el corto plazo, se alcanzara un equilibrio en el

comercio bilateral se mantuvieron inciertas. Esto motivó la decisión argentina de 1993 de reintroducir cuotas de importación sobre ciertos productos en el intercambio con los socios del MERCOSUR lo cual, a su vez, indujo a Brasil a cancelar sus márgenes de preferencia arancelaria sobre la importación de bienes de capital provenientes de Argentina. Felizmente, el riesgo de una progresión en las medidas proteccionistas pudo ser finalmente evitado.

En 1994, el gobierno brasileño resuelve introducir una nueva unidad monetaria (el real) fijada al dólar, logrando con ello una reducción dramática en la tasa de inflación. Como consecuencia se produce, a partir de ese año, una considerable apreciación de la moneda brasileña en relación a la argentina. Esto puede haber reducido el diferencial en los precios relativos pero, dado que la situación fiscal en ambos países no ha mejorado significativamente y la armonización en ésta y otras áreas de la política macroeconómica es aún un tema de discusiones más que un objetivo de acciones concretas, el riesgo de fuertes y repentinos movimientos en las paridades regionales continúa siendo elevado. La reciente crisis financiera de Brasil confirma totalmente estas prevenciones.

Otro ejemplo de efectos negativos sobre el proceso de integración debido a la ausencia de coordinación en las reformas económicas se relaciona al retiro del Perú de las negociaciones arancelarias de la CAN en 1992. En su estudio sobre la CAN, Reynolds et al. (1993) plantean la hipótesis que las crecientes tasas de interés, resultantes de las políticas de ajuste implementadas por Perú, pueden haberse combinado con factores externos tales como el mayor dinamismo de los mercados de capital para producir un rápido aumento en los flujos de capital de corto plazo. Esto podría interpretarse como la aparición de una suerte de "enfermedad holandesa" en la economía peruana, en el sentido que los esfuerzos del gobierno para prevenir la apreciación de la moneda nacional y, con ello, promover las exportaciones re-

sultaron infructuosos. Como consecuencia, se habría producido un descenso general de la competitividad de las empresas peruanas en relación a la de sus pares en los restantes países de la CAN. Ello explicaría la renuencia del gobierno peruano a implementar las medidas acordadas por los demás miembros del grupo, en particular la eliminación de todas las barreras al comercio intrarregional y el establecimiento de un bajo arancel común.

### DIVERGENCIAS EN EL DESEMPEÑO MACROECONÓMICO

La existencia de amplias disparidades en los niveles de ingreso suele ser presentada como uno de los más serios obstáculos a la integración económica. En particular, se alega que dichas disparidades refuerzan las presiones para que se concedan márgenes de protección excepcionales a los países de menor desarrollo en el caso de aquellos sectores catalogados como sensitivos. Ello conspiraría contra los objetivos integracionistas al impedir el establecimiento de un arancel y una política comercial comunes. En verdad, la experiencia latinoamericana indica que la disparidades del ingreso y la ausencia de mecanismos redistributivos de carácter formal en los esquemas de integración conduce a la crea-

ción de complicadas regulaciones, en particular, con respecto al sector agropecuario. Estas regulaciones tienden a anular la acción del mercado como mecanismo principal de asignación de recursos entre los países miembros. Ello aumenta los riesgos de que el proyecto de un mercado común se diluya en un proceso de negociaciones engorrosas e inconducentes, como fue el caso de la ALALC en la década de los setenta.

El cuadro II proporciona una primera aproximación a las diferencias del ingreso dentro de la CAN y del MER-COSUR. Las cifras del cuadro se corresponden a los porcentajes del producto bruto per capita de cada país en el promedio del grupo al cual pertenece.

El examen de los porcentajes referidos al MERCOSUR indica una tendencia creciente a la equiparación del ingreso con el promedio del grupo en el caso de Uruguay, un empeoramiento relativo a partir de 1990 en el caso de Brasil y una cierta estabilidad en el caso de Paraguay, cuyo ingreso se mantiene en el entorno del 57 por ciento del promedio relevante. Nótese que, en el caso de Argentina, la tendencia en la década de los ochenta es hacia la reducción en los niveles relativos de ingreso en tanto que a fines de dicho período, se produce una recuperación hasta alcan-

zar los niveles iniciales. En conjunto, la impresión es que, entre 1985 y 1993, el grado de disparidad en el ingreso per capita dentro del MERCOSUR no sufrió mayores variaciones.

Los datos correspondientes a la CAN, indican, en cambio, un aumento de la disparidad en el ingreso. Por un lado, se verifica que, ya en 1985, existía una marcada tendencia a la configuración de tres subgrupos de ingreso, uno alto integrado por Venezuela, otro intermedio compuesto por Colombia, Perú y Ecuador y otro bajo formado por Bolivia. Esta segmentación se acentúa en los años posteriores al moverse Colombia a la segunda posición de la escala, desplazando al Perú, y al convergir ambos países con Ecuador. Por otro lado, el diferencial entre Venezuela, que se ubica en el tope de la escala, y Bolivia, que ocupa el escaño más bajo, se amplía considerablemente.

Nótese, finalmente, que la fusión de los dos grupos en un bloque único aumenta considerablemente el grado de divergencia en los niveles de ingreso. Con la excepción de Venezuela, y esto dependiendo de los ingresos petroleros de ese país, todos los miembros de la CAN tienen un nivel de ingreso muy inferior al promedio MERCOSUR y algo menor que el de Paraguay, el menos desarrollado de los países del MERCOSUR. Como surge del último renglón del cuadro, el diferencial entre ambos grupos se amplió constantemente durante el período relevante, alcanzando un máximo en 1993.

Cuadro II  
MERCOSUR y la CAN:  
PBI per capita como porcentaje del promedio del grupo  
(Dólares constantes de 1988)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>MERCOSUR</b>									
Argentina	157	158	156	153	144	145	152	157	160
Uruguay	96	98	103	103	106	108	107	110	108
Brasil	89	89	88	87	90	86	83	78	78
Paraguay	59	54	54	56	59	60	58	55	54
<b>CAN</b>									
Venezuela	196	197	197	204	196	201	208	215	208
Colombia	75	76	77	78	85	86	83	83	86
Perú	94	99	105	93	86	79	77	72	76
Ecuador	78	76	70	73	77	77	76	75	75
Bolivia	57	52	51	51	56	56	56	55	55
<b>PROMEDIO DE LA CAN COMO PORCENTAJE DEL PROMEDIO DEL MERCOSUR</b>									
	68	67	66	67	64	65	66	64	63

Fuente: CEPAL (Varios años)

### Tasas de crecimiento del producto

Por definición, las disparidades en el ingreso per capita entre diversos países dependen de discrepancias en las tasas de crecimiento del producto y en las de la población. Es evidente que, en una situación en que estas últimas tienden a convergir, las primeras resultan decisivas para la mayor equiparación o divergencia de los niveles de ingreso. De hecho, esto es lo que actualmente viene sucediendo dentro del bloque formado por la CAN y el MERCOSUR. En el cuadro III, los países miembros de ambos grupos han sido clasificados

en cuatro categorías (A, B, C y D) de acuerdo a la tasa promedio de crecimiento de la población y en tres segmentos (alto, medio y bajo) de acuerdo a los niveles de ingreso dominantes.

La comparación de los resultados de la primera clasificación en los tres períodos considerados en el cuadro revela una clara tendencia a la convergencia decreciente de las tasas de crecimiento de la población. En estas circunstancias, habría sido necesario el surgimiento de una fuerte relación inversa entre el ordenamiento de los países de acuerdo a su ingreso per capita y el ordenamiento por tasa de crecimiento del producto para que los diferenciales de ingreso se redujeran progresivamente. Como se deduce del cuadro, éste no ha sido el caso.

En primer lugar, el diseño de crecimiento del producto que emerge del cuadro aparece como escasamente consistente con el objetivo de convergencia de los niveles del ingreso durante las décadas de los setenta y los ochenta. En efecto, si bien se verifica que las tasas de crecimiento de los países incluidos en la categoría superior del ingreso se encuentran entre las más bajas de ese período, también se observa que países con un reducido nivel de ingreso, como Perú y Bolivia, registraron a menudo

un escaso crecimiento. Por otro lado, los países que se ubican en la categoría intermedia del ingreso se desempeñaron bastante bien.

En segundo lugar, el diseño de crecimiento acentúa su tendencia anti-igualatoria del ingreso, en el período postintegración (1991-1993), justamente cuando la convergencia de las tasas demográficas se hace más evidente. De los países que figuran en el grupo de bajos ingresos, solamente Bolivia se eleva a los más altos niveles del ordenamiento por tasa de crecimiento del producto, en tanto que Argentina y Uruguay aparecen entre los países que crecen más rápido durante el período de referencia. Una cierta convergencia se nota, sin embargo, con respecto al grupo de países con un nivel intermedio de ingreso en el que se incluyen Brasil y Colombia.

#### Sector Externo

Aun cuando la totalidad de los países sudamericanos ha hecho considerable progreso en materia de liberalización comercial, y aun cuando dichos países han sido beneficiados por programas de reestructuración de la deuda externa, persisten amplias diferencias en lo que atañe a los niveles del endeudamiento y a los grados de apertura económica. Estas diferencias actúan como barreras a la

coordinación de políticas en la medida que las mismas constituyen una de las principales fuentes de desacuerdo entre los países con respecto a la intensidad y calidad de los efectos económicos inducidos por cambios en las políticas macroeconómicas. En lo que hace al grado de apertura económica, se comprueba que los países de dimensiones pequeñas se ubican en la posición más alta de la escala correspondiente, siendo, por ello, más dependientes del comercio con sus socios y, por tanto, más propensos a la negociación de objetivos comunes de política macroeconómica. Inversamente, los países de mayores dimensiones tienden a ser más renuentes a la coordinación de dichas políticas. La razón es que, dado que estos últimos presentan, normalmente, un bajo grado de apertura económica, los responsables del diseño y ejecución de las mencionadas políticas tienden a considerar como marginales los derrames y efectos de retorno provenientes del exterior, particularmente de los socios más pequeños. En consonancia con ello, los países de mayor dimensión suelen ser proclives a subestimar o, simplemente, ignorar el efecto de cambios en las economías vecinas sobre las propias.

Las divergencias en el nivel de endeudamiento, a su vez, hacen más dificultoso que la acción común en esta área aparezca como compatible con las condiciones monetarias y financieras de cada uno de los países. Por otro lado, se da el hecho de que aquellos países que adolecen de un fuerte endeudamiento se encuentran más expuestos a sufrir inestabilidad económica y, por tanto, menos capacitados para crear el clima de confianza necesario para atraer la inversión extranjera, tanto aquella de origen regional como extrarregional. En consecuencia, el aumento de la disparidad en los niveles de endeudamiento acrecienta el riesgo de una mayor desviación de las corrientes de inversión hacia los países menos endeudados. Evidentemente, esto podría aumentar el riesgo de una distribución desigual de los beneficios dinámicos de la integración y, con

Cuadro III  
Crecimiento del PBI en el MERCOSUR y la CAN

Clasificación por el nivel de ingreso *per capita* y la tasa de crecimiento poblacional  
(Precios constantes en 1988)

País	1970-1980			1981-1990			1991-1993		
	CRECIMIENTO PBI		CRECIM.	CRECIMIENTO PBI		CRECIM.	CRECIMIENTO PBI		CRECIM.
	Tasa	Rango	poblac.	Tasa	Rango	poblac.	Tasa	Rango	poblac.
<i>Ingreso alto</i>									
Argentina	2,5	8	A	-0,9	8	A	7,9	1	A
Venezuela	4,3	4	D	0,8	5	C	5,3	2	B
Uruguay	3,0	7	A	0,3	6	A	3,9	3	A
<i>Ingreso medio</i>									
Brasil	8,9	1	B	1,4	4	B	1,6	9	A
Ecuador	8,7	2	C	1,8	3	C	3,3	6	B
Colombia	5,5	3	B	3,5	1	B	3,5	5	A
<i>Ingreso bajo</i>									
Paraguay	8,7	2	D	3,1	2	D	2,5	7	C
Perú	3,6	6	C	-1,2	9	B	2,4	8	B
Bolivia	3,9	5	B	0,0	7	B	3,7	4	B

Nota: Intervalos de la tasa de crecimiento de la población, porcentajes: A < 2, 2 < B < 2,5, 2,5 < C < 3, 3 < D.  
Fuente: CEPAL (varios años).

ello, de una mayor diferenciación por nivel de ingreso.

La comparación del grado de apertura y endeudamiento en dos períodos diferentes, 1985-89 y 1990-94, en base a los valores promedios de dichas variables en ambos períodos es ilustrativa de lo anterior. Dicha comparación indica que el grado de apertura económica se amplifica entre los dos períodos para cada uno de los países considerados, registrándose los mayores incrementos en los casos de Ecuador, Paraguay y Uruguay. Ello ha acentuado la tendencia a la división de los países sudamericanos en dos grupos claramente diferenciados: uno, principalmente constituido por países pequeños con economías crecientemente abiertas, y otro, integrado por países medianos y grandes con economías relativamente cerradas. Los cambios en los niveles de endeudamiento son también pronunciados cuando se los analiza país por país pero, en este caso, la tendencia resultante es hacia la convergencia con la mayoría de los países ostentando indicadores cercanos al 30 por ciento.

#### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA**

De lo expuesto anteriormente, se pueden extraer algunas conclusiones generales las que, a su vez, proporcionan fundamento a ciertas recomendaciones de política. Debe señalarse, sin embargo, que el nivel de análisis utilizado en este trabajo hace que dichas conclusiones y recomendaciones tengan, necesariamente, un carácter tentativo y preliminar.

Una de las conclusiones generales del presente estudio es que el grado de interdependencia entre las economías de los países sudamericanos tiende a incrementarse. Esto surge tanto del análisis de las corrientes comerciales como del examen de los flujos de inversión mutua. Si bien estos últimos aparecen como incipientes en términos cuantitativos, existen razones para predecir una intensificación de las conexiones intrarregionales en el ámbito de la producción de bienes. Esta mayor interdependencia económica suscita

### **Una de las conclusiones generales del presente estudio es que el grado de interdependencia entre las economías de los países sudamericanos tiende a incrementarse. Esto surge tanto del análisis de las corrientes comerciales como del examen de los flujos de inversión mutua.**

algunas interrogantes con respecto al futuro de la integración y a los nuevos desafíos que ella plantea.

Con base en la experiencia de aquellos procesos de integración que han alcanzado etapas más avanzadas, es lícito asumir que el aumento de la interdependencia económica en América del Sur está contribuyendo a la progresiva sincronización de los ciclos económicos de cada país y, por tanto, a la emergencia de un ciclo de carácter regional. Esto último implicaría, entre otras cosas, una mayor probabilidad de que los desequilibrios económicos que afecten a una de las economías integradas se difundan rápidamente a las demás. Ello, a su vez, podría aparejar una multiplicación de efectos negativos en ambos sentidos, aumentando, por lo tanto, los riesgos de que las medidas de estabilización que se adopten aisladamente en alguna de las economías resulten, en última instancia, contraproducentes para el logro del objetivo de un crecimiento equilibrado regional. Los ejemplos aportados en este trabajo, en los que se vinculan episodios ilustrativos de una tal descoordinación a retrocesos en la liberalización comercial, brindan sustento preliminar a la hipótesis de que la armonización de políticas es una condición necesaria para el logro de nuevos avances en el proceso de integración.

La aplicación de programas similares de reforma económica y los ex-

celentes resultados obtenidos por algunos países en materia de control inflacionario han beneficiado al conjunto de las economías asociadas, fortaleciendo con ello la noción de que la ausencia de mecanismos formales de coordinación no constituye, en sí, un obstáculo insuperable para la convergencia espontánea de las políticas económicas nacionales. Sin embargo, la persistencia de fuertes disparidades en las condiciones monetarias y cambiarias de los países involucrados torna improbable la transformación automática de estos resultados positivos en un "círculo virtuoso" regional en el que las medidas de estabilización y ajuste aplicadas individualmente por cada uno de dichos países se refuerzan mutuamente. Ello hace que el diseño de instrumentos explícitos de coordinación basados en el establecimiento de compromisos irreversibles en torno a variables estratégicas tales como el tipo de cambio nominal y las metas inflacionarias se torne necesario y urgente. Esto constituye un requisito indispensable tanto para la consolidación de la CAN y del MERCOSUR como para la creación de condiciones adecuadas para la fusión de ambos grupos en un solo bloque comercial.

Las divergencias que actualmente se observan en los niveles de ingreso per capita de los países sudamericanos obedecen a complejos factores históricos cuyo análisis, si bien insoslayable, escapa a los límites del presente estudio. En el actual contexto de creciente liberalización económica, estas divergencias aparecen como adversas a los esfuerzos integracionistas en la medida que las mismas exacerban las contradicciones en torno a la distribución de los beneficios de la integración. En principio, nada asegura que la libre acción de las fuerzas del mercado pueda garantizar, en el corto o mediano plazo, una distribución justa de estos beneficios; entendiéndose por justa una distribución que reduzca dichas diferencias y, por tanto, atenúe las prevenciones de los países de menor desarrollo. La alternativa de diseñar mecanismos de distribución

al estilo de los implementados por la Unión Europea aparece, por otro lado, como una opción no realista, dado el relativamente bajo nivel de los excedentes regionales y el grado muy incipiente de desarrollo de las instituciones regionales. Cabe examinar, como se ha hecho en este trabajo, en que medida el diseño de crecimiento regional está contribuyendo a reducir las desigualdades del ingreso. Del examen realizado se deduce que, en términos generales, dicho diseño no aparece como favorable para el logro del objetivo mencionado. Se verifica, además, que la integración de la CAN y el MERCOSUR en una zona de libre comercio haría recrudecer los problemas relacionados a la ausencia, por ahora inevitable, de mecanismos de redistribución al interior de cada uno de los dos grupos.

Como último tema del estudio, se abordó el análisis de los niveles de endeudamiento y apertura económica. Se entendió que la amplificación de las divergencias entre países en estos indicadores dificultaba la negociación de objetivos comunes de política, planteando nuevos escollos a la plena integración de las economías sudamericanas. Los resultados del análisis indican una considerable reducción de las diferencias en los grados de endeudamiento lo cual, al tiempo que favorece la convergencia de puntos de vistas con respecto a los orígenes de los desequilibrios económicos, aminora el riesgo de una excesiva concentración de las inversiones provenientes del exterior. El aumento de la divergencia en los niveles de apertura económica, en cambio, refuerza la tendencia de los países más grandes (y más cerrados) a fijar individualmente los parámetros de política económica debilitando, por lo tanto, la posición de los países más pequeños (y más abiertos) en el caso eventual de que se acuerde iniciar un proceso de negociación regional en torno a dichos parámetros.

*\* Doctor en Economía. Coordinador Académico del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo, Suecia.*

Aldea Mundo

## PUBLICACIONES RECIBIDAS POR CANJE

La siguiente lista forma parte de las publicaciones periódicas que se reciben en la Unidad de Documentación e Información del CEFI, UDIFI, vía canje con la revista Aldea Mundo:

- **Análisis de Coyuntura.** Volumen III, N° 2, Julio-Diciembre de 1997. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales "Dr. Rodolfo Quintero". Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. UCV, Caracas
- **Mundo Nuevo.** Revista de Estudios Latinoamericanos. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar. Caracas, Año XXI, N° 4, Oct-Dic. 1998 (82).
- **Revista Ágora.** Centro Regional de Investigación Humanística, Económica y Social. Núcleo Universitario "Rafael Rangel", Universidad de Los Andes, Trujillo.
- **Revista Opción.** Facultad Experimental de Ciencias. Universidad del Zulia.
- **Globalización y Regionalización (Libro).** Su impacto en las soberanías nacionales. ULA, CEFI. Talleres Gráficos Universidad de Los Andes, Mérida.
- **Plan de Gestión Fronteriza venezolano-colombiano.** Período 1996-1999. Ministerio de la Defensa de Venezuela.
- **Revista OPCION,** Universidad del Zulia. Facultad Experimental de Ciencias, Maracaibo.
- **Revista Venezolana de Ciencias Políticas,** Universidad de Los Andes. Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas. CEPSAL, Mérida.
- **Revista Geodidáctica de Venezuela,** Centro de Investigaciones Geodidácticas, Caracas.
- **Presente y Pasado,** Revista de Historia. Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Educación, Mérida, Venezuela.
- **Cuestiones Políticas,** Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia, Maracaibo.
- **Revista Venezolana de Ciencias Sociales,** Universidad Nacional Experimental "Rafael María Baralt", Vicrectorado Académico, Maracaibo.
- **Revista Espacio Abierto,** Investigadores Asociados . Auspicio de la Asociación Venezolana de Sociología, Maracaibo, Venezuela.