

Un recorrido por las teorías de la integración regional

*Federico Novelo Urdanivia**

Introducción

El presente trabajo pretende alcanzar tres propósitos. Primero, esclarecer los elementos teóricos relativos a los procesos de integración regional que se vienen intensificando durante la presente globalización. En este afán, realiza una exploración de autores y sus aportaciones: desde David Ricardo hasta la *nueva* CEPAL. La pertinencia del enfoque descansa en la promesa incumplida del libre comercio, para proporcionar bienestar a las poblaciones de los países involucrados.

Es visible que el establecimiento mundial del *american way of capitalism*, con mercados desregulados, empleo productivo reducido, crecimiento del sector servicios, evaporación de la ocupación duradera y bien remunerada, destrucción de las instituciones de cohesión social, premiación recurrente a la especulación financiera, incremento de la desigualdad entre y al interior de las naciones, movilidad internacional de capital y condicionada para otros factores productivos; conduce, en el mejor de los casos, a un futuro incierto para la humanidad.

El segundo propósito consiste en establecer una posición crítica respecto a las aportaciones analizadas en la búsqueda de convergencia entre la apertura comercial, los instrumentos de libre comercio, el crecimiento y el bienestar, para arri-

* Profesor-Investigador del Departamento de Producción Económica de la UAM-Xochimilco (fjnovelo@cueyatl.uam.mx).

bar al debate en curso acerca de las diversas modalidades de integración, orientadas, en ciertos casos, a buscar la convergencia de políticas públicas a favor de un proceso sistémico de competencia disponible para los países subdesarrollados en donde se combinen la tecnología del Norte con los salarios del Sur.

Por último, se plantea la existencia de un alto grado de tensión entre aquellos que adoptan posiciones radicales, abarcando la convergencia mencionada y los que se inscriben en los objetivos y normas del multilateralismo y privilegian la creación y operación de instrumentos de libre comercio.

1. David Ricardo

Por razones vinculadas a su extraordinaria dimensión como autor de la economía clásica, Ricardo no es un teórico de la integración regional, por ello, su inclusión en este trabajo puede juzgarse forzada y redundante; sin embargo, las significativas aportaciones y apologías que formuló sobre la pertinencia del libre comercio internacional, que es hoy el corazón de los instrumentos de la integración regional, conforman el marco de referencia de mayor jerarquía frente al que, de un modo o de otro, reaccionan los autores formalmente inscritos en el tema. Es por ello que se le incorpora en la parte relativa a su célebre teorema de las ventajas comparativas.

El teorema ricardiano del comercio internacional constituye un raro caso en la economía teórica por su durabilidad extrema. Ha sido por siglos la piedra angular en la explicación de la existencia, estructura y formación relativa de precios en el intercambio entre naciones y en el argumento para explicar cómo la especialización productiva después del intercambio favorece el desarrollo del bienestar.

Una economía caracterizada por uno o más recursos productivos escasos tendrá interés en dedicarlos exclusivamente donde le proporcionen el máximo valor de productos; pero eso es impedido, en ausencia del comercio internacional, por la necesidad de producir todo, si la población demanda todo. Por consiguiente, siempre en ausencia de comercio internacional, una parte de los recursos productivos forzosamente se dedica, en forma menos eficiente que la óptima, a obtener lo que no se puede evitar producir porque la gente lo demanda. Pero en cuanto esa demanda puede ser satisfecha por el comercio internacional, los recursos nacionales ya no encuentran obstáculos para emplearse con el máximo de eficiencia, en las únicas producciones recomendadas por la técnica o por la naturaleza.¹

¹ Ricossa (1990:104-106). En la crítica al teorema de los costos comparados, Ricossa explica: "Algunos artículos tienen, por la *ley de Engel*, una demanda poco elástica respecto al ingreso gastable, es decir una demanda que tiende a crecer en el tiempo menos que proporcionalmente al crecimiento del ingreso mundial. Por lo tanto

Los argumentos teóricos que respaldan juicios como el anterior fueron desarrollados por Ricardo, quien rechazó la idea de fundamentar el intercambio entre países con el principio de las ventajas absolutas; las transacciones internacionales, explica, son mutuamente benéficas cuando la economía menos especializada elige producir en donde su inferioridad es menor, se dice entonces que en esa actividad se desarrolla con ventajas relativas. Las consecuencias son que el comercio internacional aumenta la eficiencia de ambas economías porque al cambiar la relación de precios entre los bienes intercambiados la asignación de los recursos se hace más eficiente.

El comercio exige especialización. Ricardo realizó un ejemplo didáctico, utilizando a la producción de vinos en Portugal y la de telas en Inglaterra, y demostró que si ambos países se especializaban en el producto donde tenían ventajas relativas, aumentarían la oferta de ambos bienes y en consecuencia sus pueblos tendrían acceso a un mayor nivel de bienestar.

Recientemente el ejemplo ha sido transpuesto para explicar el sistema de intercambio entre países de menor grado de desarrollo, respecto de los países desarrollados. El principio de las ventajas relativas permite sostener que la economía desarrollada obtiene por la misma cantidad de bienes industriales mayor cantidad de bienes agrícolas, y la economía menos desarrollada obtiene una mayor cantidad de bienes industriales por una menor de bienes agrícolas. Ambas economías se benefician del comercio internacional con respecto a la situación de autarquía, por que ambas limitan el empleo de su propio trabajo a lo que saben hacer mejor.

En su larga existencia el teorema de las ventajas comparativas ha sido criticado varias veces, destacan dos aspectos en esta crítica: el carácter estático del contexto en el que se presenta: “Confiarle la especialización productiva de un país significa mirar al presente, más que al futuro. En efecto, el teorema ignora las posibilidades evolutivas tanto de la técnica como de la demanda mundial de productos”.² Y la inexistencia real del supuesto que se refiere a la inmovilidad de los factores productivos en que se fundamenta la teoría de las ventajas comparativas.

Recientemente al respecto del debate sobre el principio de las ventajas comparativas Krugman y Obstfeld argumentan en contra de las más usuales críticas al esquema de David Ricardo, esclareciendo la inoperancia de los defectos analíticos sobre los de mitos tradicionales en contra de este principio. En cambio no

el que se especialice en la producción de tales artículos vende en mercados de lenta expansión. Por el contrario, muchos productos industriales registran una demanda muy elástica, y sus mercados se expanden más rápido que el ingreso mundial.” Al respecto de la *ley de Engel* (1821-1896), se recuerda la observación de Adam Smith, “nuestro estómago tiene una capacidad limitada”.

² Ricossa (1990: 106).

pueden sostener la irrelevancia acerca de la crítica a la irrealidad del supuesto sobre inmovilidad del capital.

En efecto, dichos autores muestran la debilidad de ciertos argumentos tales como que el libre comercio sólo es beneficioso, si el país en cuestión, es suficientemente productivo como para resistir la competencia internacional. Esto aplicado frecuentemente en torno a los países en vías de desarrollo se traduciría en la necesidad de que estos deberían aislarse de la economía internacional hasta lograr fuerza suficiente para competir. Argumento poderoso en materia de política económica a favor de la autarquía o de la sustitución de importaciones.

Igualmente han rechazado la argumentación, otro mito, de que la competencia exterior contiene una fuerte dosis de injusticia y perjudica a otros países cuando se basa en salarios bajos. Tal argumento, es frecuentemente esgrimido por sindicatos que buscan protección frente a la competencia exterior. La adopción de este punto de vista implica considerar que las industrias del país no se enfrentarían a industrias extranjeras de menor eficiencia pero que pagarían bajos salarios.

La menor tasa salarial extranjera es, sin embargo, irrelevante en caso de que nuestro país se beneficie con el comercio. Que el menor coste de un bien en el extranjero sea debido a la alta productividad, o a los bajos salarios no tiene importancia. Lo que importa para nuestro país es que resulta más barato, en términos de nuestro trabajo, producir otro bien e intercambiarlo por el producido en el extranjero que producir el mismo bien que importamos.³

El tercer argumento crítico a la teoría de las ventajas relativas sostiene que el comercio explota a un país y lo empobrece si este utiliza más trabajo para producir los bienes que exporta, que el utilizado por otros países para producir los bienes que dicho país recibe a cambio. Este es el argumento del intercambio desigual, teoría que se origina en la idea marxista de que el valor es creado sólo por el trabajo, y tiende a ser apoyada por los defensores de la distribución de la renta de los países ricos hacia los pobres y los apologistas del tercer mundo. En la cuestión de si el comercio es beneficioso no debería compararse el trabajo utilizado para producir las exportaciones con el trabajo extranjero utilizado para producir las importaciones. Por el contrario, debería compararse el primero con el que habría sido necesario para producir lo que se importa.⁴

³ Krugman y Obstfeld (1994: 24-26).

⁴ Krugman y Obstfeld (1994: 24-26).

En el transcurso del tiempo el debate ha permitido encontrar respuestas a las diferentes objeciones. Sin embargo, no se ha prestado atención al hecho de que las formas dominantes en el proceso de globalización en curso modifican uno de los más importantes supuestos del planteamiento ricardiano relativo a los impedimentos para la migración del capital:

[...] si el capital afluyera libremente hacia aquellos países en que pudiera ser empleado más provechosamente, no podría haber diferencia en el tipo de beneficio, ni otra diferencia en el precio real o de trabajo de las mercancías que la cantidad adicional de trabajo requerida para transportarla a los de varios mercados en que hubieran de venderse. Sin embargo, la experiencia demuestra que la inseguridad imaginaria o real del capital, cuando éste no está bajo el control inmediato de su propietario, junto con la natural repulsión que siente todo hombre en dejar el país de su nacimiento y relaciones, y en entregarse, con todas sus costumbres, a un gobierno extraño y a las leyes nuevas, detienen la emigración del capital. Estos sentimientos, que sería muy sensible ver debilitarse, inducen a la mayoría de los capitalistas a contentarse con un tipo reducido de beneficio en su propio país, más bien que a buscar un empleo más ventajoso para su capital en naciones extranjeras.⁵

Esta advertencia de Ricardo, al respecto de las condiciones en que alcanza validez el principio de las ventajas comparativas es, al calor de las modalidades que adopta la internacionalización del capital, el más móvil de todos los factores de la producción, una condición que no se cumple, y, por lo tanto, muestra la más dramática limitación a la teoría de las ventajas comparativas.

2. Las teorías de Jacob Viner

Hasta hoy las aportaciones de Viner para la conformación de una teoría de las uniones aduaneras ocupan un sitio relevante, tanto en el debate académico, cuanto en las normas y prácticas de los organismos multilaterales y de los instrumentos de integración regional. A pesar de su carácter pionero aun en la actualidad los textos sobre la integración regional realizan un amplio reconocimiento a las aportaciones de Viner respecto de la crítica sobre la presunción de que la reducción de barreras al comercio asociada con la formación de bloques regionales integrados, constituye un movimiento hacia el libre comercio y el bienestar. En efecto, Viner sostiene que la validez de este principio no lo es en general sino bajo condiciones particulares. Y,

⁵ David Ricardo (1959: 141).

por consiguiente, se puede decir que las reglas del GATT, basadas en esta convicción, dependen de las condiciones específicas en que se realiza el proceso de integración.⁶

En realidad la aportación de Jacob Viner se orienta en el propósito de analizar las razones por las cuales las uniones aduaneras resultaban atractivas tanto para los predicadores del evangelio proteccionista, como para los promotores del libre comercio:⁷

El problema de la unión aduanera está implicado en toda la cuestión del proteccionismo frente al libre comercio, y nunca se ha aclarado adecuadamente [...] Si en este caso concuerdan en sus conclusiones, ello debe ser porque ven en estas uniones conjuntos distintos de hechos, y no porque una misma unión aduanera pueda satisfacer los requerimientos del partidario del libre comercio y del proteccionista. Aquí vamos a sostener que las uniones aduaneras difieren entre sí en ciertos sentidos fundamentales pero no obvios, y que el partidario del libre comercio que apoya la unión aduanera espera de ella consecuencias que si estuviesen asociadas en la mente del proteccionista con la unión aduanera lo llevarían a rechazarla.⁸

Viner, argumenta que el establecimiento de la unión aduanera cambia la localización nacional de la producción de los bienes comprados, pero advierte que un giro hacia el libre comercio sólo se da cuando hay predominio de un movimiento hacia bienes abastecidos de fuentes de menor costo monetario que antes. En tal caso explica que si la unión aduanera tiene el efecto de desviar las compras hacia fuentes de costo monetario mayor, será entonces un movimiento para lograr que la protección arancelaria resulte más eficaz. Explica a su vez que ninguno de estos

⁶ Walz (1999: 43).

⁷ Viner (1950).

⁸ Para emitir este juicio, Viner encuentra una verdadera inspiración en las aportaciones de Lionel Robbins: "El propósito de la división internacional del trabajo no es sólo el de permitir la importación de cosas que no puedan producirse en el lugar, sino el de permitir que los recursos del lugar se dediquen totalmente a la producción de las cosas en que resulten más aptos, mientras que el resto se obtiene en otras partes [...] Se sigue entonces que la ventaja del reagrupamiento regional no se deriva de la mayor autosuficiencia sino de la abolición de tanta autosuficiencia en las áreas que así se amalgaman [...] Desde el punto de vista internacional, la unión arancelaria no constituye una ventaja en sí misma. Es una ventaja sólo en la medida en que, en términos netos, conduzca a una mayor división del trabajo. Sólo podrá justificarse por argumentos que apoyarán aún más su extensión a todas las áreas capaces de tener relaciones comerciales [...] No hay duda de que si pudiéramos engatusar al resto del mundo para que practicara el libre comercio mediante una unión de altos aranceles contra la producción de los esqui-males, ello constituiría una ganancia internacional en términos netos. Pero sería inferior a un arreglo que incluyese a los esquimales. La única unión arancelaria completamente inocua estaría dirigida contra los productos inaccesibles de la luna". Robbins (1937: 120-122).

cuestionamientos puede contestarse *a priori*, y las respuestas correctas dependerán de la forma en que la unión aduanera opere en la práctica.

[...] habrá bienes que uno de los miembros de la unión aduanera importará ahora por primera vez comprándolos al otro miembro, mientras que antes no los importaba en absoluto porque el precio del producto interno protegido era menor que el de cualquier fuente extranjera más el arancel. Este cambio de lugar de la producción entre los dos países es un desplazamiento de un punto de costo elevado a otro de costo más bajo, un movimiento que el partidario del libre comercio puede aprobar legítimamente, como por lo menos un paso en la dirección correcta, aun cuando el libre comercio universal canalizaría la producción hacia una fuente de costos más bajos aún [...] Habrá otros bienes que uno de los miembros de la unión aduanera importará ahora por primera vez del otro, mientras que antes de la unión los importaba de un tercer país que constituía una fuente de abastecimiento más barata aun tras de pagar el arancel. El cambio de lugar de la producción no ocurre ahora entre los países miembros, sino entre un tercer país de costo bajo y el otro país miembro, de costo alto. Este es un desplazamiento que el proteccionista aprueba, pero no uno que pueda aprobar legítimamente el partidario del libre comercio que entienda la lógica de su propia doctrina [...].⁹

Es así como se explica que el objetivo fundamental de una unión aduanera y su consecuencia principal, para bien o para mal, es el desplazamiento de las fuentes de abastecimiento, y explica también el porqué depende de las circunstancias que el desplazamiento sea hacia fuentes de costo más bajo o más alto:

Se advertirá que para el partidario del libre comercio el beneficio de una unión aduanera para el área en conjunto deriva de la porción del comercio nuevo entre los países miembros que es por entero comercio nuevo, mientras que cada porción particular del comercio nuevo entre los países miembros que sustituye el comercio con terceros países deberá ser considerada como una consecuencia de la unión aduanera perjudicial para el país importador, para el resto del mundo, y para el mundo en conjunto, y benéfica sólo para el país miembro que abastece. En cambio el proteccionista considerará seguramente la sustitución de comercio con terceros países por comercio entre los países miembros como el principal de los aspectos benéficos de la unión aduanera desde el punto de vista de los países participantes, y no se mostrará entusiasmado ante el comercio totalmente nuevo derivado de la unión aduanera, o aun lo considerará un retroceso, por lo menos para el país importador [...] Cuando predomina la fuerza de creación de comercio, uno de los

⁹ Viner (1950: cap. IV).

miembros, por lo menos, debe beneficiarse; ambos pueden beneficiarse; los dos juntos deben obtener un beneficio neto; y el mundo en conjunto se beneficiará. Pero el resto del mundo pierde, por lo menos en el corto plazo, y sólo podrá ganar a largo plazo como resultado de la difusión general de la mayor prosperidad del área de la unión aduanera. Cuando predomina el efecto de desviación de comercio, por lo menos uno de los países miembros resultará inevitablemente perjudicado; ambos pueden resultar perjudicados; los dos juntos pueden sufrir un perjuicio neto, al igual que el resto del mundo y el mundo en conjunto.¹⁰

A partir de estas precisiones, Viner establece las condiciones que debe cumplir una unión aduanera para funcionar en la dirección del libre comercio, tanto en la lógica del área en cuestión, como del mundo en su conjunto: a) el área económica de la unión aduanera tendría que ser mayor, por lo tanto debería ser también el margen potencial para la división interna del trabajo; b) se hace necesario que el *nivel medio* de los aranceles sobre las importaciones provenientes del resto del mundo, comparadas con el nivel que prevalecería en ausencia de la unión aduanera, sea menor; c) de la misma manera sería deseable que fuese mayor la correspondencia en clase de productos de las industrias de altos costos entre las diversas partes de la unión aduanera, protegidas por aranceles en ambos países miembros, antes del establecimiento de esa unión, es decir, si el grado de complementariedad es *menor* –o *mayor* el grado de rivalidad– de los países miembros respecto de las industrias protegidas antes de la unión aduanera; d) que sean mayores las diferencias en los costos unitarios de las industrias protegidas del mismo tipo en las diversas partes de la unión aduanera y, por ende, mientras mayores sean las economías derivadas del libre comercio en lo que toca a estas industrias dentro del área de la unión; e) mayor el nivel de los aranceles en los mercados de exportación potenciales fuera del área de la unión aduanera, respecto de los bienes en cuya producción tendrían una ventaja comparativa los países miembros de ésta en condiciones de libre comercio y, por lo tanto, menor el perjuicio resultante de la reducción del grado de especialización en la producción entre el área de la unión aduanera y el resto del mundo; f) que sea mayor el conjunto de industrias protegidas, para las cuales, un ensanchamiento del mercado se traduciría en costos unitarios menores que los de la posible importación de los bienes correspondientes originarios del resto del mundo; y, g) que sea menor el conjunto de industrias protegidas, para quienes, un ensanchamiento del mercado no se traduzca en costos unitarios menores

¹⁰ Viner (1950: cap. IV).

que los de la posible importación de los bienes correspondientes provenientes del resto del mundo y que, sin embargo, podrían expandirse bajo la unión aduanera.¹¹

La demostración vineriana de que no toda eliminación de aranceles es contraria al proteccionismo, y al revés, se aclara con su ejemplo de la lana y las telas del mismo material: supongamos que hay impuestos a la importación de lana y de telas de ese material, pero ésta no se produce en el país a pesar del arancel. Si eliminamos el arancel sobre la lana y no movemos el que afecta las telas, obtendremos mayor protección para la industria de las telas sin impulsar la producción de lana.

De cara al análisis de las teorías de la integración económica y comercial, resulta imposible ponderar la importancia de las aportaciones de Viner, que por lo que hace a la relación *creación-desviación* de comercio, preside la normatividad de los organismos multilaterales de comercio (GATT y OMC), así como la relativa a los instrumentos regionales de libre comercio; sólo en el momento álgido de la búsqueda del desarrollo, que no es acompañada por la libertad comercial, se han elaborado algunas reflexiones críticas sobre la conveniencia de mantener esta relación como categoría analítica fundamental.

3. Las aportaciones de los hermanos Andic, Dosser y de la primera etapa de la CEPAL

Uno de los saldos más notorios de la teorización y apología del libre comercio es el abandono casi total de las teorías y políticas sobre y para el desarrollo; después de una intensa producción sobre el tema, que ocupó buena parte de los años sesenta y setenta, el ambiente crítico que caracterizó al sistema económico mundial, acompañado de una crisis de los propios paradigmas de la ciencia económica, terminó por retomar a la lógica convencional de la economía neoclásica a través de una de las corrientes más conservadoras del pensamiento disciplinario convencionalmente definida como *monetarismo*. Dosser y los hermanos Andic intentan recuperar la vigencia de los temas del desarrollo, ahora colocados en la perspectiva del libre comercio y la integración, para proponer una crítica a las elaboraciones de Viner y arribar a una propuesta de proteccionismo selectivo.

Para las naciones de incipiente desarrollo, y de acuerdo con estos autores, la creación de comercio equivale a desviación de desarrollo y la desviación de comercio *puede* equivaler a la creación de desarrollo sí existe un procedimiento de proteccionismo selectivo de las industrias con mayor potencial de beneficios. La reducción de importaciones, que es una reducción del ingreso nacional, puede com-

¹¹ Viner (1950).

pensarse con los beneficios esperados y el costo financiero de las inversiones productivas también se compensa con las divisas ahorradas, de manera que:

$$W BE - M + SD - CFIP$$

Donde:

W: es nivel de bienestar.

BE: beneficios esperados de la inversión.

M: reducción de importaciones.

SD: ahorro de divisas.

CFIP: costos financieros de la inversión productiva.

La reflexión parte del supuesto de que la creación de comercio tiende a perpetuar las condiciones de especialización productiva, por lo menos posponiendo el desarrollo de la economía con mayor atraso relativo, de manera que el libre comercio establecido ni es ni puede ser sinónimo del bienestar, tal como sus defensores han afirmado. De lo anterior se desprende el planteamiento lógico de establecer mecanismos de protección para industrias viables y potencialmente exitosas, en los países subdesarrollados, como una vía cierta e históricamente comprobada hacia el desarrollo y el bienestar.¹²

Este tipo de reflexión es consistente con la que, por muchos años, caracterizó los propósitos desarrollistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Para Jaime Osorio el carácter estructuralista del pensamiento cepalino determina tanto sus alcances como limitaciones.¹³

La teoría de la economía periférica, como teoría del subdesarrollo, preestablece el principio de la desigualdad y la dependencia como la pauta a las Normalizaciones posteriores. Se parte de la idea de que la economía mundial está compuesta por dos polos, el centro y la periferia, entre los que se mantienen diferencias sustanciales por lo que hace a las estructuras productivas de uno y otro; la

¹² Andic, Andic y Dosser (1977: 390-409). Una revisión del uso de estos mecanismos, para los casos de Alemania y de los Estados Unidos, permite concebirlos como la variable explicativa de su conversión en potencias económicas mundiales.

¹³ En materia de relaciones económicas internacionales: a) protección al mercado interno; b) integración latinoamericana; c) financiamiento externo d) asistencia técnica; e) política anticíclica que compensa las fluctuaciones de la relación de intercambio, y f) exportación de manufacturas. En materia de política agraria: a) investigación y extensión; b) tribulación y reforma agraria, y c) demás reformas e incentivos. En materia de políticas social, laboral y de ingresos: a) redistribución de ingreso; b) políticas de desarrollo social, y c) política activa de empleo. En materia de políticas de corto plazo: a) políticas anti-inflacionarias. Osorio (1995: 27).

periferia cuenta con una estructura productiva *heterogénea*, que alude a la coexistencia de actividades tanto de alta como de baja productividad. Esta estructura es *especializada*, en un doble sentido: las exportaciones se concentran en uno o en muy pocos bienes, mientras que una gama muy amplia de otros bienes se obtiene mediante la importación.

Heterogeneidad y especialización son las características opuestas a las presentes en el centro, considerado como portador de una estructura productiva *homogénea y diversificada*. De ahí se derivan tareas distintas en la división internacional del trabajo, así como un intercambio de materias primas y alimentos por bienes industriales. La periferia adopta las características antes citadas durante el *crecimiento hacia afuera*, respondiendo a la demanda externa.

La prolongada crisis del centro, que arranca al finalizar los años veinte y concluye con el término de la guerra de Corea, más el incremento del ingreso mundial incluido el de la propia periferia, posibilitan una alteración del patrón de crecimiento que se denomina *hacia adentro* con la instalación y ampliación de un sector industrial de manufactura ligera cuya producción se destina al mercado interno; en esta etapa, la heterogeneidad y la especialización no desaparecen, tienden a reproducirse y a reaparecer bajo nuevas formas bajo el cobijo de un proceso de interconexión y de cambio estructural operado en ambos polos.¹⁴

El análisis de las estructuras productivas del sistema centro-periferia habrá de permear al resto del cuerpo teórico cepalino, ya sea en el análisis del desequilibrio externo y el desempleo de la fuerza de trabajo, o en el correspondiente al deterioro de los términos de intercambio.

Por lo que hace al desequilibrio externo, conviene recordar el enunciado de la *ley de Engel*, que ilustra el lento crecimiento de las estructuras productivas de bienes cuya demanda crece menos que el ingreso gastable, las exportaciones primarias por ejemplo, mientras que los bienes industriales suelen contar con alta elasti-

¹⁴ A largo plazo el sistema centro-periferia evoluciona bajo los determinantes siguientes: a) las limitaciones que el rezago de la estructura productiva de la periferia impone al avance técnico con repercusiones en el crecimiento de la productividad, en relación con el centro; b) el deterioro de los términos de intercambio que resulta de la generación de un excedente de mano de obra en los sectores de baja productividad que presiona persistentemente sobre los salarios de la periferia y, consecuentemente, sobre los precios de sus exportaciones primarias; e) diferenciación de productividad del trabajo y deterioro de los términos de intercambio explican la diferenciación en los niveles de ingreso real medio entre los dos polos del sistema, con lo que se perpetúa el rezago de la estructura productiva de la periferia, y d) de todo lo anterior, se derivan otras dos desigualdades, en cuanto al grado de penetración y difusión del progreso técnico y en cuanto al grado de complementariedad intersectorial e integración vertical de sus estructuras productivas. La primera de estas dos desigualdades impide alcanzar la homogeneidad; y la segunda cierra las posibilidades de la diversificación. Rodríguez (1980: 1348-1349).

cidad de ingreso.¹⁵ Entre mayor sea la disparidad en estas elasticidades, es mayor la diferencia entre el ingreso céntrico y el periférico y mayores los déficit comerciales en la periferia. De ahí la propuesta cepalina de otorgar una orientación *sustitutiva de importaciones* a la estructura industrial, así como de proponer un cambio en la composición de las importaciones a la que habrá de corresponder un cambio en la composición de las exportaciones del centro, donde los bienes intermedios y de capital tengan una alta tasa de crecimiento mientras los de consumo apenas puedan crecer.¹⁶

El mérito principal de la CEPAL consiste en brindar una réplica de cómo se transforma la estructura productiva, durante el proceso de industrialización de las economías periféricas, y en el marco de sus relaciones comerciales con los centros; y en conectar esa transformación estructural a los desajustes y problemas que acompañan la expansión de la industria. La principal limitación se vincula al hecho de que, al concentrar el análisis en la transformación de la estructura productiva, el pensamiento cepalino deja de lado (o sólo examina lateral y superficialmente) las relaciones entre las distintas clases y grupos sociales, que son las que en última instancia impulsan la transformación antedicha.¹⁷

La unidad de pensamiento de la CEPAL está en que los análisis y recomendaciones de política económica son, *grosso modo*, consistentes entre sí y con los aportes de teoría que les sirven de base conceptual.¹⁸ Ello significa que las aportaciones teóricas cepalinas cobijan tanto a las políticas del desarrollo,¹⁹ cuanto la periferia que establece las proporciones que han de cumplirse entre sus diversos sectores y ramas de actividad, a fin de evitar el desequilibrio externo.²⁰

¹⁵ Cuando el ritmo de crecimiento de las compras de estos bienes, que componen el grueso de las importaciones de la periferia, es mayor que el ritmo de crecimiento del ingreso gastable, se dice que se presenta un fenómeno de elasticidad-ingreso de esas producciones: $dC/dY > 1$; donde: d = incremento; C = consumo, y Y = ingreso gastable.

¹⁶ Rodríguez (1980: 1350).

¹⁷ Rodríguez (1980: 1346-1362).

¹⁸ Estas son: las teorías que permiten la concepción del sistema centro-periferia (1949-1950); las del deterioro de los términos de intercambio, en sus versiones contable (1949-1950), ciclos (1949-1950), e industrialización (1959); la que permite la interpretación del proceso de industrialización (1949-1955); la de la inflación (1953-1964), y la que favorece el análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo (1960-1963). Rodríguez (1980: 1347).

¹⁹ A saber: a) conducción deliberada del proceso de industrialización; b) criterios de asignación de recursos; c) planificación del desarrollo; d) papel del Estado; e) reforma agraria; f) revisión de los principios y métodos de planificación, y g) acentuación del intervencionismo y reforma fiscal. Rodríguez (1980: 1347).

²⁰ “La tendencia al desequilibrio externo se logra superar mediante una mayor complementariedad intersectorial de la producción de dicha economía; es decir, reduciendo el grado de su especialización”. En realidad, “El desequilibrio se explica, en última instancia, por *desproporciones* en la composición sectorial de la producción o, si se quiere, en los ritmos de crecimiento de los diversos sectores productivos de la periferia. Se aprecia asimismo que estas desproporciones expresan la dificultad de superar la especialización peculiar de la periferia”, Rodríguez (1980:1347,1351).

Por lo que hace al examen de la heterogeneidad estructural y el desempleo, las propuestas cepalinas parten de suponer que, en la periferia, las actividades productivas son tres: la industria, la agricultura moderna y la agricultura atrasada, y las condiciones técnicas descansan sobre los supuestos de que: a) los recursos productivos –trabajo, tierra y capital– son perfectamente homogéneos y divisibles, b) en las dos actividades *modernas*, el capital (K) y el trabajo (T) se combinan en una única proporción que define la densidad del capital existente,²¹ e) en la agricultura moderna la proporción en que esos dos recursos se combinan con la tierra es también fija, d) en la agricultura atrasada se dispone igualmente de una sola técnica cuya densidad de capital es más baja que la del sector moderno y e) en la agricultura atrasada todos los recursos tienen un nivel de productividad inferior a la de los restantes, o sea, la técnica prevaleciente es ineficaz y obsoleta.²²

Igualmente, se adoptan los supuestos de que:

La escasez de tierra impide que la agricultura atrasada absorba los incrementos de su propia población activa, que resultan totalmente expelidos de la misma [...] La agricultura moderna compite con la atrasada, de tal modo que cualquier inversión que genere empleo en la primera, origina a la vez desempleo en la segunda, y el resultado neto es negativo, debido a la menor cantidad de trabajo por unidad de capital que utiliza la técnica avanzada.²³

Por lo anterior, la CEPAL propone para enfrentar el desempleo que las tasas de acumulación en la industria y en la agricultura moderna sean tales que absorban en su totalidad el crecimiento de la población activa, tanto el que se produce en ellas como el que proviene del sector rezagado; y, además, que la ocupación de este último se reduzca, hasta ser totalmente reabsorbida en el mismo sector moderno, al cabo de un lapso definido. Las reglas o leyes de proporcionalidad establecidas por este patrón, en realidad no se cumplen y, por tanto, el desempleo Creciente está relacionado con desproporciones que surgen al irse transformando la

²¹ Equivale a la relación entre la productividad del trabajo (t) y la productividad del capital (k): $K/T = t/k$. Rodríguez (1980).

²² En la agricultura atrasada, la productividad del capital (k') y la densidad del capital (t'/k') son inferiores a las del sector moderno, por lo que se cumplen las relaciones: $t' < t$; $k' < k$; $t'/k' < t/k$. Rodríguez (1980).

²³ “Por cada unidad de capital invertido en el sector moderno se emplea mano de obra en una cantidad equivalente a k/t (igual a T/K o relación trabajo/capital). Pero si la inversión se realiza en la agricultura moderna, cuya producción compite con la del sector rezagado, cada unidad de inversión genera a la vez desempleo tecnológico de una magnitud equivalente a k'/t' . Como $k'/t' > k/t$, el resultado neto es negativo” Rodríguez (1980: 1351-1352).

estructura productiva periférica.²⁴ (Como consecuencia lógica del carácter dinámico del propio sistema).

Pese a las limitaciones que el propio análisis estructuralista impone a las formulaciones cepalinas, se les ha dispensado la característica de la primera “corriente estructurada y, bajo muchos aspectos, original de pensamiento sobre la región en tanto tal a partir del *Informe Económico de América Latina de 1949*, divulgado por la CEPAL en 1950”, justamente por uno de sus más incisivos críticos.²⁵

Marini le otorga una importancia considerable a la biografía intelectual de los principales exponentes del pensamiento cepalino, afirmando que su formación era en general keynesiana, con apreciable dominio de la economía política clásica, aun cuando sus incursiones en el marxismo solían ser *desafortunadas*.²⁶

Esta afirmación resulta contradictoria con la apreciación que el mismo Prebisch hace de su biografía intelectual cuando afirma que durante los años veinte creía firmemente en las teorías neoclásicas”, y que en los treinta “recomendé medidas anti-inflacionarias ortodoxas para eliminar el déficit fiscal y reprimir las tendencias inflacionarias”.²⁷ Con todo lo que representan las posibilidades ciertas, verificadas en la Alemania Nazi según Joan Robinson, de que existiera keynesianismo sin Keynes, la forma en la que Prebisch afirma haber abandonado la ortodoxia es resultado de la experiencia profesional—el haber afrontado un grave desequilibrio de la balanza de pagos argentina en funciones de banquero central— y no de la reflexión teórica.

El surgimiento de la CEPAL como una agencia de difusión de la teoría del desarrollo que se planteara en Estados Unidos y Europa al término de la segunda guerra mundial, conduce tempranamente a la elaboración teórica ya mencionada que resulta distante de la tesis central de la teoría del desarrollo. En esta última, “el desarrollo económico representa un *continuum*, en el que el subdesarrollo constituye una etapa inferior al desarrollo pleno. Este representaría, empero, algo accesible a todos los países que se empeñaran en crear las condiciones adecuadas a ese efecto”.²⁸

Dos características del cuerpo teórico merecen destacarse. Primero, la insistencia en que la ruta al desarrollo habrá de construirse mediante la modernización de las condiciones económicas, sociales, institucionales e ideológicas, acer-

²⁴ Rodríguez (1980).

²⁵ Marini (1994,II: 135)

²⁶ Marini (1994: 136).

²⁷ Prebisch (1987: 345-352). Al cumplirse un año de la muerte del economista argentino, esta publicación tomó el artículo del libro: *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, Santiago de Chile, 1987.

²⁸ Marini (1994: 137).

cándolas a las vigentes en los países capitalistas centrales; segundo, la proyección metodológica resultante que sólo permite hacer diferenciaciones *cuantitativas* entre desarrollo y subdesarrollo. En opinión de Marini, el resultado no podía ser sino “una perfecta tautología: una economía presenta determinados indicadores porque es subdesarrollada y es subdesarrollada porque presenta esos indicadores”.²⁹ Como se ha planteado previamente, la CEPAL partió de esta concepción para introducir cambios que representan su contribución propia, original, que la hacen distinta a una simple calca de la teoría del desarrollo.

4. La nueva CEPAL y el regionalismo abierto

En el año de 1994, la CEPAL puso en circulación un planteamiento ciertamente diferenciado de sus propuestas tradicionales relativo a la conveniencia de que los países del subcontinente practiquen un *regionalismo abierto*. Las razones para juzgar conveniente y de paso definir esa integración son:

[...] el aprovechamiento de economías de escala, la reducción de las rentas improductivas por falta de competencia, la influencia favorable en las expectativas de inversión nacional y extranjera, la reducción de costos de transacción, los efectos considerables y duraderos que la integración ejerza sobre las tasas de crecimiento de los países participantes, la incorporación del progreso técnico y la articulación productiva, liberalización comercial intrarregional a favor del proceso de especialización intraindustrial que puede inducir una mayor eficiencia y generar externalidades como resultado del empleo de fuerza de trabajo calificada, el fortalecimiento empresarial basado en diversas formas de vinculación con la inversión extranjera y el contacto más estrecho entre proveedores y usuarios; adquisición y difusión de información, capacitación y servicios financieros, elevar la producción y la productividad agrícolas, estabilidad y aumento de la inversión al elevar la eficiencia de la adopción de decisiones en materia de política económica, emprender en forma conjunta proyectos de infraestructura, lograr un modelo de desarrollo que impulse, de manera simultánea, el crecimiento y la equidad.³⁰

La nueva versión del organismo es una verdadera apología del libre comercio, en tanto proveedor de crecimiento y bienestar, y recomienda la integración como medio para lograr un acceso más estable al proceso de globalización, bajo el supuesto de que existe un avance de hecho en tal sentido, bajo el influjo de un

²⁹ Marini (1994: 138).

³⁰ CEPAL (1994: 9-10).

conjunto de políticas macroeconómicas y comerciales que, sin ser discriminatorias con respecto al comercio con terceros países, han tenido por efecto la creación de condiciones similares en un número creciente y mayoritario de naciones de la región.

La denominación de *regionalismo abierto* se aplica entonces:

[...] al proceso que surge al conciliar ambos fenómenos (la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general). Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y las complementen.³¹

Así, se afirma que lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región. En el peor de los casos, la nueva CEPAL juzga conveniente al regionalismo abierto como la opción menos mala para enfrentar un entorno externo desfavorable para los países de la región, porque preserva el mercado ampliado de los países adherentes a los compromisos integradores.

Desde esta perspectiva, el camino hacia la integración por el regionalismo abierto, implica compromisos con la contribución a una disminución gradual de la discriminación intrarregional, a la estabilización macroeconómica en cada país, al establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación de comercio, a la construcción de infraestructura y a la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares. Además la reducción de costos de transacción y de la discriminación al interior de la región puede reforzarse con arreglos o políticas sectoriales que aprovechen, a su vez, los efectos sinérgicos de la integración.

Para alcanzar los efectos precisados, la CEPAL propone un cuerpo de orientaciones centrales, que se desagrega en mecanismos, instrumentos y políticas como la estabilización y financiamiento, una menor discriminación intrarregional, la igualdad de oportunidades entre países para acceder a las potencialidades de la integración, coordinación de las políticas macroeconómicas, integración y ámbito laboral, políticas relativas a la competencia y los aspectos institucionales.

³¹ CEPAL (1994: 12).

Como puede apreciarse, además de un cuerpo de supuestos insostenibles –como el bienestar derivado del libre comercio o la tendencia *natural* de las economías de la región a coincidir en políticas macroeconómicas, sin considerar la enorme presión de los organismos multilaterales– la nueva CEPAL propone trascender el umbral del libre comercio o la unión aduanera para alcanzar una integración radical entre las naciones de la región sin compadecimiento visible hacia el hecho de que la integración en curso, la relativa al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que arribará a puerto final en el año 2005, tiene dos características que apuntan directamente en contra de las pretensiones del regionalismo abierto: en primer lugar, responde a la centralidad hemisférica de los Estados Unidos, visible también en la inclusión del Canadá, y tiende a privilegiar para cada país de la región las posibilidades de comercio con el primero; en segundo lugar, es totalmente consistente con los postulados del multilateralismo y bajo ninguna circunstancia pretende trascender el umbral del libre comercio, con arancel para terceros países bajo la fon-na de las reglas de origen.

En la misma lógica de las elaboraciones neocepalinas, pero con un propósito diferenciador entre instrumentos de integración superficial y radical, tipos A y B, Armando di Filippo y Rolando Franco ofrecen una revisión detallada de las dos concepciones y de las características de ambos tipos de instrumento.³²

Estos autores parten de la presentación documentada de las experiencias adversas que, de cara a la creciente integración al orden económico global, han padecido los países de América Latina y el Caribe: agravamiento de los problemas de empleo, pobreza y concentración distributivo; dificultades fiscales y financieras agravadas por una creciente vulnerabilidad a los volátiles movimientos de mercados bursátiles, cambiarios y financieros de la economía global; limitaciones en la autonomía de las autoridades nacionales para fijar sus políticas públicas, especialmente las relacionadas con su inserción en la economía mundial. Por ello, siempre en opinión de estos autores, las naciones de la región podrían superar una parte significativa, si no la totalidad, de estos problemas, mediante la búsqueda de una integración regional radical que trascienda los aspectos económicos y se proyecte al plano social y político. Por ese camino, y con la inspiración de la Unión Europea, se orientan: el Mercado Común del Sur, la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el futuro Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se mantienen en el ámbito estrictamente económico. Veamos las diferencias entre ambos tipos de acuerdo:

³² Di Filippo y Franco (2000).

<i>Tipo A</i> <i>Compromisos</i>	<i>Tipo B</i> <i>Compromisos</i>
Económicos: preferencias en los mercados de bienes, servicios y factores, expresadas como una liberalización más rápida y profunda que la que opera globalmente.	Económicos: coordinación, armonización y unificación de políticas con efectos jurídicos vinculantes. Búsqueda de armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales.
Políticos: requisito de la democracia. Defensa de las libertades y los derechos ciudadanos. Énfasis en los derechos individuales. Tratados de defensa y asistencia recíproca a nivel hemisférico. Papel de la OEA.	Políticos: requisito de la democracia para la pertenencia a los acuerdos. Disposición a compartir soberanías. Búsqueda de modalidades de representatividad para la sociedad civil. Unanimidad en normativas fundamentales.
Sociales: Acuerdos laborales orientados a hacer respetar y cumplir la legislación interna (TLCAN). Se limitan al plano de la cooperación.	Sociales: Garantías individuales y sociales a los migrantes con compromisos vinculantes. Búsqueda de modalidades de representación de intereses corporativos.

Fuente: Di Filippo y Franco (2000: 20).

Como puede apreciarse, existen diferencias, en algunos aspectos notables, entre los dos tipos de acuerdo que, tal y como sugieren los autores, otorgan enormes ventajas a los procesos de integración del tipo *B*; sin embargo, resulta más o menos claro que la gran corriente subsumidora de prácticamente *todos* los acuerdos en curso, la que se hará realidad en el 2005 a través de la puesta en operación del ALCA, privilegia los aspectos económicos y deliberadamente omite los políticos y sociales, de manera que al sólo amparo de sus posibilidades los cuatro acuerdos radicales de integración en la América Latina habrán de tender hacia lo específicamente económico sin línea de viabilidad para abarcar los otros ámbitos.

Conclusiones

Los procesos de integración en curso, dentro del marco general de la globalización, a pesar de las diferencias que las teorías sugieren y exageran, tienden a moverse en el factor común del libre comercio y los mercados desregulados para colocar en un término secundario a las consideraciones no económicas, políticas y sociales, que aparecen como redundantes, al menos en la lógica dominante en estos procesos. Ello es así por las condiciones de la hegemonía mundial que resulta de la conclusión de la guerra fría. La existencia de muchos y muy diferenciados capitalismos, no parece razón suficiente para que la potencia hegemónica mundial, los Estados Unidos, renuncien al universalismo de sus propios principios, expresado en la lógica de la diplomacia fundada por W. Wilson: “*Lo que es bueno para Estados Uni-*

dos, es bueno para todo el mundo”.³³ Para el caso de la globalización que realmente existe, lo que se globaliza, en esencia, son los mercados desregulados y el privilegio de los asuntos económicos, y es con arreglo a esta lógica que se verifican los procesos de integración regional.

Este fenómeno, no obstante, requiere para su análisis preciso de asideros teóricos específicos, elaborados en particular para el análisis de la integración económica regional, en una dinámica que, según el momento, ha puesto énfasis en el libre comercio, en la creación-desviación de comercio, en las teorías del desarrollo, en el cambio técnico y el crecimiento endógeno, en los apetitos de integración radical y/o en la combinación de varios de estos elementos. Por otra parte, en la lógica del análisis de las instituciones que favorecen o entorpecen los fenómenos de integración, resulta imposible desestimar las aportaciones del neorealismo en las relaciones internacionales que sin reducir en nada el papel protagónico de los Estados, comienza a brindar un generoso espacio para la cooperación al tiempo que reduce el destinado al enfrentamiento, como característica fundamental en las nuevas relaciones entre naciones; otro tanto se debe al neoinstitucionalismo económico, por cuanto privilegia el papel de los derechos de propiedad y los contratos en la disminución de los costos de transacción que son un referente inescapable en los procesos de integración regional. Con todo, la base fundamental, casi única, de estos procesos sigue constituida por los aspectos económicos a cuyo mejor desempeño pueden colaborar los aspectos institucionales mencionados.

Referencias bibliográficas

- Andic, F, Andic, S. y Dosser, D. (1977). “Una contribución a la teoría de la integración económica” en *Integración Económica*, Lecturas del Trimestre Económico núm. 19, México: FCE.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile: CEPAL.
- David Ricardo (1959). *Principios de economía política y tributación*, México-Buenos Aires: FCE.
- Di Filippo, Armando y Franco, Rolando (2000). *Integración regional. Desarrollo y equidad*, México: Siglo XXI y CEPAL.
- Kissinger, Henry (1996). *La diplomacia*, México: FCE.

³³ Kissinger (1996: 218).

- Krugman, Paul R. y Obstfeld, Maurice (1994). *Economía internacional, teoría y política*, España: McGraw-Hill.
- Marini, Ruy Mauro (1994). “La crisis del desarrollismo” en *La teoría social latinoamericana*, vol. II, *Subdesarrollo y dependencia*, México: El Caballito.
- Novelo U. Federico (2000). *La política exterior de México en la era de la globalización*, México: Plaza y Valdés.
- Osorio, Jaime, (1995). *Las dos caras del espejo*, México: Triana editores.
- Prebisch, Raúl (1987). “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo” en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 5, México, mayo.
- Ricossa, Sergio (1990). *Diccionario de economía*, México: Siglo XXI.
- Robbins, Lionel (1937). *Economic planning and international order*, Londres.
- Rodríguez, Octavio (1980). “La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, síntesis y crítica” en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 12, México, diciembre.
- Torres Gaytán, Ricardo (1980). *Teoría del comercio internacional*, México: Siglo XXI.
- Viner, Jacob (1950). *The customs union issue*, Nueva York: Camegie Endowment for International Peace.
- Walz, Uwe (1999). *Dynamics of regional integration*, Germany: Physica-Verlag Heidelberg.