



Coordinación de políticas económicas en los procesos de integración

*Sara Valencia Herrera
Jaime Alberto Londoño*

Sara Valencia Herrera*
Jaime Alberto Londoño*

●**Resumen.** Los procesos de integración regional son un escenario común desde finales de la segunda guerra mundial y hacen parte de las agendas de los países desarrollados y en vía de desarrollo. Por ello es relevante estudiar la influencia, pertinencia e importancia de la coordinación de políticas económicas en los procesos de integración.

Este artículo lleva a cabo una revisión de la teoría de la integración y la coordinación de políticas. Se analiza: el caso europeo, por ser el ejemplo por antonomasia; el Mercosur, que ha servido de referente a los procesos de integración latinoamericana y finalmente la revisión del proceso de creación y funcionamiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Palabras claves: Integración, coordinación de políticas.

●**Abstract.** The processes of regional integration are a common scene from end of World War II and are part of the agendas of the countries developed and in via of development. For that reason he is excellent to study the influence, pertinencia and importance of the coordination of economic policies in the integration processes.

This articulate carries out a revision of the theory of integration and the coordination of policies. It is analyzed: the European case, being the example by antonomasia; the Mercosur, that has served as referring to the processes of Latin American integration and finally the revision of the process of creation and operation of the Andean Community of Nations (ACN).

* Economistas Universidad EAFIT

Coordinación de políticas económicas en los procesos de integración

*Sara Valencia Herrera
Jaime Alberto Londoño*

Introducción

Los procesos de integración regional son un escenario muy común desde finales de la segunda guerra mundial y hacen parte de las agendas de casi todos los países, independiente de su grado de desarrollo; pero la integración económica, en sus diferentes niveles posibles, no es un objetivo en sí misma. La integración constituye un instrumento al servicio de objetivos «superiores». Estos objetivos, económicamente hablando, están definidos en términos de un mayor crecimiento y protagonismo de la región. Cuando se habla de integración comienzan a existir prioridades regionales que deben ligarse al plan de desarrollo de cada país. Es así como hablar de integración es hablar igualmente de interdependencia, no sólo a nivel comercial sino político, y ambos temas (integración e interdependencia) comienzan a exigir una definición clara de la influencia de cada Estado como participante dentro de una región, sus responsabilidades políticas y, a su vez, acuerdos más complejos en relación con los alcances previamente estipulados. Asumir este tema en concreto es analizar detenidamente la coordinación de políticas económicas.

Desde el punto de vista económico, la integración es un proceso por medio del cual dos o más mercados nacionales, previamente separados y de dimensiones unitarias estimadas poco adecuadas, se unen para formar un solo mercado (mercado común) de una dimensión más idónea (Tamames, 1984). Esta definición no abarca todos los ámbitos que acarrea un proceso integrador ya que es importante recordar que cualquier proyecto de integración, por encima de su lógica económica inicial, es

fundamentalmente un fenómeno político, que no puede ser neutral sino fruto de sucesivos consensos y al que no son ajenas cuestiones relacionadas con la economía, la política y la identidad cultural.

Centrado en su aspecto económico más simple, el propósito de un proceso integrador está referido al crecimiento de los niveles de intercambio comercial entre los estados miembros y, en términos más amplios, a su interdependencia. Este objetivo, sin embargo, resulta más complejo de lo que a primera vista pudiera parecer, ya que desde un comienzo es preciso realizar una serie de actuaciones de acoplamiento de las estructuras nacionales con el mínimo coste social posible. Ello exige normalmente un período transitorio, de duración variable; dicho período es el lapso de la integración propiamente dicho, a lo largo del cual, o por lo menos a partir de cierto momento, se hace prácticamente indispensable la transferencia de una parte de las soberanías nacionales a unas instituciones comunes que adquieren, con ello, un carácter supranacional. Desde este punto comienzan a relacionarse los aspectos económicos con las condiciones políticas de la integración.

En el caso de los países en desarrollo, la integración se promueve primariamente por sus efectos en el cambio de la estructura comercial y productiva. Su interés se basa fundamentalmente en los “beneficios futuros (prospectivos) de la racionalización de la estructura emergente de producción” (Robson, 1980, p.146). Por el contrario, en el caso de los países industriales interesan más los efectos sobre el patrón existente de comercio y producción, sin excluir, por cierto, su racionalización, con lo que tienden a firmar tratados con esquemas preferenciales más modestos y de libre cambio.

Las expectativas de crecimiento, están cimentadas teóricamente en la capacidad que tiene la cooperación entre países y un mercado integrado, liberado y ampliado para lograr:

- Ganancias por las economías derivadas de la producción en gran escala y de una mayor especialización.
- La intensificación de la competencia.
- Efectos favorables sobre el ritmo de desarrollo económico, el nivel de empleo, y el servir como mecanismo para resolver los problemas distributivos interregionales (las brechas entre las regiones más pobres y las más ricas).
- Poner en común recursos económicos y políticos que sienten bases para disponer de una posición más fuerte en las negociaciones internacionales y una mayor influencia en la política mundial.

Estado actual de las teorías de la integración económica

En rigor, tanto la integración económica como el propio comercio internacional -que parcialmente la incluye-, carecen todavía de una teoría científica debidamente comprobada por los hechos, razón de esto puede ser su carácter multidisciplinario que dificulta su estudio completo. Según Blaug (1980, p.235-241), las teorías y modelos existentes siguen siendo eminentemente especulativos y, en ese sentido, tienen importancia sustantiva los esfuerzos de reformulación que se hagan basados en una contrastación empírica. Un esfuerzo de simplificación (no exhaustivo), permite identificar las siguientes:

En primera instancia, la teoría de la unión aduanera (UA) de Jacob Viner (1950) y sus numerosas modificaciones posteriores. El objetivo de la teoría de Viner es el análisis de los efectos del establecimiento de una UA (consistente en la liberalización interna de los mercados de bienes y el acuerdo en un arancel externo común -AEC-). Los efectos que interesan a esta teoría son los de creación y desviación de comercio. Por su carácter estático, el modelo teórico de Viner no considera efectos dinámicos como los que el comercio podría tener sobre la tasa de crecimiento o la estabilidad económica.

En segundo término, se tiene la explicación estructural de la integración con sus variantes de Marshal y Perroux (Salgado, 1993, p.4), de interés para la economía espacial, pero sin influencia notoria en las políticas reales de integración. A este siguieron un grupo de modelos de integración entroncados en las teorías del crecimiento o del desarrollo. Éstos corresponden a críticas mucho más radicales al marco básico de la teoría y hacen énfasis en los efectos dinámicos de la integración, en los desequilibrios y distorsiones en los mercados, objetando convincentemente algunas de las hipótesis de partida del modelo convencional. Trabajos de Kitamura (1964), Balassa (1965), Andic, Andic y Dosser (1971) y French-Davis (1980), entre otros, así como una abundante literatura relacionada con las políticas reales de integración, se han ocupado de estos temas pero sin incorporarlos a la teoría convencional ni decantarse en una teoría alternativa.

Desde 1962, en una de las primeras reflexiones teóricas sobre la integración y los efectos dinámicos, Kitamura subrayaba la trascendencia que tenían fenómenos dinámicos como los impactos sobre la inversión y el progreso tecnológico y criticaba a la teoría convencional por ignorarlos. Desde entonces, ya sea como reflexiones teóricas o como sustento de políticas de integración, se han multiplicado los análisis sobre efectos dinámicos que podrían derivarse de la integración. Entre ellos tienen un lugar destacado los trabajos de Raúl Prebisch (1963) y de la Comisión Económica para América Latina -CEPAL- (1991) en la promoción de los primeros intentos de

integración latinoamericana. Los aportes de Prebisch en materia de integración están directamente ligados al modelo cepalino de desarrollo para América Latina de los años de posguerra y su noción del subdesarrollo, unido al concepto centro-perifera, con dos elementos fundamentales: el deterioro de los términos de intercambio y la asimétrica difusión del progreso técnico para las economías de la región. Con estos factores, la integración de los países latinoamericanos permite la más fácil absorción tecnológica al ampliar los mercados, aprovechando las economías de escala, con lo que se convertiría en un instrumento del proceso sustitutivo de importaciones al entregarle a la producción industrial destinada al comercio intraregional mejores condiciones de eficiencia y, a partir de allí, ganar acceso al mercado internacional. Así mismo, desde la perspectiva de Prebisch, la integración de la región fortalecería la posición negociadora frente a los centros de poder mundiales.

La contribución más significativa y reciente de la CEPAL en el tema de integración económica está resumida en el concepto de *regionalismo abierto*¹ donde se concibe la actual apertura de los mercados nacionales como un proceso derivado de la creciente interdependencia de los países latinoamericanos, lo que, a su vez, se encuentra impulsado tanto por acuerdos intergubernamentales específicos como por las fuerzas de los mercados. Según esta concepción, los procesos de integración regionales permiten el perfeccionamiento de un mercado a gran escala y mantener una protección moderada con respecto a terceros.

Coordinación de políticas económicas en el escenario de la integración regional

La interdependencia es el principal factor que justifica la coordinación de políticas, pero existen otros que igualmente juegan un papel importante. Entre ellos podrían indicarse algunos objetivos macroeconómicos, tales como generar previsibilidad en los agentes económicos por la vía de reducir la capacidad de decisión individual sobre ciertos instrumentos (manejo de expectativas), u objetivos más estructurales como modificar la trayectoria de incorporación tecnológica, o reconversiones conjuntas de la estructura buscando asegurar menores costos sociales y económicos en los procesos de desestructuración-reestructuración productiva.

La coordinación internacional, definida por Horne y Masson (1988) (Citados por: Strauss-Kahn, 1993, p.2) es un proceso de toma de decisiones que maximiza el bienestar de varios países, vistos en conjunto, permitiéndoles explotar mejor la

1 Puede ampliarse el tema del Regionalismo Abierto en Fuentes (1994, p.81-90)

interdependencia de sus economías. En otras palabras, es acordar la aplicación de políticas nacionales que reconozcan, apropiada y explícitamente, las políticas y metas de los otros países asociados. El alcance de la coordinación, específicamente la referente a las políticas monetarias, también depende de si apunta al núcleo de la actividad de los bancos centrales, o si engloba los principales factores que determinan el entorno sistémico en el cual actúan éstos.

Cabe señalar que cuando los estados miembros de un esquema de integración se proponen coordinar sus políticas macroeconómicas normalmente no tienen la intención, desde un principio, de fijar pautas cuantitativas rígidas y de aplicación automática por un largo plazo. Su intención inicial es, a causa de su interdependencia, considerar la coherencia de sus acciones individuales y realizar consultas que eventualmente los lleven a reorientar sus políticas.

El primer requisito para la coordinación de políticas es que exista suficiente interdependencia económica entre los países que la haga necesaria. Es menester, antes que nada, evaluar los niveles de interdependencia reales entre los estados miembros, lo que generalmente está en directa relación con los procesos sostenidos de industrialización y desarrollo económico que hayan logrado.

En este sentido, la principal dificultad que encuentran los esquemas de integración en desarrollo, como la CAN, para llegar a acuerdos de coordinación resulta tanto de un modesto comercio intrarregional (como principal indicador de interdependencia) que hace poco justificable el ceder soberanía para coordinar políticas, como que, sin importar que haya o no coordinación, los intercambios no crecen hasta volverse lo suficientemente importantes. Se trata de un círculo vicioso (no se coordina debido al poco intercambio y éste no crece adecuadamente a causa de la no-coordinación) cuya ruptura no parece que pueda alcanzarse hasta que el comercio intra-regional alcance una cierta **masa crítica** (Baldinelli 1993, p.11). Especificar el nivel de comercio en el que resulta imperativo llegar a procesos de coordinación es difícil, esa masa crítica está relacionada con los bienes que se intercambian, la complementariedad de sus sectores (comercio intrasectorial) y la vocación hacia el exterior que mantengan las economías según su estructura productiva.

Otro prerequisite necesario es que los gobiernos compartan una visión común sobre el funcionamiento general de la economía, referida en especial a los modelos y supuestos manejados en temas como la capacidad de llevar adelante políticas anticíclicas: el “*trade off*” entre empleo e inflación, la relación entre déficit fiscal e inflación y la apreciación sobre el comportamiento e importancia del marco externo. Esta visión común no implica, estrictamente, un manejo igual de instrumentos y objetivos intermedios en la política monetaria y fiscal.

Institucionalmente, la coordinación requiere de antecedentes convincentes de cumplimiento y orden para así lograr la constitución o renovación de organismos regionales que lideren y programen el control de los acuerdos, y, en un futuro, un ente supranacional que dicte políticas con alcance regional. Este requisito supone una importancia especial a las instituciones que se desarrolla en dos niveles de acción: la creación de un marco institucional y el establecimiento de las pautas o lineamientos de la coordinación.

Desde una perspectiva económica, y partiendo del hecho que la coordinación busca influir sobre los objetivos de política que mayor relación tengan con el intercambio comercial, ésta debería apuntar, al menos inicialmente, a dos objetivos principales (Molle 1993, p.15-16):

- Estabilidad cambiaria, derivada del objetivo superior que consiste en crear condiciones estables para el funcionamiento eficiente de los mercados. Incluso, en las etapas más avanzadas del proceso el establecimiento de paridades estables puede conducir a la unificación de las políticas monetarias, momento en el que, teóricamente, resulta beneficioso la adopción de una única moneda.
- Alineamiento de las tasas de inflación, este objetivo está interrelacionado con la meta de estabilidad cambiaria ya que se espera, en el largo plazo, que las diferencias de las tasas de inflación conduzcan a realineamientos de los tipos de cambio. Por consiguiente, para que éstos últimos permanezcan fijos, las tasas de inflación tendrán que alinearse lo más posible

Coordinación de políticas: los Casos Europeo, Mercosur y Can Unión Europea

Por ser el proceso de integración económica y política a gran escala más avanzado y complejo, la Unión Europea representa el caso de estudio más adecuado e interesante para comprender la dinámica y los alcances de la coordinación de la política económica en general, y monetaria en particular, sirviendo además como referencia para los diferentes procesos de integración cuyo objetivo sea la consecución de una Unión Monetaria.

Dicho proceso ha tenido un trasfondo eminentemente político inspirado en los deseos de tolerancia y de paz, pero ese sentido político fue formulado y desarrollado prioritariamente en términos económicos a través de las Comunidades Europeas².

2 Ver Anexo A, subtítulo de Acuerdos Iniciales y Modificaciones

“Hoy en día la Unión Europea exhibe un modelo de organización único que persigue una integración político-económica continuada a través de instituciones propias con una amplia autonomía jurídica, administrativa y presupuestaria” (Fernández, 1997, p.44).

El Tratado de la Unión Europea³ fue firmado en la ciudad Holandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992. Éste marcaría todo un hito en el proceso de integración, especialmente en una de las áreas más delicadas: la integración monetaria. Según el Tratado, se adoptaría una política económica basada en la estrecha colaboración de las políticas económicas de los estados miembro. Dicha política implicaría la fijación de tipos de cambio con el objeto de establecer una moneda única y definir y aplicar una política monetaria y de tipo de cambio común. Para ello se determinaron las instituciones que era preciso crear, se fijaron las condiciones que debían cumplir los países miembro y unas fases, al final de las cuales, los Estados que satisficieran los requisitos exigidos entrarían a formar parte del núcleo de países que compartirían un mercado y una moneda únicos.

Adicionalmente, el apartado económico del Tratado de la Unión Europea se fundamenta prioritariamente en la cooperación y la coordinación de las políticas económicas de los estados miembro. El margen de maniobra de los gobiernos nacionales para determinar su propia política queda extraordinariamente limitado. De acuerdo con el Tratado, las políticas económicas de los estados miembro se orientarán por un proyecto general de política económica elaborado por el Consejo a fin de asegurar su coordinación y convergencia sostenida, de forma tal que si la política de un estado miembro contradice las orientaciones generales o supone algún riesgo para el correcto funcionamiento de la UEM, el Consejo podrá formular las recomendaciones que considere oportunas. “En suma, las previsiones del Tratado en el ámbito de política económica pueden convertirse en un verdadero poder supranacional para aquellas economías que de forma regular o esporádica presenten desequilibrios internos” (Fernández, 1997, p.337)

Mercosur

Además de las evidentes diferencias de tiempo y de desarrollo relativo, uno de los principales factores que explican los pobres resultados del Mercosur respecto a la Unión Europea es la estrategia de integración de cada uno. Mientras que el bloque europeo optó por una conducción política, el Mercosur ha seguido otro camino, el estrictamente económico y comercial.

3 Disponible en: www.europa.eu.int

Los acuerdos argentino-brasileños de mediados de los 80, los cuales fueron la base del Mercosur, buscaban orientar e impulsar el proceso por medio de políticas activas industriales y tecnológicas de alcance regional. Sin embargo, esta estrategia bilateral basada en la especialización intrasectorial de las principales áreas productivas se sustituyó por la desgravación acelerada y la apertura absoluta, según se asienta en el acta de Buenos Aires de 1990. Así, desde un principio, este modelo de integración se ciñó a la ortodoxia neoclásica y a las necesidades y requerimientos del mercado.

Ahora bien, a pesar que el proceso de desregulación comercial ha marchado en forma regular, el Mercosur no ha desarrollado de manera paralela una infraestructura institucional que soporte órganos regionales de poder supranacional⁴. En conclusión, existe un desfase entre los procesos de desregulación económica y comercial, por un lado, y el político propiamente dicho, por otro. De hecho, la ausencia de una infraestructura supranacional en el Mercosur explica porque en 1995 no entró en funcionamiento un MC, como se había planeado, sino una unión aduanera incompleta.

En el Mercosur, la coordinación en materia macroeconómica aparecía como un proceso gradual, en el que los participantes irían identificando oportunidades de cooperación de acuerdo con las circunstancias, a medida que se profundizaran las interdependencias, se desarrollaría una rutina de interacción y las políticas de cada país lograrían moderar el grado de turbulencia de las respectivas economías.

Dado que el Mercosur está integrado por economías de muy diferente tamaño, la demanda de coordinación es consiguientemente asimétrica. Esta asimetría condiciona ciertamente las perspectivas de acciones concertadas. De todas formas, parece existir un interés común en disminuir el grado de inestabilidad de la región. De esta manera, la existencia de previsibilidad macroeconómica habría adquirido hasta cierto punto el carácter de un bien público a escala de la zona.

Desde el punto de vista de las propuestas de armonización monetaria dentro del Mercosur tendientes, en último término, a la adopción en algún momento de una moneda regional única, el alineamiento de las tasas de inflación y la existencia de condiciones de solvencia fiscal serían claramente requisitos necesarios. Sin embargo, los bajos índices inflacionarios están lejos de generar por sí mismos las condiciones para una unificación monetaria, dado que la convergencia de los niveles medios de las tasas de inflación y de los déficit fiscales sería compatible con gestiones e instituciones monetarias muy diversas entre sí.

4 Para analizar las diferencias institucionales en los 3 procesos de integración estudiados, ver Anexo A subtítulo de Instituciones

La discusión acerca de la factibilidad de una unión monetaria en el Mercosur se ha basado en el concepto de áreas óptimas. El énfasis está puesto en la capacidad de las políticas para servir como instrumento para moderar perturbaciones. La pregunta, entonces, consiste en si es preferible que las acciones de estabilización cíclica se realicen a escala regional, o bien si es mejor efectuarlas en forma descentralizada, manteniendo políticas monetarias autónomas y flexibilidad cambiaria dentro de la zona.

Las tradicionales condiciones que determinan un área óptima están referidas a la intensidad de las interdependencias, al carácter común o asimétrico de los shocks entre localizaciones, a la movilidad de factores y a la existencia o no de políticas fiscales compensatorias en la región (Carrera, 2000, p.121) Igualmente, los argumentos para la formulación en común de las políticas monetarias se refuerzan cuanto más intensa sea la movilidad de mercancías, ya que se afirma que el incremento en la densidad de tales flujos conduce naturalmente al empleo de una única unidad de medida para precios y contratos, y ello, a su vez, lleva a una gestión monetaria conjunta. En este sentido, aunque la región ha hecho avances en la determinación de políticas comerciales conjuntas, todavía existen fricciones para los movimientos intraregionales de bienes y especialmente de servicios. Es decir que el Mercosur tiene aún considerable margen para la apertura recíproca de mercados, como instancia previa a que existan incentivos económicos fuertes para hacer converger las políticas monetarias.

Parece claro que la idea de avanzar hacia un esquema ambicioso de coordinación de políticas macroeconómicas vendría asociado con un conjunto de actividades, que incluye acciones concretas e instancias de discusión y negociación, que a primera vista abarcarían un periodo de tiempo bastante largo. Mientras tanto, seguiría planteada la búsqueda de mecanismos de coordinación para amortiguar perturbaciones y para limitar la inestabilidad de los contagios macroeconómicos recíprocos.

Comunidad Andina De Naciones⁵

Los orígenes del Acuerdo de Cartagena, por el cual se creó la Comunidad Andina de Naciones, se remontan a la iniciativa de los Presidentes de Chile y Colombia, Eduardo Frei y Carlos Lleras Restrepo, respectivamente. “A ambos les asistía el convencimiento de que la integración económica era el único camino de Latinoamérica para salir del subdesarrollo” (Guerrero, 1980, p.5). Dicho Acuerdo comenzó a operar

5 Para mayor información acerca de los Tratados y Acuerdos mencionados, puede visitar la página web de la Comunidad Andina de Naciones: www.comunidadandina.org

en 1970, desde entonces se han realizado sucesivos avances, cumpliéndose en general diversos plazos y disposiciones establecidos en el Tratado original.

Los países firmantes del Acuerdo de Cartagena iniciaron la formación de la ZLC desde 1969 y la culminaron en 1993. Para ello utilizaron como instrumento principal el programa de liberación, que contemplaba acciones dirigidas a eliminar todos los obstáculos que interferían, es decir los gravámenes y las restricciones de todo orden.

La ZLC Andina tiene una característica que ningún otro esquema de integración del continente posee en la actualidad: todos los productos de su universo arancelario están liberados. No existe, por lo tanto, la lista de excepciones que es común a otros esquemas de integración. Otra de las características de dicha ZLC es que su formación no fue planteada como un fin en sí mismo, sino como un medio hacia una integración más profunda. Por eso se sigue trabajando para perfeccionar su UA y seguir avanzando hacia el mercado común (Halperin, 1994). La Unión Aduanera Andina está funcionando desde 1995, año en que entró en vigencia el AEC adoptado por Colombia, Ecuador y Venezuela, mientras que Bolivia tiene un tratamiento preferencial.

En Cartagena de Indias, en 1999, los Presidentes acordaron que para el 2005 la CAN sería un MC, y, en la cumbre realizada en Lima, los Presidentes señalaron con precisión las tareas que los órganos respectivos del Sistema tendrían que abordar para contar con un espacio en donde haya total libertad para el comercio de los bienes y los servicios, para el flujo de capitales y para el tránsito de las personas. Actualmente, la Comunidad Andina es una ZLC con un arancel externo común incompleto; corresponde ahora consolidar dicha zona, perfeccionando el arancel externo común. Se espera que para el 2005 se inicie el proceso de liberación del comercio entre todos los países de América. En otras palabras, los andinos deben ejercitar el llamado "regionalismo abierto" (Fuentes, 1994) a partir de un estado superior de la integración, el MC. No tendría mayor sentido que el proceso andino, con un desarrollo institucional que ningún otro proceso de integración entre países en desarrollo tiene, se incorpore a estas ZLC sin consolidar y profundizar su esquema.

En la perspectiva de la formación de un MC Andino se han intensificado los esfuerzos para avanzar en la armonización de políticas macroeconómicas, en especial en materia de política monetaria y fiscal. Dicha armonización permitirá construir un ambiente más propicio para profundizar su integración comercial y económica, al crear un escenario subregional más estable, y por ende más propicio, para incrementar los flujos comerciales y de inversión y a la vez reducir las distorsiones que puedan afectar las decisiones de los agentes económicos.

En este proceso de armonización de políticas resulta esencial la existencia de un entorno de convergencia macroeconómica, el cual ha tomado lugar durante la década

de los noventa. Ahora bien, con el objetivo de consolidar al avance hacia el MC, en 1999 se definieron criterios de convergencia para las economías de los países miembro⁶. El primer criterio de convergencia consiste en reducir la tasa de inflación anual a un dígito. Esto convirtió a la CAN en el primer esquema de integración americano en definir metas comunitarias.

Por otra parte, el Consejo de Cancilleres también ha realizado un sustantivo avance al definir un segundo criterio de convergencia, referido al área fiscal, que está compuesto por dos elementos: la adopción de dos reglas macrofiscales (normas permanentes) y la puesta en marcha de un mecanismo de seguimiento comunitario. La primera regla especifica que ningún país miembro tendrá déficit fiscales (a nivel del Sector Público No Financiero) superiores a 3% del PIB a partir del año 2002, aunque incorpora una norma transitoria que establece que durante el período 2002-2004 tal déficit podrá llegar al 4% del PIB. La segunda regla aprobada por el Consejo de Cancilleres, señala el límite al endeudamiento tanto interno como externo de los países en un 50% del PIB, con un período de transición (hasta el 2015) para el ajuste respectivo.

Esta convergencia se convierte, por ahora, en el punto de partida desde el cual puedan consolidarse, una vez entrado en funcionamiento el MC, esquemas formales de coordinación de políticas macroeconómicas en la Comunidad Andina.

Conclusiones

Del recorrido realizado por la integración económica regional y la coordinación de políticas como objeto de estudio particular, queda claro que no existen formas predeterminadas del proceso de integración. Los objetivos, los instrumentos y la secuencia del proceso corresponde a condiciones particulares, si bien su éxito responde generalmente, a características definidas: la disciplina en el cumplimiento de los acuerdos, una consecuente voluntad política de los gobernantes y, el grado de interdependencia económica preexistente y aquella que se va gestando.

En referencia a la coordinación de políticas, ésta debe ser compatible no sólo con las características específicas de los procesos de integración y de las economías que participan en ellos, sino que además debe considerar las relaciones existentes entre convergencia macroeconómica y nivel competitivo de las economías en un contexto de apertura comercial. No se puede olvidar que si bien los beneficios de la coordi-

6 La CAN es el único proceso de integración en el continente Americano que ha fijado criterios de convergencia. Ver Anexo A, subtítulo de Criterios de Convergencia.

nación pueden ser claramente ventajosos, pueden existir altos costos de información y de transacción y que, por tanto, no en todos los casos y ni en todos los momentos, conducen a soluciones óptimas. En este sentido, la coordinación no debe ser vista solamente como una etapa invariable de la “profundización” de la integración, sino como una instancia que, desde el comienzo, se encuentra involucrada con los objetivos a largo plazo del proceso siendo, a su vez, la resultante de una mayor interdependencia. La relación planteada entre la creciente interdependencia dentro los países miembro y la necesidad de coordinar políticas en un tratado de integración es compleja. En primera instancia la interdependencia es un requisito para implementar acuerdos de coordinación; posteriormente, el avance en la puesta en marcha de dichos acuerdos genera mayores niveles de interdependencia entre los estados miembro.

El esquema de integración que más ha avanzado en acuerdos y resultados es la Unión Europea, que se consolida como una integración de carácter general, basada en un modelo de organización único que persigue una integración político-económica continuada a través de instituciones propias con una amplia autonomía jurídica, administrativa y presupuestaria.

Uno de los factores que respaldan la coordinación económica en la Unión Europea consiste en la atribución a las instancias supranacionales de competencias de naturaleza legislativa. Eso quiere decir que la coordinación está respaldada por una estructura supranacional conformada por una serie de instituciones, cuyo objetivo es la fijación de normas que garanticen el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria.

Ahora bien, con respecto a la integración latinoamericana, las dificultades encontradas por los países para emprender entre sí esfuerzos continuados y consistentes de coordinación de sus políticas económicas nacionales, en el marco de los diversos acuerdos de integración de los que han formado parte durante el transcurso de los últimos 30 años, se suelen atribuir a factores tales como el bajo grado de interdependencias concretas entre las economías de la región. Otro importante factor explicativo, alude a la inestabilidad inherente a los recurrentes desequilibrios macroeconómicos que han caracterizado al devenir de la mayor parte de las economías de la región, los que han propiciado movimientos pendulares y divergentes en las asignaciones de políticas económicas nacionales, generando en conjunto escenarios de inestabilidad crónica que frenaron o revirtieron los ensayos de coordinación macroeconómica realizados en algunos acuerdos de integración.

Una de las principales dificultades que ha tenido que enfrentar el Mercosur ha sido la existencia de profundas asimetrías entre los países involucrados en el proceso.

Estas asimetrías hacen referencia a las diferencias en los grados de desarrollo social y económico, el tamaño de su población y, especialmente, en las diferencias en materia de política económica. La falta de instancias formales de coordinación macroeconómica en el Mercosur es la mayor diferencia con el modelo de coordinación seguido por Europa, pero no ha impedido el crecimiento del comercio intrarregional. Sin embargo, esto no es necesariamente extrapolable hacia delante. Si el Mercosur se orienta hacia formas de integración que vayan más allá de una UA incompleta, la mayor intensidad de los mecanismos de transmisión de impulsos macroeconómicos haría crecer la demanda por coordinación de políticas económicas. Por esta razón, la idea de avanzar hacia un esquema ambicioso de coordinación de políticas macroeconómicas estaría obligatoriamente asociado con un conjunto de actividades que incluye acciones concretas e instancias de discusión y negociación, que a primera vista abarcarían un periodo de tiempo bastante largo. Mientras tanto, seguiría planteada la búsqueda de mecanismos de coordinación para amortiguar perturbaciones y para limitar la inestabilidad de los contagios macroeconómicos recíprocos.

Recientemente, los países miembro se fijaron como objetivo fundamental el reforzar la UA, tanto a nivel intracomunitario como en materia de relaciones exteriores, y avanzar hacia la conformación de un MC. En este marco, los estados miembro reconocen el rol central que tienen la convergencia y la coordinación macroeconómica para avanzar profundamente en el proceso de integración, por lo que definieron como uno de sus objetivos el lograr la adopción de políticas fiscales que aseguren la solvencia fiscal y de políticas monetarias que garanticen la estabilidad de precios.

Con respecto a la CAN, ésta ha realizado en los últimos años esfuerzos encaminados a facilitar el proceso de integración económica, concertando sus acciones de forma que puedan afianzar los programas de armonización de políticas macroeconómicas. Dichos programas tienen como fin evitar el conflicto que podría existir entre los objetivos de las políticas macroeconómicas a nivel nacional y crear un escenario de estabilidad económica en el cual puedan prosperar las relaciones comerciales. Además, es una demanda de la propia dinámica del proceso de integración y una condición necesaria para avanzar hacia la conformación del MC, que es el objetivo político definido para el año 2005.

Adicionalmente, la CAN adoptó el principio que la estabilidad económica de un país miembro es de interés comunitario, lo cual sienta los fundamentos para desarrollar un programa de armonización macroeconómica y acciones de cooperación, pues se reconoce que la mayor interdependencia comercial y económica que progresivamente va generándose dentro de un bloque de integración va restando efectividad a las políticas nacionales.

Finalmente, la CAN tiene ante sí diferentes vías de coordinación de políticas económicas a escala regional; no tiene que imitarlas o seguirlas irreflexivamente, sino sopesarlas cuidadosamente a fin de tomar la opción propia que mejor se adecue a sus realidades específicas. Como uno de los elementos propicios se cuenta con la significativa convergencia de las políticas económicas nacionales y el incremento de las interdependencias reales entre las economías latinoamericanas. De otro lado, los principales frenos provienen de las relaciones de “interdependencia dependiente” que la mayor parte de los países de la región mantienen con los centros de poder mundial y el creciente pero no suficiente nivel de los flujos comerciales intrarregionales. No obstante, el coherente andamiaje institucional construido hasta la fecha, la importancia que la Comunidad le ha otorgado recientemente a la coordinación de políticas económicas y la posibilidad de negociación como grupo frente al ALCA, hacen prever que, de existir la suficiente voluntad política, la CAN pueda consolidar un MC en el corto o mediano plazo y avanzar notablemente en un proceso de coordinación de políticas económicas consistente con el avance de su integración.

Bibliografía

- ANDIC, Fuat M; ANDIC, Suphan y DOSSER, Douglas *A Theory Of Economic Integration For Developing Countries: Illustrated By Caribbean Countries*. Londres: Allen & Unwin. 1971.
- AGUAYO LORENZO, Eva; Et Al. *Perspectiva Del Crecimiento Económico En Los Países Del Pacto Andino: Sección de Econometría*. Universidad de Santiago de Compostela. *Euro-American Association Of Economic Development, Working paper* No. 39, 1999. Disponible en: www.comunidadandina.org.
- BALASSA, Bela. *El Desarrollo Económico y la Integración*. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1965.
- BALDINELLI, Elvio *Objetivos Y Consecuencias De La Integración Regional: Políticas Monetarias Y Fiscales*. Montevideo: CEFIR, 1993. Disponible en: www.cefir.org.uy.
- BLAUG, Mark. *La Metodología de la Economía*. Madrid: Alianza Universidad, 1980.
- CARRERA, Jorge y STURZENEGGER, Federico. *Coordinación De Políticas Macroeconómicas En El Mercosur*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- CASTRO, Alfredo. *Mercosur: ¿Nuevo Fracaso Integracionista De América Latina?*. En: *Comercio Exterior*. México. Vol. 49, No. 10 (Oct. 1999).
- CEPAL. *El Regionalismo Abierto En América Latina Y El Caribe: La Integración Económica Al Servicio De La Transformación Productiva Con Equidad*. (Documento de Conferencia). Santiago de Chile: CEPAL, 1991.
- CONSEJO ANDINO DE MINISTROS. *Propuesta De Directrices Para El Proceso De Conformación Del Mercado Común Andino*. CAN:, (feb. 4) 2000. Disponible en: www.comunidadandina.org
- . *Declaración del X Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores sobre la Nueva Orientación Estratégica de la Integración Subregional*. CAN: Comisión en Lima (Mar.) 2003. Disponible en: www.comunidadandina.org
- COOPER, C. A. y MASSEL, B. *Towards A General Theory Of Customs Unions For Developing Countries*. En: *Journal of Political Economy* No. 73. S.I. pp.461-476. 1965.
- CORDEN, W. M. *Economics Of Scale And Custom Union Theory*. En: *Journal of Political Economy*. S.I.. (March 1972).
- FERNÁNDEZ, Antonio. *Manual De Economía Y Política De La Unión Europea*. Madrid: Trotta, 1997.
- FERRER, Aldo. *El Mercosur: Entre El Consenso De Washington Y La Integración Sustentable*. En: *Comercio Exterior*. México. Vol. 47, No.5 (May. 1997).
- FRENCH-DAVIS, Ricardo. *Distorsiones del mercado y teoría de las Uniones Aduaneras: Integración Latinoamericana*, Buenos Aires: BID-INTAL Documento No. 44, 1980.
- FUENTES, Juan Alberto. *El Regionalismo Abierto y la Integración Económica*. En: *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile. No. 53 (Ago. 1994). p.81-90.
- GANA, Eduardo. *Coordinación de Políticas en la Integración Latinoamericana: ¿Necesidad o Utopía?*. En: *Ensayos sobre Coordinación de Políticas Macroeconómicas*. Santiago de Chile: CEPAL. 1992
- GONZÁLEZ VIGIL, Fernando. *¿Coordinación De Políticas Macroeconómicas?: Desafíos Y Dilemas Latinoamericanos*. Montevideo: CEFIR, 1994. Disponible en: www.cefir.org.uy.
- GUERRERO, Mauricio. *Diez años del Grupo Andino*. Bogotá : CIID, 1980.

- HALPERIN, Marcelo. Política Monetaria y Procesos de Integración en América Latina. En: Integración Latinoamericana INTAL. Buenos Aires. No. 206 (Dic. 1994); p.3-10.
- HORNE, J. y MASSON, P.R. Scope And Limits Of International Economic Cooperation And Policy Coordination. Washington: IMF Staff Papers, (Jun. 1988). p. 259-296.
- KITAMURA, Hiroshi. La Teoría Económica y la Integración Económica de las Regiones Subdesarrolladas. En: WIONCZEK, M. (Editor). Integración Latinoamericana: Experiencias y Perspectivas. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- KOTZ, Hans-Helmut, La Cooperación Monetaria: Instrumentos Para La Toma De Decisiones De Política Monetaria. Montevideo: CEFIR, 1994. Disponible en: www.cefir.org.uy.
- LAVAGNA, Roberto. Coordinación Macroeconómica, La Profundización De La Interdependencia Y Derivaciones Para El Mercosur: Notas Sobre La Oferta Y Demanda De Coordinación. Montevideo: CEFIR, 1997. Disponible en: www.cefir.org.uy.
- LIPSEY, R. La Teoría De Las Uniones Aduaneras: Un Estudio General En: BHAGWATI, J. Comercio Internacional. Editorial Tecnos. 1975.
- MEADE, J. E. Teoría De Las Uniones Aduaneras. Madrid: Moneda y Crédito, 1969.
- MOLLE, Willem. La Necesidad De Coordinar La Política Macroeconómica En Los Diversos Niveles De La Integración Económica. Montevideo: CEFIR, 1993. Disponible en: www.cefir.org.uy.
- OVERTURF, Stephen. *Money And European Union*. New York: Saint Martin 's, 2000.
- PELKMANS, Jacques Comparando Las Integraciones Económicas: Prerrequisitos, Opciones E Implicaciones. Montevideo: CEFIR, 1993. Disponible en: www.cefir.org.uy.
- PREBISCH, Raúl. Hacia Una Nueva Dinámica Del Desarrollo Latino-Americano. México: Fondo de Cultura Económica. 1963
- ROBSON, Peter. *The Economics Of International Integration*. Londres: George Allen & Unwin, 1980.
- SALGADOP., Germánico. Modelo Y Políticas De Integración. Montevideo: CEFIR, 1993. Disponible en: www.cefir.org.uy.
- STRAUSS-KAHN, Marc-Olivier. Requisitos Y Consecuencias De La Coordinación Monetaria Para Los Bancos Centrales. Montevideo: CEFIR, 1993. Disponible en: www.cefir.org.uy.
- TAMAMES, Ramón. Formación y Desarrollo del Mercado Común Europeo. Madrid: Iber-Amer, 1965.
- . La Unión Europea. Madrid: Alianza, 1984.
- TIRONI, Ernesto. Pacto Andino: Carácter Y Perspectivas. Lima: IEP, 1978.
- VARELA, Félix. El Proceso De Creación De La Unión Monetaria Europea. En: Comercio Exterior. México. Vol. 50, No. 8 (Ago. 2000).
- VINER, Jacob. *The Customs Union Issue*, New York: Carnegie Endowment for Peace. 1950.

Anexo A

Comparativo de los procesos de integración

Unión Europea	Mercosur	CAN
ANTECEDENTES		
<ul style="list-style-type: none"> • El marco inicial se remonta a la segunda guerra mundial. • En 1947 EEUU ofrece el Plan Marshall. Para su aplicación se firmó en 1948 el convenio constitutivo de la OECE. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Acta para la integración argentino-brasileña de 1986. • Integración intra-sectorial • Regionalismo abierto. • Beneficios simétricos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa de los Presidentes de Chile y Colombia, Eduardo Frei y Carlos Lleras Restrepo. • La integración económica es el único camino de latinoamérica para salir del subdesarrollo.
ACUERDOS INICIALES Y MODIFICACIONES		
<ul style="list-style-type: none"> • En 1957 se firman los Tratados de Roma: Tratado de la CEE y CEEA. • En 1969, el Consejo de la Haya proclamó la voluntad de crear una unión política y monetaria. • En 1986, el Acta Única Europea reforma al Tratado CEE. • En 1992, se firma el Tratado de la Unión Europea. 	<ul style="list-style-type: none"> • En 1991 se firma el Tratado de Asunción. • En 1994 se aprobó el Protocolo de Ouro Preto. • En 1995 entran en vigencia los Acuerdos constitutivos. • En el año 2000 se propone el relanzamiento del Mercosur. 	<ul style="list-style-type: none"> • En 1969 se firma el Acuerdo de Cartagena. • En 1987 se firma el Protocolo de Quito (reformula el Acuerdo de Cartagena). • En 1996, se suscribe el protocolo de Trujillo. • El Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena, suscrito en 1999 incorporó la "cláusula democrática". • En 1999 se acuerda que para el 2005 la CAN será un mercado común.
1. Unión Europea	Mercosur	CAN
OBJETIVOS		
<ul style="list-style-type: none"> • La CEE persigue una integración político- económica. • El Tratado de la Unión Europea se fija como objetivo convertir el ECU en moneda única para toda la Comunidad y al BCE en la autoridad monetaria de la misma. 	<ul style="list-style-type: none"> • Libre circulación entre los países miembro de bienes, servicios y factores de producción. • Establecimiento de aranceles externos comunes. • Coordinación de posiciones en los foros económicos internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de liberalización programada del comercio recíproco. • Establecimiento gradual de una arancel externo común. • Armonización de políticas económicas. • Creación del mercado común

INSTITUCIONES		
<ul style="list-style-type: none"> • Carácter supranacional. • La política monetaria pasa a ser competencia exclusiva del BCE. • Atribuciones legislativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es de carácter intergubernamental, no supranacional. • El consenso es la forma para la toma de decisiones. • Refuerza la noción de soberanías compartidas y no cedidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se basa en una división entre poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), todos con funciones supranacionales. • La estructura institucional le da un carácter político al proceso.
CRITERIOS DE CONVERGENCIA		
<ul style="list-style-type: none"> • Control de inflación. • Control de tasas de interés. • Control tipos de cambio. • Control fiscal. • Los países miembro deben cumplir los criterios para acceder al nacimiento de la moneda única. 		<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la tasa de inflación anual a un dígito. • Ningún país miembro tendrá DFNF superiores al 3% del PIB (a partir de 2002). • Limitar el endeudamiento interno y externo a un 50% del PIB.
Unión Europea	Mercosur	CAN
RESULTADOS		
<ul style="list-style-type: none"> • Se constituye en una Unión Económica y Monetaria. • El Euro entra en circulación a partir del año 2000. • Libre circulación de bienes, capitales, servicios y personas 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualmente es una Unión Aduanera Incompleta. • Ausencia de infraestructura supranacional. • Asimetrías en el manejo de la política económica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Unión Aduanera Incompleta. • Aumento de las interdependencias comerciales. • Creación de grupos técnicos para el avance en materia de convergencia macroeconómica y armonización de políticas.