

La incorporación de la dimensión económica en el marco de la estrategia de desarrollo

Unidad 1. El desarrollo económico

CIENCIAS SOCIALES

La integración latinoamericana en el marco de las estrategias de crecimiento

ALFREDO SANCHEZ MUÑOZ*

1. *INTRODUCCION*

A menudo suele hacerse una separación entre los factores de orden político y económico que operan en las relaciones entre los Estados. En las últimas décadas esta situación se ha hecho aún más patente, en consideración a las conjeturas políticas que les ha tocado vivir a la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, en los últimos tres decenios la región ha promovido, con distintos resultados, variados proyectos y programas de integración económica.

Al mismo tiempo, el pesado costo que significó para los países mantener un modelo de crecimiento por la vía de la substitución, cuando el resto de la economía mundial había normalizado su proceso de desarrollo económico, despertó nuevamente en el continente el interés por la integración económica. Es por ello que resulta interesante revisar, en primer lugar, el

* ALFREDO SÁNCHEZ MUÑOZ: Profesor de Historia y Geografía en la Universidad Católica de Valparaíso. Licenciado en Geografía en la Universidad Complutense de Madrid, España; M. Phil. en Geografía en la Universidad de Nottingham, Inglaterra; Magister en Planificación Urbano-Regional en la Pontificia Universidad Católica de Chile; M. Phil. (Arts.) en Geografía en la Universidad de Birmingham, Inglaterra. Actualmente es Profesor de Geografía de la Universidad de Concepción.

desarrollo histórico de las estrategias de crecimiento económico seguidas en el tiempo por los países de la región, para entender las causas que motivaron el fracaso de los intentos por lograr acuerdos comerciales de integración iniciados a comienzos de la década de 1960.

En consecuencia, en materia de desarrollo, la apertura de los mercados en los países latinoamericanos no sólo está transformando la economía de la región, también ha despertado los antiguos intentos de integración. En efecto, los cambios económicos iniciados a comienzos de la década de 1990 están abriendo nuevos caminos de acuerdo para cimentar el proceso de crecimiento económico de América Latina. Esta nueva apertura se suma a un movimiento mundial, que contempla el establecimiento de bloques comerciales de naciones, que reemplazarán la oposición y el conflicto precedente por la interdependencia y solidaridad recíprocas. En este marco de globalización de la economía mundial, los países de América Latina tienen como desafío consolidar un sistema regional de relaciones comerciales recíprocas, área en pares o grupos de países del continente.

2. LAS ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Corresponde sólo a la primera mitad del siglo XIX, cuando los países latinoamericanos se incorporaron al proceso de crecimiento de la economía mundial. En efecto, fue durante el siglo de mayor predominio del liberalismo y del libre mercado, época que hizo de Gran Bretaña el país con mayor poder industrial de la época, cuando los países de América Latina inician el período de explotación de su materia prima para satisfacer la mayor demanda proveniente de los países industrializados de Europa.

De tal manera que desde el proceso de Independencia, la economía de los países de la Región se caracterizó por un esquema de libre mercado, con mayor énfasis en la exportación de materia prima y en la importación de productos manufacturados que provenían de los centros industrializados de Europa.

En términos históricos, en el proceso de crecimiento económico de América Latina se identifican tres estrategias de desarrollo.

2.1. *Primer período: Exportación de materia prima (1830-1930)*

De acuerdo con Furtado (1970) es posible distinguir, durante la primera mitad del siglo XIX, tres grupos de países exportadores de materia prima:

- a) Países exportadores de granos: como Argentina y Uruguay. En el caso de Chile, es posible incluirlo en este grupo, sólo entre 1840 y 1860, con las exportaciones de trigo a los mercados de Australia, Estados Unidos (California) y Perú.
- b) Países exportadores de productos tropicales: es el caso de Brasil, Colombia, Ecuador y los países centroamericanos. Se puede incluir también en este grupo algunas zonas de México y Venezuela. Estos productos tropicales competían en el mercado internacional con la producción del sureste de los Estados Unidos.
- c) Países exportadores de productos mineros: comprenden los países de Chile, Perú y Bolivia. En el caso de Venezuela sólo a partir de 1920, con la producción de petróleo.

De tal forma que la mayor o menor capacidad de los países para alcanzar su nivel de desarrollo dependía del número de circunstancias de cada uno de ellos. Por esta razón, Raúl Prebisch (1950) en su planteamiento económico, conducente a buscar un camino de desarrollo económico para América Latina, señalaba que la relación económica entre dos países, uno productor de materia prima y el otro productor de bienes manufacturados, conducía a la larga a un deterioramiento del país exportador de materia prima, y que el único camino al desarrollo era emprender un proceso de industrialización propio.

Sin embargo, los cambios más significativos en el desarrollo económico a escala mundial se produjeron a partir de 1929, lo que repercutió severamente en la economía de los países latinoamericanos. En efecto, la región exportaba un volumen importante de sus productos primarios a los países industrializados de Europa, y al disminuir la demanda en un 75% a comienzos de la década de 1930, los países quedaron con sobreproducción de sus productos. A manera de ejemplo, se puede señalar el caso de Brasil, cuya producción de café disminuyó en el mercado internacional. En el caso de Chile, se dio una situación similar con la disminución de la demanda de salitre. Esta situación despertó la inquietud en los países latinoamericanos por buscar un camino propio de desarrollo económico.

En síntesis, entre 1830 y 1930, Latinoamérica llegó a ser un componente importante en el mercado mundial a través de sus productos primarios, los que, a su vez, permitieron el ingreso del 50% del total de inversión extranjera que provino de Gran Bretaña.

2.2. Segundo período: sustitución de importaciones (1930-1980)

Como resultado de la depresión mundial y siguiendo los planteamientos de Prebisch, a fines de la década de 1940, los países latinoamericanos optan por un camino propio para alcanzar su crecimiento. Aunque el Banco Mundial sostiene que fue sólo después de la Segunda Guerra Mundial cuando la economía de la región cambió gradualmente de estrategia y el proceso de industrialización se generalizó en todos los países del continente, con las variantes naturales entre los países. En algunos países el proceso fue más dinámico que en otros.

En cuanto a las bases teóricas de la estrategia de sustitución de importaciones, es posible distinguir tres momentos, tal como lo indica la Fig. 1. En la práctica, la mayoría de los países se quedaron sólo en la primera parte del proceso. En otras palabras, existió una manifiesta actitud nacionalista enfocada al control directo de los más importantes activos nacionales, un recelo de la inversión extranjera como limitante del sector privado para promover el crecimiento. En materia de innovación tecnológica no hubo mayor preocupación por modernizar el aparato productivo dado la falta de competitividad del mercado.

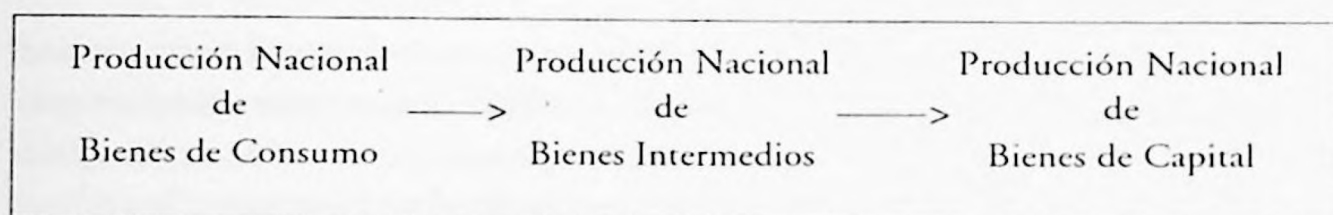


Figura 1.

En materia de estrategias de crecimiento, la aplicación de este modelo ha sido posteriormente materia permanente de discusión y en torno al tema de la economía protegida y sus consecuencias para el desarrollo industrial, algunos autores como Myrdal (1957) y Rosentein-Rodan (1963) sostienen que las condiciones de desarrollo de América Latina en ese momento

justificaban en el caso de los países en desarrollo las medidas proteccionistas para la nueva industria naciente. Sin embargo, en el campo teórico, los grandes exponentes de este modelo de crecimiento son Prebisch y Nurske.

En cambio otros autores, como Haberler (1965) y Meier (1964), fueron más escépticos en cuanto a las ventajas que significaban las medidas protectoras, pues los efectos posteriores para corregir las deficiencias del modelo tenían un alto costo para el país, como realmente ocurrió en el continente y que repercutió directamente en los intentos de integración comercial, promovidos a comienzos de la década de 1960.

Los análisis del modelo, realizados en la década de 1980, plantean con mayor profundidad las causas que llevaron al fracaso de esta política económica, y de su análisis se desprenden las razones que impidieron encontrar puntos de acuerdos comerciales importantes. De acuerdo con Schultz (1984) ratificadas por Gwynne (1990), se pueden señalar cuatro causas globales que condujeron al fracaso del modelo de sustitución de importaciones en América Latina:

- a) Excesiva regulación administrativa por parte de los gobernantes, lo que derivó en un proceso de burocratización, que a veces llegó a acusaciones de corrupción. Esto desincentivó cualquier intento de mayores inversiones por parte de capitales privados tanto nacionales como extranjeros.
- b) La negativa a fomentar las exportaciones y al restringirse las importaciones, se protegió la existencia de tasas de cambio más allá de lo aconsejable, lo que no habría ocurrido bajo una política de libre mercado.
- c) Subutilización de la capacidad instalada, con la puesta en marcha del modelo de crecimiento los créditos para la adquisición de maquinarias con tasas de interés relativamente bajas, se favoreció un sobreequipamiento de maquinarias y tecnología importada, que finalmente las industrias no aprovecharon a plena capacidad.
- d) Subempleo de la mano de obra y poco interés por crear programas de capacitación y perfeccionamiento de los trabajadores.

Consecuencias del modelo para los intentos de integración

Con esta estrategia económica en marcha, se inician los primeros intentos por encontrar puntos de acuerdos comerciales encaminados a lograr un proceso de integración económica. La integración global era el Mercado Común Europeo.

En el caso de la Región, esta iniciativa contó con el respaldo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que veía el proceso de integración económica como el primer paso para la solución de las desigualdades de crecimiento económico de la Región. En efecto, la integración regional se planteó como un proceso mediante el cual los países latinoamericanos acuerdan emprender acciones que conlleven a un tratamiento diferencial, en materias económicas, con respecto de otros países.

El primer intento de integración distingue dos momentos

El primero corresponde a la puesta en marcha de varios esquemas globales de integración, a partir de los acuerdos de Montevideo y Managua, ambos en 1960. Sin embargo, la crisis económica se intentó resolver manteniendo los países sus antiguas estructuras económicas, que en nada contribuían al proceso de integración comercial.

En efecto, la inquietud de CEPAL por la formación de Unidades Regionales hasta llegar a una real integración económica de la Región, se manifiesta en el Estudio Económico de 1949, en que se hace notar la necesidad de integrarse para alcanzar un pleno desarrollo, en el marco de criterios de igualdad. Luego en 1954, con la publicación de *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, se insiste en la situación desfavorable de las estructuras económicas nacionales. Posteriormente en 1957, CEPAL constituye un grupo de trabajo que elabora “las bases para la formación de un mercado regional latinoamericano”, dando una pauta general de sus problemas, posibilidades y proyecciones. El grupo continuó sus reuniones en Santiago en 1958 y Ciudad de México en 1959, surgiendo las bases para la formación de un mercado regional.

Esta iniciativa se concretó primero en los países centroamericanos, hacia fines de la década de 1950. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua dieron los primeros pasos hacia la integración económica. Esta

se concretó en diciembre de 1960 en Managua (Nicaragua), con la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), que estableció el libre mercado dentro de la Región, con una lista de excepciones, principalmente artículos agrícolas. La armonización de tasas arancelarias se fijaría según un programa común de arancel externo. El principal objetivo del MCCA fue liberar el comercio intrarregional para estimular la producción de bienes, que antes se compraban en el exterior, especialmente los artículos industriales.

Por contraste, en los países del Cono Sur del Continente, la liberalización del comercio, de acuerdo con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), establecida el 18 de febrero de 1960 en Montevideo (Uruguay), resultó extremadamente limitada. El acuerdo de libre comercio suscrito por once países constituía un documento legal de considerable alcance, pues no sólo contenía disposiciones encaminadas a la gradual liberación del comercio dentro del área, sino que establecía una estructura fundamental aunque esquemática para llevar a cabo un programa regional de integración económica. En efecto, un mercado común que junto con abolir las fronteras arancelarias buscaba también coordinar sus actividades económicas, en forma de integrarlas efectivamente como parte de un conjunto previamente concebido y estructurado. Para ello, el primer paso en el plan de integración contemplaba una serie de etapas sucesivas, durante las cuales se irían eliminando y reduciendo las restricciones, mientras que por medio de la competencia comercial se pretendía nivelar el volumen de producción de los países de la Región, al menor costo y mejor precio.

Con esta estrategia de pensamiento impulsada por CEPAL y apoyada por un Estado hegemónico se pretendía lograr la substitución de bienes de capital importados por una apropiada producción interna, donde el volumen, calidad y variedad de los sectores productivos fueran suficientes para suplir el déficit de las importaciones en el continente. Pero en la práctica, el nacimiento de un mercado común apoyado en un modelo de crecimiento hacia adentro, no produjo al interior de los países latinoamericanos los efectos esperados, por cuanto las industrias nacientes al producir a un alto costo y con excesiva protección dado la estrechez de sus mercados, sólo lograban desincentivar cualquier intento de nuevas inversiones tanto nacionales como extranjeras. Todo esto, acompañado de un aislamiento económico como resultado de la influencia de corrientes políticas nacionalistas de algunos países, terminó por frenar cualquier intento de desarrollo, provocando que las diferencias entre los países se acentuaran en vez de reducirse.

En definitiva, las economías de los países de la Región no estaban preparadas internamente para impulsar un proceso de integración económica, en consecuencia todos los intentos por desarrollar un camino de entendimiento comercial fracasaron.

La década de 1960-1970, definida globalmente como la década de las soluciones regionales a los problemas económicos, tuvo para América Latina claros efectos de polarización económica, donde las desigualdades en el desarrollo industrial a nivel de países se fueron profundizando cada vez más, haciendo fracasar los postulados económicos sostenidos por tantos años por los economistas de CEPAL. En efecto, los resultados de la aplicación del modelo pueden analizarse desde varias perspectivas y todas ellas aparecen como contrapuestas a las iniciativas de integración económica.

El segundo momento se caracteriza por las nuevas iniciativas de cooperación de sectores específicos, que se desarrollan con la participación de grupos de países, como el Pacto Andino (acuerdo de Cartagena, 1969), que admite un proceso de integración económica regional con diferentes niveles de compromiso. En efecto, después de pasada una década de la firma del Acuerdo de Montevideo, la impaciencia por un lento ritmo de la integración llevó a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú a establecer en 1969 el Pacto Andino con la suscripción del acuerdo de Cartagena, que propició un brote de comercio intrandino.

El Pacto Andino se definió como un proceso de integración más ambicioso de lo que era la ALALC de ese entonces. El propósito de los países miembros era, a través de un proceso de desgravación automática, llegar a un arancel cero para el comercio intrarregional y a la conformación de una unión aduanera con arancel externo común. Se estableció un mecanismo de programación regional de inversiones sectoriales, centrado en los programas sectoriales de Desarrollo Industrial y de armonización de políticas económicas, como un tratamiento de la inversión. Además contemplaba la creación de una institucionalidad jurídica y económica tendiente a la formación de un mercado común.

En general, las dificultades macroeconómicas y los problemas de balanza de pagos conjuntamente a la crisis de la demanda externa hicieron que el proceso se paralizara durante los años ochenta e incluso ocurrieron retrocesos en materia de liberalización comercial. En un esfuerzo por mantener los avances se flexibilizó el esquema de integración, tendiendo a hacerlo menos

regulado e imperativo, con lo que el Pacto se reactivó en los últimos años. Esta iniciativa pese a los adelantos instrumentales e institucionales de su modelo de integración, no pudo superar la extraversion de las economías andinas, ni la marginalidad de las políticas integracionistas en algunos de los países miembros. Tampoco encontró soluciones para resolver las disparidades estructurales y las diferencias de desarrollo.

A este nuevo grupo se unió Venezuela en 1973. Pero ya a fines de 1975 habían surgido graves desacuerdos dentro del Grupo, por los aranceles externos comunes que debían adoptarse y Chile se retiró en 1976.

En efecto, a diferencia de los otros países del Pacto Andino, la nación que aplicó un sostenido programa de mayor apertura de su economía fue Chile. La influencia de la escuela de pensamiento de Chicago facilitó la puesta en marcha durante 1974 y 1975 de un programa de reformas económicas que fueron apoyadas por el gobierno militar, de tal forma que, en términos de estrategia económica, el país pasó de una economía protegida a un sistema económico abierto a la competencia internacional, dando un paso importante para insertarse en el crecimiento de la economía mundial, mientras el resto de los países de la Región mantenían los principios básicos del modelo de crecimiento hacia adentro.

2.3. Tercer período: el modelo de Libre Mercado (desde 1980)

Los análisis teóricos en materia económica plantean que después de la Segunda Guerra Mundial el único camino real para alcanzar el desarrollo de los países era a través de un proceso de industrialización, pues permitía un crecimiento económico rápido y sostenido. Y agregaban que este camino al desarrollo era también válido para los países en desarrollo de América Latina.

De todas formas la discusión se centraba no en medir la velocidad de un país para lograr un proceso real de industrialización, sino cómo la estructura del sector industrial podía mantener empresas de crecimiento económico sostenido. La respuesta a esta discusión la dieron los índices de crecimiento de los llamados *Nuevos Países Industrializados*, donde la clave del éxito económico fue apoyar la expansión de la manufactura de exportación de su producción nacional, como efectivamente ocurrió en la República de Corea del Sur y en Taiwán, que lograron un rápido crecimiento económico apoyados por estrategias que favorecían las exportaciones.

Históricamente hasta la década de 1950 la primera opción al desarrollo de estos países del Este Asiático fue también una política de sustitución de importaciones, pero a comienzos de la década de 1960 ambos países cambiaron su estrategia de crecimiento por un modelo orientado hacia afuera, privilegiando las exportaciones y reduciendo la protección del sector manufacturero.

La transición en América Latina

En relación a la Región, ésta ofrece una rica variedad de casos de estudio que permiten comparar la experiencia del modelo de sustitución de importaciones y sus resultados y el cambio hacia la estrategia de libre mercado.

Históricamente, el país que realizó el primer intento por abrir su economía a la competencia del mercado fue Brasil durante 1964 a 1967, medida que fue seguida por varios años de rápido crecimiento. Sin embargo, a comienzos de la década de 1970 el país volvió al modelo de sustitución de importaciones. Pese a ser un país con una sólida base económica no ha logrado superar las continuas crisis inflacionarias y la nueva administración que acaba de asumir la presidencia de la nación es aún una incógnita para el futuro de ésta.

Más tarde, en el caso de Uruguay, el gobierno militar intentó un programa de apertura de su economía, pero los resultados de la política de reducción de tarifas aduaneras y de abolición de las cuotas de importaciones no terminaron de aplicarse completamente en el país. De tal manera que la experiencia de un sistema de economía abierta duró sólo entre 1980 y comienzos de 1982.

La experiencia de México es diferente, por cuanto las medidas de cambios económicos adoptadas en el país, con la publicación del Plan de Desarrollo Nacional (1983-1985), fueron sugeridas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, quienes recomendaron una tasa de cambio más competitiva, a través de medidas de devaluación de la moneda nacional. Esta nueva estrategia ha traído beneficios al país y ha permitido también controlar la tasa de inflación, calculada en un 7% para 1993. Las medidas económicas iniciadas durante la década de 1980 permitieron culminar con éxito un acuerdo de Libre Mercado con Estados Unidos y

Canadá (1992) y que entró en vigencia el 1 de enero de 1994. Sin embargo, la crisis económica de comienzos de enero 1995 plantea un problema serio en cuanto a la solidez de la economía mexicana, lo que debilita su posición en el Acuerdo Comercial de América del Norte.

El caso de Bolivia es también un ejemplo de un país que, por medio de un cambio de estrategia económica iniciada en 1985, ha logrado controlar el excesivo gasto público, fijar un tasa de cambio de acuerdo con su valor en el mercado internacional, manteniendo de esa forma un moderado nivel de crecimiento sostenido, del orden de un 3 a 3,5% por año. En efecto, Bolivia después de años de inestabilidad, sólo entre 1979 y 1982 tuvo 11 gobiernos distintos, acompañados de problemas económicos serios, donde el producto por habitante cayó en un 30% entre 1980 y 1985. El país presenta hoy una realidad distinta. El ajuste iniciado en 1985 permitió bajar la inflación de un 40.000% a tasas en torno a un 10% al año, con lo cual aparece hoy día como un firme candidato a ingresar, junto con Chile, al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Los elementos más dinámicos fueron las exportaciones no tradicionales, que pasaron de un mínimo de US\$ 35 millones en 1985 a US \$ 220 millones en 1992. Al mismo tiempo, la inversión privada ha aumentado en casi cinco veces desde 1988 hasta la fecha.

La situación de Argentina es aún muy reciente. Las primeras medidas comenzaron a aplicarse en 1989, pero fue en realidad durante el gobierno de Menem cuando el país inició un programa de apertura de su economía que incluyó un completo programa de privatizaciones conducentes a disminuir el gasto fiscal, para lograr nivelar la balanza de pagos del país. Estas medidas contribuyeron al rápido crecimiento del país en 1993, y su tasa de inflación es sólo de un dígito. Sin embargo, las expectativas a futuro son aún inciertas y la medida de mantener el peso argentino a la par con el dólar puede tener efectos negativos para la apertura económica del país.

El caso de Chile es diferente, por cuanto el concepto de libertad económica y de propiedades privadas aparecen consagradas por el Estado en la Constitución Política de la Nación aprobada en 1981. Esta transformación económica iniciada en 1974 permitió controlar la inflación, que de un 500% disminuyó en niveles más razonables, hasta concluir en 1994 con una inflación de 8,9% anual. Al mismo tiempo el país redujo el gasto fiscal a tasas comparables con los países industrializados. Junto con ello el país recuperó

el valor de la moneda nacional en los mercados internacionales, se redujo la tasa de impuesto a los productos importados, que de un 220% a fines de 1973 disminuyeron paulatinamente hasta un 10% en 1977 con excepción de los automóviles. Al mismo tiempo, con la llegada al Ministerio de Hacienda de Buchi se inició un mayor incentivo a las exportaciones que han contribuido a que el país mantenga una tasa sostenida de crecimiento del PGB, con la única excepción de 1991.

3. EL DESPERTAR DE LA INTEGRACION

Hoy parece existir un relativo consenso sobre los beneficios y bienestar que produce a los países el comercio internacional. En efecto, las diferencias relativas de desarrollo entre los países de América Latina y la diversidad de políticas que practican se está considerando con criterios más pragmáticos. Esto es particularmente evidente en las poco desarrolladas economías latinoamericanas, que están dando importantes pasos al proceso de apertura de sus economías. En este contexto se han revitalizado diversas instancias de integración económica para fomentar el intercambio comercial. Los acuerdos bilaterales de complementación parecen estar particularmente de moda. En esta dirección se aprecian dos tendencias, por una parte, a profundizar en casos específicos el tratamiento diferencial y, por otra, a aumentar el número de acciones por grupos de países, puesto que de este modo se incrementa la homogeneidad y se puede lograr un mayor equilibrio de resultados.

Con esta nueva disposición hacia una tendencia a la apertura al comercio internacional, la década de 1990 se ha definido como “el despertar de la integración”. Atrás quedó la idea de un desarrollo basado en la substitución de importaciones, que después de años de proteccionismo comercial, los países comprendieron que a través de acuerdos regionales de comercio pueden darle un enorme impulso a sus economías. Esta nueva tendencia encaminada a firmar acuerdos de libre mercado compromete, hoy día, a gobernantes y empresarios. En definitiva, la década de 1990 aparece como la época de la recuperación y modernización de la economía latinoamericana. En efecto, el informe de CEPAL 1994 señala que en las economías latinoamericanas entre 1991 y 1993 su PGB creció en 3,4% anual y que se esperaba para 1994 un crecimiento de un 3,7% del PIB.

En consecuencia, al observar los niveles de crecimiento de las diversas economías se puede concluir que la mayoría de los países lo está haciendo a niveles similares y que la misma tendencia se aprecia en materia de inflación (Fig. 2).

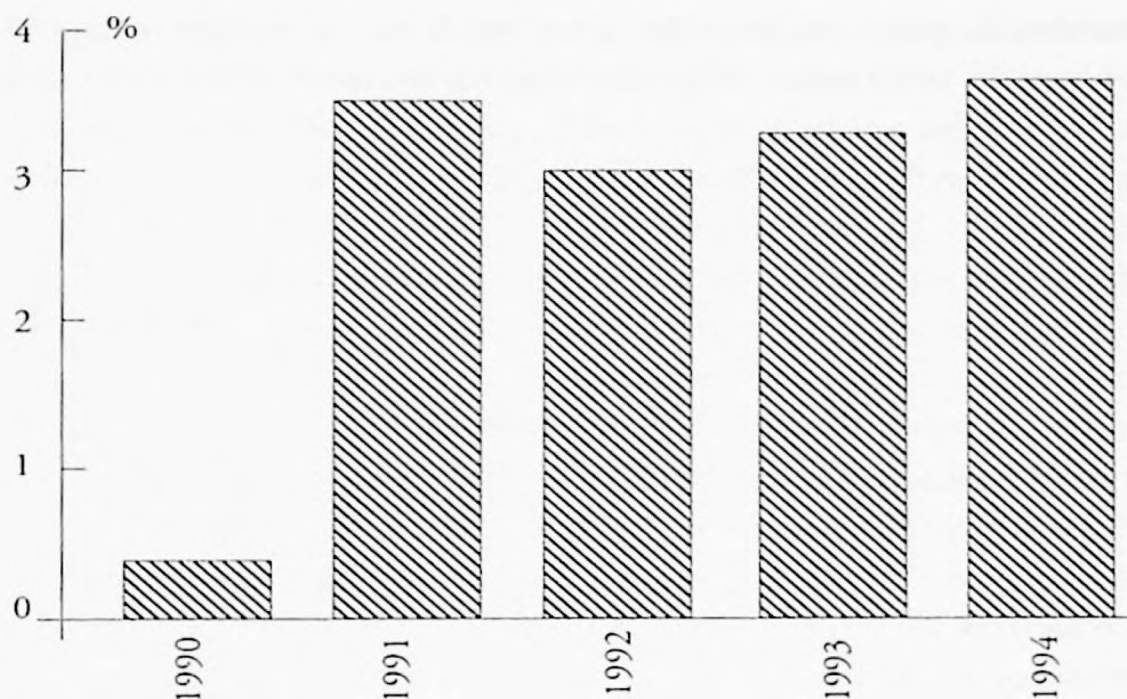


Figura 2. Crecimiento del Producto Interno Bruto (Fuente: CEPAL, 1994)

A juicio de CEPAL, la causa de este ordenamiento se debe a tres razones: la mayoría de la economía internacional con la recuperación que han experimentado los países más industrializados, los efectos de la política de estabilización y las reformas estructurales, finalmente, el dinamismo provocado por la creciente integración económica.

Con esta perspectiva han surgido una serie de iniciativas en materia de integración, algunas de las cuales ya se encuentran en marcha, mientras que otras están aún en la etapa de análisis. Estas iniciativas pretenden llevar adelante la integración en América Latina, mediante mecanismos que privilegien la relación comercial entre los países, a través de una liberación arancelaria rápida del comercio mutuo y la remoción simultánea de las restricciones no arancelarias.

3.1. *Avances en el campo de la integración*

En los medios políticos no se ha dimensionado con claridad sobre las ventajas de una estrategia de libre mercado, por lo que la tradición proteccionista ha terminado imponiéndose por décadas a pesar del discurso en favor de la integración y la apertura económica. Sin embargo, la integración es aún un proceso que no tiene el futuro asegurado, los obstáculos son múltiples, destacando la fuerte diversidad e inconsistencia que presentan las políticas económicas nacionales de los países de América Latina. Esto se refleja con nitidez en los distintos procesos que se han dado, como lo son el Pacto Andino, MERCOSUR y ALADI. En el caso de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entidad creada en 1980, la novedad es privilegiar el bilateralismo, es decir, existe una serie de acuerdos suscritos por dos o más países sin que los beneficios se extiendan al resto de los miembros de la Asociación.

En consecuencia, dos elementos han caracterizado en la década de 1990 los recientes procesos de apertura económica, en primer lugar, decisiones unilaterales de disminuir las trabas al comercio y negociaciones directas para lograr acuerdos bilaterales de complementación e integración económica. Sin embargo, un mercado común requiere de una armonización de política que cuesta mucho conseguir. En esta materia los europeos llevan décadas en ello y aún tienen dificultades. Y en segundo lugar, aunque la Región tiene una larga trayectoria de inestabilidad, algunos países llevan adelante el compromiso de alcanzar acuerdos comerciales.

En efecto, el acuerdo inicial fue firmado en marzo de 1990 y suscrito en Asunción por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, por el cual se comprometen a crear un Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el cual estableció el 31 de diciembre de 1994 como plazo máximo para eliminar todos los aranceles regionales.

En esta misma perspectiva, ya a comienzos de 1992, nació el Grupo de Los Tres (México, Colombia y Venezuela) y Centroamérica, echando por tierra numerosas barreras comerciales. Esta zona de libre comercio comprende unos 4 millones de km.² y unos 185 millones de consumidores. En el mismo año Colombia y Venezuela abolieron los aranceles bilaterales y durante el año 1993 el intercambio comercial entre ambos aumentó en un 60%.

En el mismo año (1992) cuatro naciones andinas, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Colombia, inauguraron el comercio regional sin impuestos.

Estos mismos países más la presencia de Perú han disminuido el promedio de sus aranceles de importación externa en casi dos tercios su valor real (Fig. 3).

Si bien es cierto se evidencia un crecimiento del comercio intrarregional, éste continúa siendo poco significativo al momento de comparar la actividad comercial con otros mercados. En efecto, los países latinoamericanos han volcado sus esfuerzos económicos fuera de la Región. El comercio intrarregional, en el caso de América Latina, alcanza hoy día a un 20%. Mientras, con la Comunidad Europea la cifra supera un 60% y para las



Figura 3. Agrupaciones comerciales en América Latina.

economías dinámicas de la región este del Océano Pacífico llega a un 35%. Sin embargo, en términos de moneda, a comienzos de la década las ventas de los países latinoamericanos en el área regional llegan sólo a US\$ 10.982 millones, hoy día son de US\$ 23.648 millones.

Esto significa que en el proceso de apertura económica que se desarrolla en mayor o menor grado en todas las economías latinoamericanas se refuerza el atractivo y el potencial de la integración. Así, por ejemplo, entre Colombia y Venezuela dentro del Grupo Andino el comercio se incrementó en un 40% como promedio anual entre 1990 y 1993, Brasil y Argentina en el MERCOSUR en un 48% de crecimiento y entre Argentina y Chile en un 27%.

En consecuencia, el primer efecto económico de estos acuerdos apunta a intensificar el flujo comercial entre los países firmantes. Por otra parte, el disminuir los costos de producción facilita un mayor grado de especialización y aprovechamiento de las ventajas comparativas de las partes. De esta forma se crea un comercio que propende a un mayor bienestar para cada país. Este último punto es el objetivo de bien social que deben perseguir los acuerdos comerciales y de integración, y no la reedición de un proteccionismo que ha significado dejar a América Latina a la zaga del progreso.

En este mismo sentido, uno de los hechos de mayor importancia para la integración latinoamericana es la puesta en marcha del acuerdo MERCOSUR, que concreta un mercado de 190 millones de habitantes, equivalente al 44% de la población de América Latina, con un Producto Geográfico Bruto de US\$ 600 mil millones y una superficie que abarca el 59% de la zona. La creación de este pacto ha generado un fuerte incremento de la actividad comercial. Así en 1985 el intercambio comercial no llegaba a los US\$ 2 mil millones, para alcanzar en 1993 a superar los US\$ 10 mil millones.

4. CHILE EN EL MARCO DE LA INTEGRACION ECONOMICA

4.1. *Antecedentes de la política económica chilena*

La orientación de la política exterior del país puede, en general, considerarse una política de tipo internacionalista, es decir, hay una actitud favorable a una participación activa en la acción del sistema internacional, sin que se

considere por parte de los gobernantes chilenos que dichos acuerdos constituyan un atentado contra las instituciones nacionales.

A partir de la segunda mitad de este siglo, al menos en los gobiernos de Ibáñez, Alessandri y Frei, se dio una orientación generalmente internacionista de las políticas exteriores, con una tendencia a apoyar iniciativas de integración entre los países de la Región. En cambio el gobierno de Allende, al contrario de los anteriores, dio un fuerte impulso al nacionalismo económico, el cual para avanzar y consolidarse se apoyó en planteamientos de contenido nacionalista político. Más tarde, durante el gobierno militar, se definió también una forma de nacionalismo político, aunque en materia económica la definición fue diferente, por cuanto no se hace distinción entre el sector interno y el sector externo, en cuanto a la aplicación de un modelo de crecimiento económico, que se fue consolidando gradualmente en el tiempo.

En cuanto a una política de impulsar un camino de integración económica, el gobierno de Ibáñez (1952-1958) fue el primero que propició esta iniciativa, aunque en materia de política exterior el gobierno de Ibáñez no se caracterizó por liderar iniciativas integracionistas. Sin embargo, a nivel bilateral inició con Argentina acciones orientadas a lograr acuerdos comerciales.

Más tarde, el gobierno de Alessandri (1958-1964) apoyó la creación de la ALALC, pero estas expectativas integracionistas se diluyeron por la fuerte diferencia que existía, en cuanto al nivel de crecimiento económico entre los países de la Región.

En el período del Presidente Frei (1964-1970), el gobierno prestó considerable atención a los asuntos exteriores. La iniciativa latinoamericana fue, por tanto, una propuesta que en este período encontró las condiciones necesarias en materia de estrategia de desarrollo y en la política exterior. Se promovió, en consecuencia, una política integracionista junto con las primeras iniciativas de diversificación de los mercados, iniciándose la búsqueda de nuevos mercados para los productos nacionales. En este sentido se puede citar la organización del Comité Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC). La gestión de la integración andina correspondió a la segunda mitad del gobierno de Frei, que con mayor fuerza concentró sus esfuerzos en buscar apoyo internacional para las iniciativas chilenas de impulsar un sistema comercial regional.

El gobierno de Allende (1970-1973) consideraba tanto a la ALALC,

como al Pacto Andino, verdaderos puentes potenciales de penetración de los intereses externos. Por lo tanto, a juicio del gobierno estas iniciativas, en vez de servir a los intereses de los países latinoamericanos, constituían un freno al proceso de desarrollo interno de los países. Por otra parte, la estrategia de desarrollo propiciada en ese momento daba mayor importancia al mercado interno, el cual se consideraba como motor del desarrollo. Dentro de este modelo, el espacio para una política internacionalista casi no existía. En efecto, la estrategia de desarrollo estatista de la Unidad Popular era incompatible con la integración, al concentrar todos sus esfuerzos en el mercado interno, minimizando la importancia del mercado internacional.

Con el cambio de estrategia de crecimiento impulsado por el gobierno militar, la disposición de Chile aparecía como negativa frente al proceso de integración. Sin embargo, el gobierno intentó normalizar su política de integración, al anunciar que se cumplirían los compromisos del Acuerdo de Cartagena. A pesar de algunos progresos logrados en las negociaciones, Chile optó, en 1976, por continuar su propio camino de crecimiento, marginándose del Pacto Andino.

Sin embargo, a fines de la década de 1980 el gobierno chileno, una vez consolidada su política de desarrollo, abrió nuevamente las conversaciones para buscar acuerdos con otras naciones de la Región. En esta perspectiva, la política económica chilena puede analizarse en dos direcciones: por una, la apertura externa mirando hacia una globalización del desarrollo, incluidos los países latinoamericanos y, en segundo término, una apertura interna en el marco del proceso de descentralización.

4.2. Avances en la política de apertura

4.2.1. La apertura externa y la globalización

A comienzos de los noventa, el comercio de Chile con América Latina muestra una significativa recuperación, al tiempo que se discuten una serie de iniciativas de carácter bilateral. En efecto, varios son los países que contempla el itinerario de negociaciones de Chile para lograr acuerdos comerciales. No lo hizo antes, por cuanto a comienzos de la década de 1980 no existía ningún país en el continente que fuera una real contraparte para el país, para lograr algún tipo de acuerdo de integración económica amplio

(Fig. 3). La causa era que todos los países impulsaban, en ese momento, una economía cerrada que estaba lejos de la actitud predominante en Chile. Aún más, en la actualidad Chile es uno de los pocos países de la Región que no está inserto en un bloque regional, optando por negociar tratados bilaterales con socios específicos. Se espera que las negociaciones con MERCOSUR se inicien de manera global en junio, con lo cual se abriría su ingreso a dicho bloque comercial sin perder su política de apertura a otros mercados.

En síntesis, las causas de esta nueva actitud se pueden resumir en cuatro puntos:

- a) Las semejanzas en las condiciones macroeconómicas con otros países latinoamericanos. En efecto, en términos de la crisis de la deuda, recuperación y liberalización de las economías, algunos países como Argentina y, en menor medida, Bolivia y Perú han seguido un programa similar a Chile (Fig. 4).
- b) Condiciones políticas favorables, por el retorno de la democracia en el Continente.
- c) El enorme potencial de complementación económica, especialmente con los países vecinos, a pesar de algunas diferencias macroeconómicas que aún puedan existir con Bolivia y Perú.
- d) La ventaja del ingreso a APEC (Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico) y de iniciar negociaciones para ingresar al NAFTA (Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte).

En términos comerciales, el mercado latinoamericano representa sólo un 14% de las exportaciones chilenas. Sin embargo, en un mundo que va hacia la formación de bloques comerciales y en el cual se hace un uso cada vez más frecuente de restricciones a las importaciones, este mercado ofrece una perspectiva de diversificación del destino de las exportaciones nacionales.

En esta década, en términos de acuerdos económicos Chile ha liderado esta iniciativa. En este contexto el país ha mantenido muy activo el principio de acuerdos bilaterales. Así a la fecha existen acuerdos de libre comercio con México, Colombia, Venezuela y Ecuador y se anuncia el inicio de las negociaciones con Perú. A ello se suman los tratados existentes con Argentina y Bolivia y el convenio que se pretende iniciar a mediados de año con MERCOSUR. Todos estos instrumentos pretenden que a fines de la

década, la oferta chilena en los mercados de América Latina acceda con arancel cero a la mayoría de sus mercados, que es también el objetivo de los países de la Región (Fig. 4).

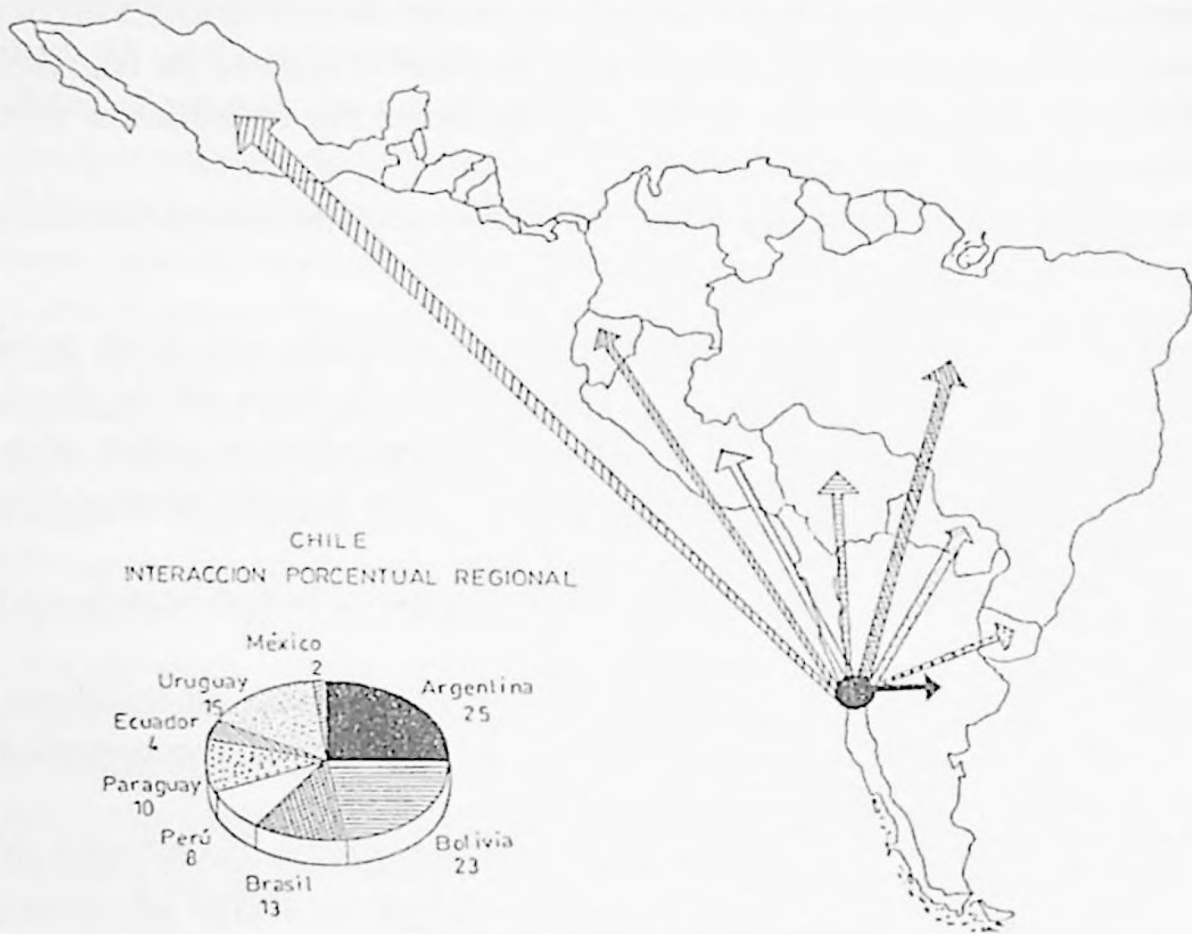


Figura 4. Chile: Interacción Económica Regional.

5. CONCLUSIONES

- En términos de integración latinoamericana, la lenta apertura de la economía por parte de la mayoría de los países de la Región ha facilitado los acuerdos.
- En el mercado de integración económica, los países latinoamericanos pueden consolidar a futuro una Región unida, para enfrentar la dinámica económica del próximo siglo.
- Las estrategias de desarrollo económico han jugado un papel importante en la dinámica de integración económica, y los resultados han variado

- según el momento histórico en que las iniciativas de integración se han propuesto.
- d) En la política de integración de América Latina, la experiencia de los países europeos constituye un marco de referencia para alcanzar los propósitos de integración global.
- e) Chile tiene una posición geográfica privilegiada para negociar a futuro sus acuerdos de interacción económica.

BIBLIOGRAFIA

- ARRIAGADA, P.S. (1988): "El papel del Estado en una estrategia de promoción de exportaciones. El caso de Chile". En Cáceres, C., Larraín, F. y Nicolaidis, G. (1988): *Exportar: un desafío para Chile*. Edit. Universitaria, Santiago.
- BAER, W. (1972): "Import Substitution Industrialization in Latin America". *Latin America Research Review*, 7 (1), pp. 95-121.
- BALDWIN, R. *Trade policy in a Changing World economy*. Harcester ed., London, pp. 97-121 y 148-156.
- BARDÓN, A., CARRASCO, C. Y VIDAL, A. (1985): *Una década de cambios económicos, la experiencia chilena*. Edit. Andrés Bello, Santiago.
- CARDOSO, E., AND HELWEGE, A. (1992): *Latin America Economy: diversity trends and conflicts*. Massachusetts, Institute of Technology, Mass.
- CONDGON, T.G. (1985): *Liberation in the cone of Latin America*. Trade Policy Research Centre.
- CORBO, C. (1985): "Reforms and Macroeconomics adjustments in Chile during 1974-1984". In *World Development* 13, 8, pp. 893-916.
- FURTADO, C. (1970): *Economic Development of Latin America Survey from colonial Times to the Cuban Revolution*. Cambridge University, Cambridge.
- GWYNNE, R. (1986): "The Deindustrialization in Chile 1974-1984". *Bol. Latin America Res.*, Vol. 5, Num. 1, pp. 1-23.
- GWYNNE, R. (1990): *New Horizon, Third World Industrialization in an International Framework*. Longman ed. London.
- HABERLER, G. (1965): *The theory on international trade with its applications to commercial policy*. Hodge ed., London.
- NURSKÉ, R. (1959): *Equilibrium and growth in the World economy*. By G. Haberler and Stern, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- PREBISCG, R. (1959): "Commercial Policy in under developed countries". *Amer. Economy Rev.*, XLIV.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. (1963): "Notes on the theory of the Big push". In *Reading in Economic Development*, ed. T. Morgan, G.W. Betz and N.K. Choundry, San Francisco, Woodworth.
- SÁNCHEZ, A. (1993): "Free Market Model and Regional Development in Chile from 1975 to 1979". Thesis of M. Phil. (Arts.), University of Birmingham, England.
- WIONCZEK, M. (1964): *Integración de la América Latina. Experiencias y perspectivas*. Fondo de Cultura Económica, México.