

Los desafíos de la integración. A propósito de la generación y el cumplimiento de las reglas político-económicas.

**Por José Fernández Alonso.*

En concomitancia con la proliferación y consolidación de procesos de integración pudo comprobarse en las últimas décadas un creciente interés de la teoría económica por analizar el significado de la reglamentación del mercado en un contexto de integración. El problema, de ineludible complejidad, distó de conocer un abordaje unívoco y unidireccional. En tal sentido, conviene recalcar que múltiples fueron los enfoques y/o programas de investigación que pusieron atención sobre la importancia de la reglamentación económica en un proceso de integración. Aunque diferenciados, es importante tener en cuenta que los abordajes en cuestión no resultaron en lo general alternativos ni rivales. Una explicación tentativa refiere a que cada uno de ellos reparó por lo general un aspecto en particular, lo cual anima a pensarlos en carácter interconectado y complementario.

El presente artículo propone precisamente un escueto recorrido por algunos de tales planteos. En la primera parte del trabajo, se revisan los análisis formulados desde el andamiaje conceptual de la denominada economía política institucional y de las teorías de la inconsistencia temporal y de la información asimétrica. A modo de adelanto, se indica que se tratan de indagaciones orientadas a responder tanto el porqué como las consecuencias de las normas en un mercado integrado. En la segunda parte se escudriñan las proposiciones realizadas desde la teoría de la regulación a propósito de la temática en estudio. Propositiones, vale apuntar, que centran su atención en asuntos tales como la demanda, los costos y los cambios de la regulación en un contexto económico agregado. Finalmente, se toma nota de aquellas formulaciones que abordan el problema del significado económico de la reglamentación del mercado integrado desde la noción de *efectividad*. En este marco, se escudriña la relevancia de los mecanismos de resolución de controversias como instancias encargadas de la interpretación y aplicación unívoca y uniforme de las normas de integración.

Impulsados en buena parte por los desarrollos teórico-conceptuales de la nueva economía institucional y de la teoría de la inconsistencia temporal, los estudios en la materia advierten sobre la relevancia de la reglamentación en cuanto la reducción de costos de transacción y de información dentro del mercado integrado.

Como premisa de partida, la economía política institucional sostiene que toda transacción en el mercado conlleva costos. Intercambiar, en términos abstractos, funciones de preferencia (aquello que satisface más por algo que satisface menos) en consideración del costo de oportunidad (aquello que se deja en cambio por lo que se obtiene) supone costos, los cuales derivan, entre otras cosas, de la búsqueda de la contraparte y de las definiciones relativas al precio, a los tiempos, a las cantidades y a las calidades del bien objeto de la transacción (Cortés Conde, 2005: 10-11). Para que las interacciones se desarrollen de forma eficiente, es necesario diseñar y ejecutar acuerdos o arreglos institucionales. La reglamentación, en breve, reduce los costos de transacción y permite los intercambios en el mercado (North, 1990). En tal sentido, se agrega que “en un entorno económico en el que los costos de realizar transacciones son muy altos, los agentes económicos reducen su nivel de comercio, reduciendo por lo tanto su nivel de bienestar” (Spiller y Tommasi, 2000:427).

El problema de los costos resulta potenciado si tales transacciones son realizadas por agentes que operan en espacios diferenciados por fronteras (físicas, político-jurisdiccionales y económico-sociales). Analizar la relevancia de la reglamentación en procesos de integración -cualquiera sea su carácter o nivel (1)- queda de este modo en notable evidencia. En tales contextos, la búsqueda por el aprovechamiento de la liberalización del comercio, los beneficios de las economías de escala y la gestión consensuada de las externalidades han de desarrollarse dentro de un marco de regulaciones que permita reducir las incertidumbres inherentes a toda transacción económica signada tanto por las fronteras ya comentadas como por las distancias temporales. Al reducir entonces los costos de transacción, la reglamentación proyecta un horizonte de previsibilidad sobre los agentes económicos presentes en el mercado económico integrado.

En lo referente a la reducción de los costos de información, se advierte que los mercados distan de operar en condiciones de información perfecta. Al respecto, se afirma que no todos los agentes económicos que interactúan en el mercado cuentan con los mismos niveles y recursos de información. La diferencia en la asignación de la información repercute en las decisiones de los agentes económicos y en el modo en que éstos se relacionan. Conforme los postulados de esta teoría, son dos las situaciones que pueden derivarse de esta asignación asimétrica de la información: por un lado, la *acción oculta*, por otro, el de *característica oculta*. En la primera, un agente económico conoce las consecuencias de una acción en particular de suma relevancia para el intercambio; en la segunda, en tanto, el agente económico sabe de las condiciones de un bien o valor en particular y se resiste de *ex profeso* a comunicarla y compartirla. En ambos casos, a la parte desinformada le gustaría conocer la información relevante, pero la parte informada puede tener un incentivo para ocultarla (Mankiw, 2007: 335). Si bien no elimina tales fallas en la asignación de información, la reglamentación en un contexto de integración redundaría en un mejor conocimiento de los procesos y mecanismos regulares que intervienen en ese mercado económico (2).

Como se afirmó líneas arriba, la utilidad de toda reglamentación refiere a la reducción de costos, ya sean de transacción, ya sean de información. Sin embargo, no debe descuidarse que el reglar no resulta inocuo o gratuito. La reglamentación, en breve, supone costos inherentes que se identifican y suceden en las diversas dimensiones o facetas del diseño y desarrollo normativo-institucional. En efecto, tanto negociar y generar el uso de reglas, convenciones, pautas como crear y mantener organizaciones que las establezcan y hagan respetar reportan costos, los cuales se agregan a aquellos otros inherentes a la producción y transacción (Cortés Conde, 2005:12). Así las cosas, toda reglamentación puede ser evaluada en clave de racionalidad económica. Esto es, en términos llanos, sopesar las regulaciones en función de sus costos y beneficios. Con este telón de fondo, se señala entonces que una reglamentación es valorada cuando los beneficios marginales superan al de sus costos marginales. Por el contrario, una reglamentación deviene en gravosa si los beneficios que reporta son inferiores a los costos de su mantenimiento.

En este punto, el análisis avanza sobre los planteos de la teoría de la regulación económica.

Stigler, uno de sus principales referentes, sostiene que las regulaciones son hartamente valoradas por los agentes económicos en la medida que juegan un rol determinante en su desempeño y beneficios. Con esta premisa de partida, argumenta que los agentes concurren racionalmente al escenario político a fin de activar y “capturar” regulaciones a su favor (3). En sus palabras, “a regulation is acquired by an industry and is designed and operated primarily for its benefit” (Stigler, 1971:5). Según explica, cuatro son las políticas de regulación valoradas y perseguidas por los agentes económicos: (a) subsidio directo de dinero; (b) control sobre nuevos rivales; (c) control sobre los bienes complementarios o sustitutos y (d) fijación de precios.

Detrás de estos planteos, es oportuno agregar, subyace la idea de la política —económica, por caso- como una arena de irreparable tensión y conflicto. En tal sentido, se entiende que los agentes buscan el poder coercitivo del regulador para asegurar su posición frente a los otros agentes. Las consideraciones de Stigler respecto a la regulación de mercado nacional pueden traducirse sin mayor dificultad al caso de mercados ampliados.

En el marco de los procesos de integración, las partes -Estados, regiones, economías, en general- y agentes varios acuden a los órganos de decisión a fin de obtener regulaciones que se correspondan con los intereses particulares. De la misma manera, se advierte que las cuatro políticas recién comentadas pueden identificarse claramente. La búsqueda por subsidios, por controles sobre rivales o bienes sustitutos y complementarios y hasta por la fijación misma de precios se constituye en una práctica recurrente de los actores en un proceso de integración. Diversos son los instrumentos que cuentan los procesos de integración para impulsar tales políticas. Desde luego, las herramientas político-comerciales (medidas arancelarias y para-arancelarias; decisiones sobre liberalización, reconocimiento mutuo, armonización) se constituyen en las más gravitantes en estos casos. A pesar de ello, no debe descuidarse la importancia de otros resortes de la política económica (decisiones sobre el esquema impositivo, sistema financiero). El espectro de tales políticas se amplía a medida que se avanza en el grado de integración. De ahí, entonces que los planteos aquí expuestos encuentren en la Unión Europea un ámbito rico en ejemplificaciones tentativas. Por último, conviene aquí agregar que el éxito de los agentes en hacerse de regulaciones afines a sus intereses en un mercado integrado depende *a priori* de dos variables: en primer término, de la configuración institucional del proceso de integración; en segundo término -y estrechamente vinculado a lo anterior-, de la “receptividad” o “permeabilidad” de las instancias decisorias respecto a las demandas de los agentes en particular.

Ante este panorama, reviste importancia subrayar que evaluar la reglamentación en un contexto de integración conforme el cálculo racional de costo-beneficio no se limita a indagar las ganancias y pérdidas entre las economías partes. La operación, de hecho, ha de realizarse también en términos desagregados, esto es, entre los diferentes sectores y agentes al interior de cada uno de los Estados participantes del mercado integrado. No debe descuidarse al respecto que la reglamentación no afecta sólo a las partes en términos macro sino también a cada uno de los agentes que en ellas operan. Aunque en apariencia verdad de perogrullo, lo antedicho reviste notable importancia a la luz de los procesos relativos a la demanda, definición, adopción y cambio de la reglamentación económica en un mercado ampliado.

En este punto, especial mención merecen las formulaciones de Milner quien evalúa las interrelaciones entre los Estados y las instituciones económicas internacionales. Según plantea, los gobiernos invocan y recurren frecuentemente a las regulaciones generadas en el marco de instituciones internacionales para impulsar políticas resistidas en el ámbito doméstico. En determinadas ocasiones, la participación en tales instituciones respondería a la lógica inversa. En este último caso, son las preferencias domésticas quienes condicionan y limitan el carácter y los resultados posibles de las instituciones económicas internacionales (Peters, 2003:201).

Cabe remarcar que el resultado en negativo de la evaluación costo-beneficio de una

reglamentación de mercado no implica señalar la modificación y caducidad inminente de la misma. A propósito, es menester señalar que el cambio de una reglamentación abre nuevamente el juego de todos aquellos actores cuyos comportamientos se conoce afectado por la norma. En efecto, las tensiones entre agentes, sosegadas momentáneamente tras la adopción de la reglamentación reaparece ante la posibilidad de realizar un nuevo reparto de ganadores y perdedores del nuevo esquema normativo.

Hasta aquí, se reparó sobre los aspectos más salientes en lo referente al porqué y a los procesos de demanda, definición y distribución de las reglas en el marco de un proceso de integración. Es momento entonces de avanzar sobre la problemática de la efectividad –el respeto u observancia, si se quiere- de tales reglas. En razón de ello, se analiza la relevancia de las instancias institucionales encargadas de monitorear y hacer cumplir las reglas inherentes al fenómeno de integración. Se entiende en tal sentido que el estudio del significado de la reglamentación en un mercado integrado no resulta completo si no toma nota de los mecanismos de *enforcement* institucional previstos por los decisores políticos en tiempos constitutivos a fin de interpretar y observar la aplicación uniforme de la norma en caso de divergencia o controversia entre los diversos agentes participantes del proceso de integración.

A los fines del trabajo, se entiende que tres son al menos lecturas posibles que refieren a la relevancia de tales mecanismos en un contexto de integración. Cimentado en lo basal en conceptualizaciones propias de la teoría política, el primer abordaje a considerar remarca la relevancia de los mecanismos de resolución de controversias para que la empresa de la integración se conduzca dentro la lógica de acción cooperativa. Al sancionar –esto es, imponer costos- a los comportamientos lejanos y/o contrarios a lo pautado, tales mecanismos procuran mantener el proceso de integración dentro de un cuadro “ganancia-ganancia”, alejando y constriñendo en lo consecuente todo accionar orientado por la lógica de juego de suma cero (Peña, 2002). En palabras de Maduro, “Mandatory dispute-resolution would provide all parties involved the guarantee that none will be allowed to evade the application of the rules accepted as good for all in the co-operation process. The function of a quasi-jurisdictional system would be the prevention of free riders” (Maduro, 2002: 52). De este modo, los mecanismos de resolución de controversias permiten ratificar que el proceso de integración se maneje por una dinámica de reglas (*rule-oriented process*) en lugar de una lógica signada por las realidades de poder (*power-oriented process*) (Peña, 2003).

El interés por el accionar de estos mecanismos remite, desde luego, a la gestión de los mentados conflictos de reparto suscitados por la adopción e interpretación de reglas en el marco de la cooperación. Se señala al respecto que la existencia de un *enforcement* institucional supone que el abordaje de los conflictos (desde sus inicios hasta su solución) no suponga la imposición de la voluntad del actor más poderoso, sino el seguimiento de pautas o reglas concertadas por todas las partes en momentos anteriores. Las formulaciones de Peña resultan nuevamente elusivas al respecto, “aperturas parciales de mercado –es decir, no protegidas jurisdiccionalmente contra la propensión de cualquier país a recurrir a prácticas unilaterales discriminatorias y contrarias a lo pactado- entre naciones contiguas y de distinta dimensión económica, pueden ser un incentivo a la concentración de inversiones en él o los de mayor tamaño relativo, a fin de operar desde allí en el resto del espacio económico contiguo”. (Peña: 2007).

Particular relevancia tiene lo antedicho en aquellos procesos de integración signados por la asimetría de sus partes. La experiencia del Mercosur es elusiva al respecto. Las disparidades de los Estados partes en términos de gravitación económica y de recursos de poder, en general (Brasil y Argentina, por un lado y Paraguay y Uruguay, por otro) suponen grandes desafíos a la empresa de integración. Aún la relación entre Argentina y Brasil, los socios de mayor peso relativo en el proceso de integración, reporta carácter asimétrico. La imperiosidad de una instancia capaz de sortear los conflictos fue advertida desde los tiempos momentos fundacionales del proceso de integración. De hecho, el anexo III del Tratado de Asunción encomendaba a los Estados partes la institucionalización de un

mecanismo de resolución de controversias, mandato concretado con la firma de los protocolos de Brasilia y de Ouro Preto, los cuales establecen sucesivos sistemas de resolución de controversias, ambos en carácter provisorio. En febrero de 2002, los Estados partes reconocieron la imperiosidad de mejorar el mecanismo de resolución de controversias hasta vigente con la firma del Protocolo de Olivos. Igualmente relevantes para corregir las asimetrías de entre los Estados son los profusos mecanismos de resolución de controversias instituidos en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (5) y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) -junto al Tribunal de Primera Instancia- en el contexto de integración europeo, particularmente tras los sucesivos procesos de ampliación.

Desde un abordaje eminentemente económico, se advierte que tales mecanismos revisten especial importancia en lo referente a la proyección de la credibilidad del mercado integrado. Tal proyección, vale señalar, no se limita sólo a los agentes participantes del proceso de integración sino también a agentes operadores allende las fronteras del mercado integrado en cuestión. En coincidencia con el análisis de Peña, se argumenta que es precisamente el desempeño de estos mecanismos el responsable de que las reglas de integración no sean consideradas por los ciudadanos, los inversores y los terceros países como meras formulaciones indicativas sino también como compromisos exigibles ante instancias jurisdiccionales. Al reconocer la posibilidad de recurrir a mecanismos de resolución de controversias ante desvíos y/o contravenciones de la reglamentación vigente en el mercado integrado, los agentes económicos operan en un marco de certidumbre. Por tal motivo, se subraya que el accionar de estos mecanismos reviste especial importancia para el problema de la distribución asimétrica de la información. En su actividad de interpretar, aclarar y ratificar la naturaleza y alcances de la reglamentación vigente las instancias de resolución de diferendos producen y distribuyen conocimientos sobre el desempeño de las partes del proceso y del cumplimiento de los compromisos por los Estados asumidos.

Por último, y no por ello menos importante, se reconoce una lectura basada en formulaciones propias del Derecho. Conforme esta interpretación, los mecanismos de resolución de controversias reportan capital importancia para los procesos de integración puesto que imprimen uniformidad a la interpretación y aplicación de la reglas dentro del espacio económico integrado. Así las cosas, se destaca la relevancia de las instancias de resolución de controversias para la perdurabilidad de la empresa de integración. Ciertamente, su accionar remite a la restauración o reparación del orden normativo quebrantado por el alejamiento, la contravención o las diferencias sobre la misma interpretación de lo pautado. No son casuales entonces que no sean pocos los autores quienes identifican a los mecanismos de resolución de controversias como elementos precursores, indicativos de una institucionalización constitucional.

(1) Respecto al carácter, se señala que los procesos de integración pueden clasificarse en bilaterales o multilaterales. En lo relativo al nivel, se menciona que conforme la teoría de la integración los procesos pueden diferenciarse en diversos niveles o estadios: acuerdo preferencial de comercio, zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica.

(2) El lector avezado bien podría llamar la atención sobre las asimetrías de información respecto la reglamentación misma. En tal sentido, es menester advertir que los agentes conocen en diferente grado y calidad las reglas que intervienen en el mercado integrado. Aunque de sumo interés, la problemática en cuestión excede a los objetivos del presente trabajo, posponiendo su desarrollo para estudios venideros.

(3) Al respecto, y atendiendo las consideraciones espacio-temporales del trabajo, se afirma solamente que el debate por el reparto de los recursos de la Política Agrícola Común (PAC) o de los propios fondos estructurales bien puede identificarse con la primera de las políticas señaladas en la tipología de Stigler.

(4) NAFTA, por sus siglas en inglés.

**Doctor en Relaciones Internacionales.
Docente de Economía Internacional en la
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la
Universidad Nacional de Rosario (UNR).
Becario Postdoctoral del
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).*

Referencias bibliográficas

Cortés Conde, Roberto (2005), *Historia Económica Mundial*, 2º ed., Buenos Aires, Ariel.

Kydland, F. y Prescott, E. (1977), “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy*, Volume 85, Issue 3, June. Disponible en <http://minneapolisfed.org/research/prescott/papers/rulesdiscretion.pdf> (consultado en marzo de 2008).

Maduro, Miguel (2002), “The Constitution of the Global Market”, en Snyder, F (ed.), *The International and Regional Regulation of Trade*, Oxford, Hart Publishing.

Mankiw, Gregory (2007), *Principios de Economía*, cuarta Edición, Madrid, Thomson.

North, Douglass (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.

Peña, Félix (2002), “Reglas de juego, instituciones e integración económica: Reflexiones en una perspectiva del MERCOSUR”, artículo disponible en página web del autor <<http://www.felixpena.com.ar>>, consultado en mayo de 2008.

----- (2003), “Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el MERCOSUR”, Programa de apoyo y asesoría al Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR) y Programa Estado de Derecho para Sudamérica (Fundación Honrad Adenauer), artículo disponible en página web de la Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR <www.redmercosur.org.uy/softis/nv/19>, consultado junio de 2008.

Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en Ciencia Política*, Barcelona, Gedisa Editorial.

Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano, (2000) “El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en Argentina: una aproximación de la nueva economía institucional”, *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires), Vol. 40. N° 159, octubre – diciembre.

Stigler, George (1971), “The Theory of economic regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2 n. 1, Spring.