

integración

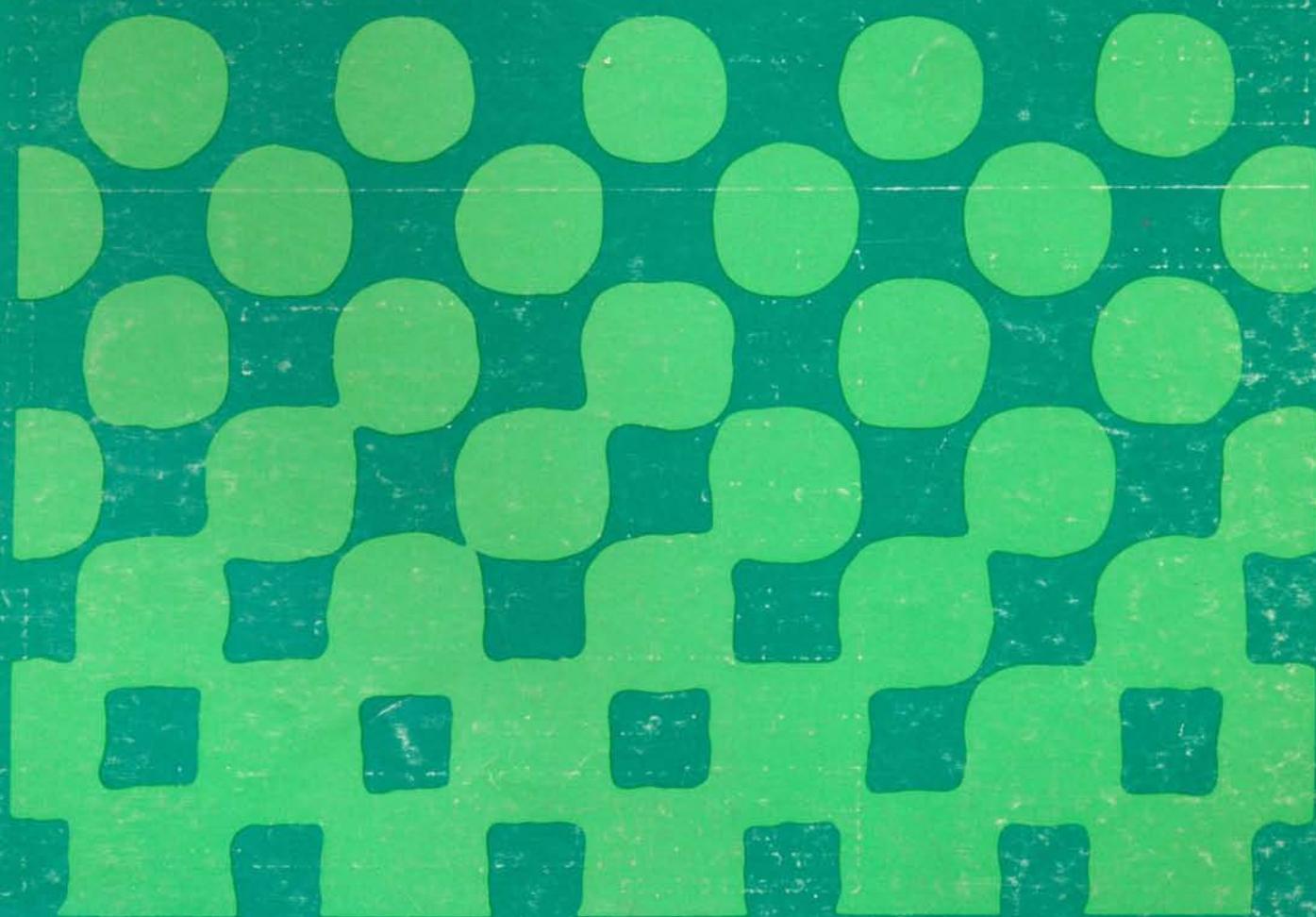
latinoamericana

71

Los fundamentos
económicos de la integración

revista mensual
del intal

agosto 1982
año 7



Conceptos fundamentales de la integración económica

Eduardo R. Conesa*

Resumen

El trabajo que sigue constituye una introducción a la teoría de la integración económica desde el punto de vista latinoamericano y se nutre principalmente de la conferencia inaugural que ha dictado el Director del INTAL en sucesivos cursos anuales, organizados por el Instituto, sobre integración y cooperación en América Latina.

El artículo presenta una visión actualizada y con amplias referencias bibliográficas de la integración económica, haciendo hincapié en ciertos conceptos especialmente importantes para América Latina como lo es el problema de la tarifa óptima que, usualmente, es tratado de manera marginal en los trabajos de esta naturaleza, preparados por autores no latinoamericanos.

Introducción

El objeto de este trabajo es presentar una síntesis actualizada de los conceptos básicos de la integración económica. Ésta, como materia, carece, en realidad, de autonomía propia. Se nutre principalmente de ciertos conceptos de la economía política, en especial de economía internacional.

Que nuestro estudio se concentre en las razones económicas para la integración, no significa que debamos buscar las causas y los beneficios de la integración exclusivamente en la economía. Por el contrario, la historia demuestra que los países se integran económicamente también para fortalecerse y defenderse política y militarmente contra posibles agresiones de otros estados o superestados. Es el caso del Mercado Común Europeo, cuya constitución atiende a la necesidad de contrarrestar el creciente poder soviético y estadounidense, más quizás el primero que el segundo. En efecto, hace aproximadamente 20 años Walter Hallstein escribió: "Este hecho recuerda a su vez un segundo desafío político, que adopta la forma de una amenaza política. No hace falta pasar revista a las sucesivas desilusiones que hicieron aparente esta amenaza: el establecimiento rápido de la hegemonía soviética en Europa Occidental, la

división de Austria y Alemania, el aborto de los intentos de componenda, la guerra civil de Grecia, la creación del Kominform, el manifiesto de Zhdanov, el golpe de Estado comunista de Praga, el bloqueo de Berlín, el aplastamiento de la sublevación húngara, la construcción de la muralla de Berlín. No hace falta recordar la incesante guerra de nervios, las concesiones e intimaciones sabiamente alternadas, las amenazas repentinamente renovadas. Basta con decir que durante quince años la Europa Occidental ha sido amenazada por fuerzas políticas cuya finalidad explícita es la negación de la vida democrática. Estas formas están al alcance de la mano; la 'cortina de hierro' está más cerca de Bruselas que Washington D.C. está de Boston. Son potentes, y su fuerza no deja de ir en aumento. Además, nos desafían en todos los sectores. Impedidas de atacarnos abiertamente por miedo a la fuerza nuclear de disuasión, se filtran continuamente en los asuntos económicos y políticos. La 'coexistencia competitiva' equivale, de hecho, a una competencia a muerte, competencia en la cual la edificación del imperio comunista está apoyada por todos los recursos de una planificación central implacable y por todo el dinamismo de un sentido seudorreligioso de la misión a cumplir. Para hacer frente a esta situación, Occidente ha de demostrar que el sistema de libertad basado en la razón y el respeto a los seres humanos puede dar resultados aún mejores, siempre que las barreras artificiales y anacrónicas que se le oponen queden suprimidas. La integración económica en Europa representa un gran paso en esta dirección".¹

Los países latinoamericanos vieron seriamente amenazada su nascente existencia en los primeros decenios del siglo pasado. Ante esta amenaza, visionarios como Bolívar y San Martín urgieron la unidad latinoamericana. Así, Bolívar, en la invitación formulada a los gobiernos de Colombia, México, Río de la Plata, Chile y Guatemala, a formar el Congreso de Panamá, decía en 1824: "Después de quince años de sacrificios consagrados a la libertad de América, por obtener el sistema

* Director del INTAL. El autor agradece los comentarios del Dr. Jorge Luis Oría y del Lic. Guillermo Ondarts.

¹ Hallstein, Walter, *La unificación de Europa*, BID/INTAL, 1966, págs. 48-49.

de garantías que, en paz y guerra, sea el escudo de nuestro nuevo destino; es tiempo ya de que los intereses y las relaciones que unen entre sí a las repúblicas americanas, antes colonias españolas, tengan una base fundamental que eternice, si es posible, la duración de estos gobiernos.

"Entablar aquel sistema y consolidar el poder de este gran cuerpo político, pertenece al ejercicio de una autoridad sublime, que dirija la política de nuestros gobiernos, cuyo influjo mantenga la uniformidad de sus principios, y cuyo nombre solo calme nuestras tempestades. Tan respetable autoridad no puede existir sino en una asamblea de plenipotenciarios nombrados por cada una de nuestras repúblicas, y reunidos bajo los auspicios de la victoria, obtenida por nuestras armas contra el poder español.

"(...) Diferir más tiempo la asamblea general de los plenipotenciarios de las repúblicas que de hecho están ya confederadas, hasta que se verifique la adhesión de los demás, sería privarnos de las ventajas que produciría aquella asamblea desde su instalación. Estas ventajas se aumentan prodigiosamente, si se contempla el cuadro que nos ofrece el mundo político, y muy particularmente el continente europeo".²

En los tiempos actuales, se están volviendo a repetir las condiciones que impulsaron a Bolívar a convocar el Congreso de Panamá. En último análisis, la integración latinoamericana estará íntimamente vinculada a la necesidad de formar un frente común ante amenazas externas. Este, repetimos, no es tema del ensayo que sigue, que se limita a puntualizar las razones que brinda la economía política por las cuales nuestra región debe integrarse.

Concepto de "integración"

La palabra integración proviene del latín: "integratio". En esta lengua, sin embargo, quiere decir renovación. Según el profesor Fritz Machlup³ el término "integratio" usado en el sentido de combinar las partes en un todo data del año 1600.

El término integración económica tiene una historia bastante más corta. Aparentemente, Wilhelm Röpke fue el primero en utilizarlo en un artículo que publicó en 1939 titulado "Problemas decisivos de la desintegración de la economía mundial".

² Lecuna, Vicente, *Cartas del Libertador*, mandadas a publicar por el Banco de Venezuela, tomo XI (1802-1830), Nueva York, The Colonial Press Inc., 1948, págs. 270-272; publicada por INTAL en *Integración Latinoamericana* n° 1, abril de 1976, pág. 82.

³ Machlup, Fritz, *A History of Thought on Economic Integration*, New York, Columbia University Press, 1977, pág. 1.

En 1942, el mismo autor⁴ publicó un libro titulado "International Economic Desintegration". Sostiene Röpke que, en el período que va desde 1700 a 1914, las naciones integraron progresivamente sus economías con la economía mundial. En el período anterior, dominado por el mercantilismo, se integraron los mercados nacionales al disminuir los derechos de paso y otras gabelas feudales. Desde Röpke, no se detecta un uso del término hasta 1949.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos creó una organización gubernamental llamada "Economic Cooperation Administration". Estaba dirigida por Paul Hoffman, quien fue sumamente activo en incitar a los europeos a una unión económica para favorecer el crecimiento de esos países y, por esta vía, desbaratar los propósitos expansionistas de la Unión Soviética. En un discurso pronunciado en 1949, Hoffman⁵ utilizó 15 veces la palabra integración. Nuestro término tiene quizá su más preclara consagración en ese famoso discurso.

Llegamos así al decenio de 1950, cuando el término se consagra totalmente, su uso se difunde y el concepto es definitivamente establecido. En el año 1954, el economista Premio Nobel Jan Tinbergen⁶ publica un libro titulado "Integración económica internacional", identificando a la integración económica internacional con el libre comercio mundial en productos tanto industriales como agropecuarios. Quizá la definición más conocida es la de Bela Balassa,⁷ para quien "es el proceso o estado de cosas por las cuales diferentes naciones deciden formar un grupo regional". O sea que se define de dos maneras, como "proceso" y como un "estado de cosas". La noción de proceso es una noción dinámica, que expresa un concepto de movimiento hacia un estado distinto; un estado de cosas, en cambio, significa un concepto más estático, por cuanto se refiere a la situación en que están determinados países cuando intentan formar un grupo regional en un punto determinado del tiempo. Siguiendo con los conceptos de Balassa, podemos dividir la integración en distintos niveles. Este autor nos habla de integración comercial, de integración a nivel de factores, de integración a nivel de políticas, y nos habla de integración total. A su vez, estos con-

⁴ Röpke, Wilhelm, *International Economic Desintegration*, Edinburgh, Hodge, 1942.

⁵ Citado por Machlup, Fritz, pág. 11.

⁶ Tinbergen, Jan, *International Economic Integration*, Amsterdam, Elsevier, 1954, 2 ed., 1965. Edición en español: *Integración económica internacional*, Barcelona, Sagitario, 1968.

⁷ Balassa, Bela, *Teoría de la integración económica*, México, UTEHA, 1964. En 1980 se publicó otra edición con nuevo copyright, pero que en realidad es una reimpresión de la edición 1964. Véase, como referencia general para los problemas de la integración económica la excelente selección de lecturas de S. Andic y S. Teitel, *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, 1977; Scitovsky, Tibor, *Teoría económica e integración de la Europa Occidental*, Aguilar, 1962; Meade, James E, *Problemas de una unión económica*, Aguilar, 1957.

ceptos están relacionados con ciertas formas que adopta la integración económica y que analizaremos más adelante. Se trata, simplemente, de los conceptos de zona de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, etcétera.

La integración como medio

Es conveniente también dejar perfectamente aclarado que la integración económica es un medio y no un fin. Es un medio porque permite alcanzar un mayor desarrollo económico y éste, a su vez, permite satisfacer mayores necesidades de consumo de nuestros pueblos y, por esa vía, contribuye a un mayor bienestar general. Incidentalmente, debemos recordar que el mayor consumo económico no es el objetivo supremo del hombre. El bien supremo del hombre, decía Aristóteles,⁸ es la felicidad. El bienestar económico contribuye, en parte, a esa felicidad.

Si la integración económica es un medio para alcanzar el desarrollo económico, la primera pregunta es de qué manera la integración económica puede contribuir a nuestro mayor desarrollo. Lo hace a través de distintos medios. Primero, a través de la mayor división del trabajo que un mercado ampliado por la integración económica permite; segundo, mediante la posibilidad de utilizar las economías de escala de un mercado ampliado.

Existe una estrecha vinculación entre economías de escala y división del trabajo: a mayor escala mayores posibilidades de división de tareas. Las economías de escala posibilitan reducir considerablemente los costos y aumentar la eficiencia económica y, por ende, la productividad de la economía y los niveles de vida de la población. Además, la integración económica puede tener efectos importantes en los términos de intercambio.⁹

Por ejemplo, la Comunidad Económica Europea ha seguido una política agrícola sumamente agresiva y proteccionista.¹⁰ Cuando importa algunos productos agrícolas, lo hace a precios sumamente bajos, puesto que la integración con altas protecciones tiende a hacer subir los precios agrícolas dentro de la Comunidad, pero hace bajar los precios agrícolas internacionales. De esta manera, cuando desea comprar azúcar, o trigo, o

maíz, o algunos de los productos de exportación de América Latina, evidentemente los términos de intercambio europeos mejoran. En América Latina, si nos integráramos, podríamos hacer mucho en favor de la mejora de los precios de nuestros productos básicos de exportación. Vamos a volver sobre este tema porque es vital para el entendimiento de la naturaleza de la integración económica.¹¹ Además, la integración ayuda a nuestro crecimiento por la vía de la mayor eficiencia que provoca la competencia. Cuando una empresa está en un mercado nacional estrecho, pequeño, protegida con altas barreras, el empresario tiende a mirar a la empresa como a una fuente de renta, como un mero negocio en el que se trata simplemente de conservar el "statu quo", no haciendo muchas innovaciones y cobrando una renta que proviene, en buena medida, de privilegios meramente legales: lo principal del negocio es hacer relaciones públicas para mantener esas exenciones. Cuando hay verdadera competencia, el empresario no puede adherirse a ese concepto rentístico de la empresa, sino que tiene que estar permanentemente inventando, mejorando sus métodos de producción y siempre tratando de bajar los costos. Por esta vía se aumenta grandemente la eficiencia de la economía. Esto requiere un mercado ampliado, y no una o dos empresas en un mercado nacional estrecho y pequeño.^{12 13} La competencia tiene entonces la virtud de permitir una mayor reducción de costos y hacer que el empresario piense en la adopción de nuevos métodos de producción que permitan rebajarlos y esté siempre avizorando la posibilidad de introducir mejoras tecnológicas a los efectos de poder competir mejor y, a su vez, aumentar sus utilidades. Al hacer esto, no solamente aumentan sus utilidades sino que ciertamente contribuye al progreso de toda la sociedad.

Zona de preferencias

La forma más elemental e imperfecta de integración es lo que se ha dado en llamar zona de preferencias. Es sabido que el Tratado General del GATT establece en su artículo I la cláusula de la nación más favorecida, por la cual toda ventaja, rebaja o privilegio comercial que un país signatario otorgue a otro país se entiende "ipso jure" extendido a los demás países signatarios. Es decir que las preferencias comerciales estarían prohibidas por este acuerdo del GATT. En efecto, las únicas excepciones a la prohibición de preferencias comerciales se verifica cuando dos o más países deciden formar una zona de libre comercio o una unión aduanera (Ar-

⁸ Aristóteles, *Obras puestas en lengua castellana* por D. Patricio de Azcárate, Madrid, Medina y Navarro, 1875, 10 vol. Véase, Moral, libro I, cap. II, "El fin supremo del hombre es la felicidad", págs. 6-9.

⁹ Robson, Peter, *The Economics of International Integration*, London, Allen and Unwin, 1980. Véase en el cap. 3 la parte titulada "The Terms-of-trade Effects of Customs Unions and Free Trade Areas", págs. 32-33.

¹⁰ Halperin, Marcelo, "Prácticas restrictivas y discriminatorias de la CEE en el comercio internacional de productos agropecuarios", en *Integración Latinoamericana*, n° 61, septiembre de 1981, págs. 63-81.

¹¹ Conesa, Eduardo R., "Aplicabilidad de la tarifa óptima en Argentina", en *Integración Latinoamericana*, n° 62, octubre de 1981, págs. 6-22.

¹² Corden, Werner Max, *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford, Clarendon, 1974.

¹³ Leibenstein, H., "Allocative efficiency versus X-efficiency", en *American Economic Review*, vol. 56, 1966, págs. 392-415.

título XXIV del Tratado del GATT). Así, cuando en 1958-1959 la CEPAL propuso establecer una zona de preferencias comerciales en América Latina, se encontró en contradicción con el Acuerdo General. Posteriormente, en noviembre de 1979, el mismo GATT, por decisión unánime de las partes contratantes, decidió sancionar la llamada "cláusula de habilitación" por la que se establece que quedan exentos de la aplicación del Artículo I "los convenios, los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles".

En virtud de esta autorización, el 12 de agosto de 1980 se pudo firmar el Tratado constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) entre Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Venezuela y Uruguay, para establecer un área de preferencias comerciales entre estos países.¹⁴ Esta área de preferencias comerciales está formada básicamente por una preferencia (o rebaja) arancelaria regional y las preferencias que se otorguen los países en los llamados acuerdos parciales entre dos o más de ellos.

Zona de libre comercio

Pasamos ahora a otras definiciones. Dentro de los modos que adopta la integración hay distintas variantes formales. Una es la zona de libre comercio. Ésta se verifica cuando los países que la integran reducen a cero las tarifas entre sí, pero cada uno conserva las tarifas distintas respecto de las importaciones de extrazona. Los ejemplos más importantes de zonas de libre comercio han sido la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)¹⁵ y la Asociación Europea de Libre Comercio.¹⁶

¹⁴ Conesa, Eduardo R., "Las exportaciones intralatinamericanas como motores del desarrollo", *Integración Latinoamericana* n° 52, noviembre de 1980. Salazar Santos, Felipe, "El problema de la convergencia de las acciones parciales en el marco de la integración latinoamericana", en *Integración Latinoamericana* n° 52, noviembre de 1980, págs. 30-58. Wionczech, Miguel S., "La evolución del Tratado de Montevideo 1980 y las perspectivas de las acciones de alcance parcial de la ALADI", en *Integración Latinoamericana*, n° 50, septiembre de 1980, págs. 4-29. Barros Charlín, Raymundo y Halperin, Marcelo, "Aspectos jurídicos vinculados al establecimiento de un margen de preferencia regional", en *Integración Latinoamericana*, n° 49, agosto de 1980, págs. 13-51.

¹⁵ INTAL, "Seminario sobre la estructuración de la ALALC (Informe final)", en *Integración Latinoamericana*, n° 42, enero-febrero de 1980. Sloan, John W., "La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: una evaluación de sus logros y fracasos", en *Integración Latinoamericana*, n° 42, diciembre de 1979. ALALC, "La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", Montevideo, 1973. Magariños, Gustavo, "La Integración Económica y el Mercado Común Latinoamericano", Montevideo, ALALC, 1967.

¹⁶ EFTA, *Economic Integration and Free Trade in a Changing*

Inmediatamente surge la necesidad en toda zona de libre comercio de establecer normas de origen, porque si un país "A" tiene una protección muy alta a un producto determinado y, al mismo tiempo, está en una zona de libre comercio con otro país "B", y este último país tiene una protección muy baja para ese mismo producto, no conviene importar directamente de extrazona ese producto al país "A", sino primero hacer entrar el producto al país "B", que cobra un derecho de importación muy bajo y, después, merced al libre comercio, mandar el producto al país "A", que tiene la tarifa de importación alta; de donde la zona de libre comercio presenta un blanco que permite la burla de los principios en que se sustenta, a menos que se dicten determinadas normas que se llaman de "origen". En todas las zonas de libre comercio las reglamentaciones permiten el libre comercio, pero sujeto a que el bien sea de origen regional, es decir, que tenga una alta proporción de materias primas y valor agregado dentro de la zona de libre comercio. Cuando esa condición se cumple, entonces el bien puede circular libremente. Cuando esa condición no se cumple, no está sujeto al libre comercio porque favorece el tipo de maniobras a las que nos hemos referido anteriormente.

Unión aduanera

Quizá la zona de libre comercio no sea una forma muy conveniente para la integración de América Latina. Es mejor una unión aduanera; la unión aduanera se basa en tres conceptos distintos. El primero es la liberación del comercio recíproco, que puede ser gradual. El segundo es una tarifa externa común: todos los países deciden igualar las tarifas que ponen a la importación de extrazona. Por último, los países pueden establecer una aduana común que recaude los fondos y luego los distribuya entre los países.¹⁷ De cualquier manera, cuando las tarifas son iguales en todos los países y existe libre comercio interno, estamos en presencia de una unión aduanera, aunque en realidad las aduanas estén separadas y aunque cada aduana nacional recaude el producido de los impuestos y no lo pase a un fondo común. Lo importante es que una unión aduanera provee a un esquema de integración de rentas, que son el producido de los derechos de importación. Éstos pueden ir o no a un fondo común pero, evidentemente, pueden ser un factor sumamente importante para cohesionar y dar forma, vitalidad y energía a un esquema de integración. Las rentas de una unión aduanera pueden servir para distribuir, entre los países que

World Economy, Geneva, 1980. EFTA, *EFTA at a Cross Road; and other Essays written for the twentieth anniversary of the European Free Trade Association*, Geneva, 1980. EFTA, *The European Free Trade Association; Structure, rules and Operations*, Geneva, 1976.

¹⁷ Robson, Peter, ob. cit., véase cap. II, págs. 11-30. Balassa, Bela, ob. cit., véase cap. II, págs. 23-62.

forman parte de dicha unión, de manera distinta, la recaudación que se produciría en cada aduana nacional, de modo de compensar a los países de menor desarrollo económico relativo por ciertas desigualdades que en los inicios de un proceso de integración económica se pueden generar en contra de ellos. Volveremos sobre esta cuestión. Conviene mencionar aquí, al pasar, que en América Latina contamos con tres esquemas de integración económica que tienen muchas de las características de una unión aduanera, también de un mercado común y aun de comunidad económica. Ellos son el Grupo Andino,¹⁸ el Mercado Común Centroamericano,¹⁹ y el CARICOM.²⁰

Mercado común y comunidad económica

Otro concepto empleado frecuentemente en la teoría de la integración económica es el de mercado común. Existe tal mercado común cuando, además de libre circulación de bienes y tarifa externa común, existe libre circulación de los factores de la producción; es decir, del trabajo y del capital. Cuando se verifican estas dos condiciones, estamos ante una fórmula más elevada de integración, que es la del mercado común.

Ante la necesidad de mejorar e introducir mayor sofisticación en los mecanismos de integración, se puede llegar a una armonización de las políticas fiscales y monetarias entre los países que forman un mercado común, en cuyo caso se está en presencia de una forma más avanzada todavía de integración, que es la comunidad económica. La comunidad económica existe cuando no solamente hay tarifa externa común, aduana común, libre circulación de factores, etc., sino que, además, los países coordinan sus políticas monetarias y fiscales mediante organismos comunitarios que dictan normas sobre estas materias. El ejemplo más acabado de esta forma de la integración es la Comunidad Económica Europea.²¹

¹⁸ JUNAC, *Evaluación del proceso de integración, 1969-1979*, Lima, 1979, con 10 anexos técnicos.

¹⁹ Cline, William R. y Delgado, Enrique, *Economic integration in Central America*, Washington, The Brookings Institution, 1978. SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, Buenos Aires, INTAL, 1973, 11 volúmenes.

²⁰ CEPAL, Oficina para el Caribe, *Economic Activity 1980 in Caribbean Countries*. CEPAL/CARIB 81/10, Caribbean Common Market, Council of Ministers, "The Caribbean Community in the 1980's: report by a Group of Caribbean Experts", Georgetown, The Caribbean Community Secretariat, 1981.

²¹ Catalano, Nicola, *Manual de Derecho de las Comunidades Europeas*, Buenos Aires, INTAL, 1966. Maillat, Pierre, *The Construction of a European Community: Achievements and Prospects for the future*, New York, Praeger, 1977. European Parliament Secretariat, *Europe Today; State of European Integration, 1980-1981*, Luxembourg, 1981, Comunidades Europeas. *The European Community; Today and Tomorrow*, Luxembourg, 1978.

Llegamos así a la etapa que Bela Balassa diría de "policy integration", de integración en la formulación de las políticas económicas. En esta última etapa, los altos funcionarios de los bancos centrales tienen que coordinar permanentemente las políticas monetarias y las tesorerías de los gobiernos deben también coordinar las políticas fiscales. La comunidad económica se acerca grandemente a una unificación total y a la formación de un solo país por la vía de la integración económica. El caso típico es el de Estados Unidos de América, que de 13 colonias separadas pasó a formar un solo gran mercado. Europa marcha en esa dirección: se encamina hacia los Estados Unidos de Europa. Ya alrededor del año 1900 se realizaron diversas conferencias sobre los Estados Unidos de Europa y, precisamente, un partidario ferviente de la Unión era un gran economista italiano, Wilfredo Pareto. Evidentemente, la integración económica desemboca en una gran nación. Los estudiosos de la ciencia política indican que los verdaderos políticos, los políticos de raza, en todos los casos, buscan la integración.²² Llámese integración a nivel de nación, integración de los distintos sectores de un país en pos de objetivos claramente establecidos, o integración de un conjunto de naciones en una unidad mayor, pero todo político que se precie de tal sabe que la integración es el concepto principal de su propia profesión.

La división del trabajo²³

Consideraremos ahora ciertos conceptos fundamentales de la economía política. Estos conceptos son algo abstractos, pero es muy importante captarlos desde el comienzo para entender el porqué de los hechos y qué es lo que está pasando con los distintos procesos de integración. Al mismo tiempo, nos ofrecen ciertas categorías²⁴ de pensamiento que nos permiten razonar, discutir y juzgar el acierto de determinadas medidas de integración económica que se han ido adoptando en la región latinoamericana.

Habíamos mencionado brevemente la división del trabajo. Si una persona debe hacer su propia ropa y sus propios zapatos, es posible que logre hacer las dos cosas. Pero si una persona se especializa en hacer su ropa y adquiere la profesión de sastre, y otra la de zapatero, es probable que tanto los trajes como los zapatos sean producidos a más bajo costo y se tengan dos

²² Ortega y Gasset, *España Invertebrada*, Obras Completas, tomo III, Espasa Calpe, 1955.

²³ Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1958. Véase los cap. I-III sobre la división del trabajo, págs. 7-23.

²⁴ Kant, Emmanuel, *Crítica de la razón pura*, 3ª ed., Buenos Aires, Sopena, 1945. 2 vol., véase 1ª parte, libro I, cap. I, sec. 3ª: "De los conceptos puros del entendimiento o categorías", vol. 1, págs. 116-121.

productos de mayor calidad.²⁵ Con este concepto simple establecido en la obra de Adam Smith, "La Riqueza de las Naciones", se inicia toda la ciencia de la economía política.

Adam Smith también es autor de un concepto según el cual "the division of labour is limited by the extent of the market";²⁶ es decir, la división del trabajo está limitada por la extensión del mercado. Para que la mayor eficiencia que produce esta división del trabajo pueda verificarse en la práctica, es necesario que haya un mercado grande. En el extremo opuesto, Robinson Crusoe, en su isla, debe proveer a todas sus necesidades: conseguir sus propios alimentos, fabricar su propia vestimenta, etc., etc., y lo hace todo muy rudimentariamente.

La división del trabajo permite aumentar la productividad de la economía. Éste es un concepto clave. Por ejemplo, el mercado de Estados Unidos estuvo bastante aislado del mercado mundial.²⁷ Durante el siglo XIX y hasta después de 1930 fue un país altamente proteccionista, con tarifas que fácilmente rondaban en promedios del 70, 80 y 100 por ciento. Sin embargo, como Estados Unidos tenía ya un gran mercado interno, esta protección respecto del exterior no era tan perjudicial y, conforme a ciertas hipótesis, se puede sostener que aun la misma teoría económica aconsejaba dicha protección,²⁸ en función de la tarifa óptima, concepto que analizaremos más adelante.

Lo importante es que una población que en el siglo pasado ya superaba los 100 millones de habitantes formaba un mercado considerable, permitía una efectiva división del trabajo y, por este medio, una gran eficiencia económica. El crecimiento económico de Estados Unidos fue posible debido a la amplitud de su mercado. En realidad, Estados Unidos es la consecuencia de un proceso de integración económica, porque en la época de la dominación inglesa existían 13 colonias que tenían vinculación independiente y directa respecto de la Corona de Inglaterra. Prácticamente, eran estados independientes. Cuando se declara la independencia, ante la necesidad de librar la guerra consiguiente, las colonias establecen primero una Confederación. Después advierten que una confederación no es suficiente para la pro-

moción del desarrollo y del potencial del país, ni para la defensa. Entonces, crean el Estado Federal, que es Estados Unidos de América de hoy, mediante la Constitución de 1787. En ella se prohíben los derechos de importación entre los Estados de la Unión. Éste es un concepto fundamental de la Constitución estadounidense: no se pueden establecer aduanas a los efectos del paso de mercaderías de un Estado a otro. Solamente se pueden establecer tarifas de importación para mercaderías provenientes del resto del mundo, pero no dentro de las 13 colonias o nuevos Estados. Así se consiguió establecer un mercado ampliado y Estados Unidos comenzó a desarrollarse hasta constituirse en la primera potencia económica del mundo. Evidentemente, sus estadistas fundadores tuvieron una visión correcta del concepto fundamental de la división del trabajo. No en vano la Constitución de los Estados Unidos se dicta algunos años después de la difusión del famoso libro de Adam Smith "La Riqueza de las Naciones". Los sabios creadores de la Constitución estadounidense lo conocían muy bien.²⁹

El principio de la división del trabajo no es un principio exclusivamente seguido por las economías capitalistas, sino que es reconocido también en los países socialistas como un factor que aumenta la eficiencia económica.^{30 31} Por ello, los países socialistas se han asociado en una especie de mercado común, que se llama Council of Mutual Economic Assistance o Consejo de Asistencia Económica Mutua, que pretende establecer un gran mercado con la Unión Soviética, Polonia, Alemania Oriental, Bulgaria, Rumania y Checoslovaquia. También Cuba se ha adherido a este Consejo. En el mundo socialista se reconoce ampliamente que la división del trabajo aumenta considerablemente la eficiencia económica. De hecho, el marxismo toma mucho de prestado de la economía política de David Ricardo. Marx³² había estudiado en profundidad las ideas de Ricardo, así como conocía perfectamente "La Riqueza de las Naciones" de Adam Smith. Ricardo³³ publicó "Principios de economía política y tributación" en el año 1817. Este libro es ciertamente la biblia económica de Marx, y cuando él escribe "El Capital" tiene muy presente los conceptos fundamentales de Ricardo y, desde luego, el concepto del valor trabajo: Ricardo sostenía que los bienes valen en función del trabajo incorporado

²⁵ Smith, Adam, ob. cit.

²⁶ Smith, Adam, ob. cit. "Así como la facultad de cambiar motiva la división del trabajo, la amplitud de esta división se halla limitada por la extensión de aquella facultad o, dicho en otras palabras, por la extensión del mercado. Cuando éste es muy pequeño, nadie se anima a dedicarse por entero a una ocupación, por falta de capacidad para cambiar el sobrante del producto de su trabajo, en exceso del propio consumo, por la parte que necesita de los resultados de la labor de otros".

²⁷ Kindleberger, Charles P., *Economía Internacional*, 7ª ed. Madrid, Aguilar, 1979.

²⁸ James, John A., "The Optimal Tariff in the Antebellum United States", en *American Economic Review*, vol. 71, septiembre de 1981, págs. 726-734.

²⁹ Beard, Charles A., *Una interpretación económica de la Constitución de los Estados Unidos*, Buenos Aires, Arayú, 1953.

³⁰ Robson, Peter, ob. cit., véase: "Integration among Centrally Planned Economies", págs. 128-144.

³¹ Balassa, Bela, "Types of Economic Integration", Washington, Banco Mundial, 1974 (Working paper 185).

³² Marx, Carlos, *El Capital; Crítica de la economía política*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1959, 3 vol., véase vol. 1, cap. 12, "División del trabajo y manufactura", págs. 272-301.

³³ Ricardo, David: *Principios de economía política y tributación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959, véase cap. I, "Sobre el valor", págs. 9-50.

a ellos. Este es un concepto clave que Marx adoptó en "El Capital". En conclusión, la división del trabajo es un concepto universal que no está unido a determinadas ideologías políticas. Es una categoría objetiva muy importante que hay que tener en cuenta al analizar la integración económica.

Las ventajas comparativas

Un segundo concepto básico es la llamada teoría de las ventajas comparativas. Una vez más, tenemos que recordar a Ricardo,³⁴ quien la desarrolla en el libro que mencionamos. Por cierto no se discute que cuando un país puede producir más barato un producto, digamos, por ejemplo, Inglaterra tejidos de lana, y Portugal vino, los dos ganan cuando Portugal importa tejidos de Inglaterra e Inglaterra importa vinos de Portugal. Esto es obvio, pero no es tan obvio que, si Portugal, por ejemplo, fuera más eficiente en la producción de ambos, vino y lanas, en términos absolutos,^{35 36} igualmente convendría establecer un intercambio comercial entre los dos países porque lo importante es la ventaja comparativa, es decir, la cantidad de horas/hombre con que Portugal puede producir más barato vino en relación con tejidos. Las condiciones de clima de Portugal, la cantidad de sol diurno que impera en ese país y el clima muy benigno hacen que el país tenga ventajas comparativas naturales en la producción de uva y en la producción de vino, y que por ello se necesite menos trabajo que para producir vino en Inglaterra. Seguramente, por la mano de obra más barata, Portugal también podría producir textiles más baratos. Sin embargo, le convendría comerciar con Inglaterra exportando vinos e importando telas de lana, para poder consumir más de los dos productos. En definitiva, la teoría de las ventajas comparativas nos dice que debemos especializarnos en aquellos productos que podemos producir mejor, adquirir una gran destreza en esa producción, exportar, vender ese producto y con el producido adquirir una gran variedad de otros productos para cuya producción no tenemos buenas condiciones. De esta forma podremos elevar nuestro nivel de vida. Este principio de las ventajas comparativas, si bien fue desarrollado para las naciones, también se aplica en el ámbito individual. Cualquiera de nosotros sabe que la mejor forma de desarrollar nuestras capacidades consiste en lograr una especialización en una actividad en la cual tenemos ciertas ventajas. Tanto en nuestros objetivos individuales como en los colectivos debemos tener bien presente este concepto de las ventajas comparativas.

³⁴ Ricardo, David, ob. cit., véase cap. VIII, "Sobre el comercio exterior", págs. 98-113.

³⁵ Kindleberger, Charles P., ob. cit., véase "Ley de la ventaja comparativa", págs. 19-22.

³⁶ Grubel, Herbert G., *International Economics*. Homewood Ill., Irwin, 1977, véase "Absolute and Comparative Advantage", págs. 12-17.

La renta de la tierra

Otro principio de Ricardo³⁷ es el concepto de la renta de la tierra como remuneración en exceso de lo necesario para estimular la producción. En el siglo XIX existía en Inglaterra una fuerte diferencia entre el partido liberal y el partido conservador. El partido liberal era el partido de los industriales, de los banqueros y de los intelectuales. En cambio, el partido conservador era básicamente el partido de los terratenientes y de las clases agrícolas. David Ricardo, que era banquero, cuando escribía y razonaba en materia de economía política, tenía cierta animadversión a la clase de los terratenientes a la cual no pertenecía. Y esto está muy relacionado con las ventajas comparativas, porque si Inglaterra tenía altas tarifas a la importación de granos, entonces las tierras inglesas iban a producir una renta para los agricultores y los terratenientes ingleses. Si se bajaban las tarifas y se importaban los granos del exterior, evidentemente se iba a reducir esa renta, esa ganancia extra del terrateniente inglés y, al reducirse esa ganancia, se iba a reducir la fuente de poder económico de la clase propietaria agrícola. Volveremos sobre este concepto porque está íntimamente vinculado a la política de la Comunidad Económica Europea, uno de cuyos pilares es una política agrícola proteccionista³⁸ que consiste en el reverso de la política inglesa de la segunda mitad del siglo pasado. Veremos las consecuencias que esto tiene en la distribución del ingreso en Europa y sobre los términos de intercambio para América Latina.

La igualación de los precios de los factores de la producción

Un cuarto concepto que debemos tener presente para el análisis de la integración económica es aquel de la igualación de los precios de los factores por la vía del comercio. Los que han profundizado en el estudio de la economía conocerán seguramente algunos teoremas desarrollados por Samuelson³⁹ y Harry Johnson,⁴⁰

³⁷ Ricardo, David, ob. cit., véase el cap. II, "Sobre la renta", págs. 50-63.

³⁸ Josling, T. E., Langworthy, Mark y Pearson, Scott, *Options for Farm Policy in the European Community*, Trade Policy Research Centre, London, 1981, Thames Essay N° 27, Ditchling Press Limited, Hassocks, Sussex.

³⁹ Samuelson, Paul A., "International Factor-price Equalization once Again", en: *Economic Journal*, vol. 59, n° 234, junio de 1949, págs. 181-197. Traducido con el título: "Algo sobre la igualación internacional de los precios de los factores" en Caves, R. F. y Johnson, H. G., *Ensayos de economía internacional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1971, págs. 84-100.

⁴⁰ Johnson, Harry G., "Factor Endowments, International Trade, and Factor Prices", en *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 25, n° 3, septiembre de 1957, págs. 270-283. Traducido con el título "Dotación de factores, comercio internacional y precio de los factores", en Johnson, Harry G.,

donde se demuestra que la intensificación del comercio entre dos países conduce a que la remuneración de los factores de la producción entre ambos tienda a igualarse. Este es un principio que tendría vastas consecuencias, si fuera válido, en la integración y, por ello, es necesario discutirlo.

Si, por ejemplo, Alemania, que tiene un nivel de vida más alto que Francia, se integrara a esta última y fuera cierto que el comercio conduce a una nivelación en las retribuciones a los factores, los salarios más altos de Alemania tenderían a bajar y los de Francia a subir con la integración económica. En estas condiciones a Alemania puede no convenirle la integración económica; lo mismo ocurriría dentro de nuestro ámbito latinoamericano. Hay países que tienen niveles de vida más altos y otros más bajos. Si este principio de la igualación de los precios de los factores por la intensificación del comercio fuera válido, evidentemente a algunos países sí les convendría la integración: son los de menor desarrollo y los de menor nivel de vida. A otros, de más alto nivel de desarrollo, no les convendría.

Es muy valedero entonces entender la importancia práctica de este principio que está matemáticamente demostrado en la economía. La demostración se basa en una cantidad de hipótesis que no siempre se presentan en la realidad, lo cual impide la aplicación de este teorema en la práctica. Aun en países con un mercado tan integrado como, por ejemplo, Estados Unidos, un agricultor en Iowa⁴¹ tiene un ingreso que suele estar en el orden de las 30 veces sobre lo que gana un trabajador en el sur de Estados Unidos, o sea que, aun en un mercado muy unificado, esta igualación de los precios de los factores no se produce. Ello ocurre, entre otras razones, porque no se cumplen las hipótesis sobre las que se basa la tendencia hacia la igualación de las remuneraciones de los factores. Entre otras condiciones, es necesario para la demostración del teorema, que los países tengan la misma función de producción.

Otra hipótesis, también necesaria, para que el teorema sea válido es que la cantidad de productos tiene que ser mayor que la cantidad de factores. Como en realidad cada hombre es un factor de producción distinto, porque tiene características, educación, habilidades distintas de otro hombre, puede cuestionarse bastante que esta premisa tenga validez. En definitiva, lo importante es saber que este principio no tiene aplicación práctica por la irrelevancia de las premisas sobre las cuales está demostrado. Esto quiere decir que los países pueden ir a una integración económica sin temor: los mayores, de ver reducido su nivel de vida, y los menores, en la

seguridad de que por otras causas, no por ésta, van a aumentar su nivel de vida.

La movilidad de los factores^{42 43}

Si bien hemos hablado de la igualación de los precios de los factores por la vía de la intensificación del comercio, queda una segunda variante que es la igualación de los precios de los factores, o sea del trabajo y del capital, merced a la movilidad de estos mismos; es decir, a la posibilidad de transferencia de factores entre los distintos espacios económicos. Evidentemente, si los trabajadores de Francia y de Italia fueran a Alemania para trabajar allí, con una nueva remuneración más alta, habría una gran afluencia de trabajadores hacia este último país y, por supuesto, la oferta de mano de obra haría bajar los salarios. Si se establece una completa movilidad de mano de obra entre, por un lado, países donde hay mucha mano de obra y los salarios son por consiguiente bajos y, por el otro, países donde hay escasez de mano de obra con salarios más altos, es evidente que la integración del mercado de trabajo favorecería la emigración del trabajo del país en que tiene menor remuneración al que tiene mayor remuneración. Por consiguiente, la mayor oferta en este último país haría bajar la remuneración del trabajo. También se debe tener en cuenta que existen muchas diferencias en el tipo de trabajo que se puede prestar: por ejemplo, trabajo eminentemente intelectual y trabajo artesanal de distinto grado de calidad. No es tampoco fácil generalizar ni hablar del factor trabajo como si fuera homogéneo. Lo cierto es que en este último caso, evidentemente, se produce una tendencia a la igualación. Y lo mismo que sucede con respecto al trabajo, ocurre también con respecto al capital. Si en un país la tasa de beneficio normal es, digamos, de 15 por ciento, y en otro normalmente los negocios dan 10 por ciento, es evidente que la integración en el mercado de capitales provocará emigración del capital de donde solamente tiene una tasa de beneficios de 10 por ciento para ser invertido en aquel país que tiene una tasa de beneficios de 15 por ciento. Se va a verificar una mayor oferta de capitales en el que tiene 15 por ciento y una menor oferta en aquel que sólo produce 10 por ciento. Por consiguiente, la tasa de beneficio va a confluir en algún punto intermedio en toda la unión, por ejemplo en 12 por ciento, en 13 por ciento, etcétera.

Cabe señalar que en los ejemplos más acabados de integración económica, como la Comunidad Económica Europea, la movilidad del capital y del trabajo es limitada. El trabajador francés se queda en Francia y el

Comercio internacional y crecimiento económico, Buenos Aires, Amorrortu, 1971.

⁴¹ Machlup, Fritz, ob. cit., véase "Equalizing the Earnings of Equal Factors through Free Trade", págs. 57-59 y "Stopping the Equalization Process", págs. 59-60.

⁴² Robson, Peter, ob. cit., véase "The Effects of Capital Market Integration", págs. 80-81 y "The Effects of Labor Mobility", págs. 81-82.

⁴³ Grubel, Herbert C., ob. cit., véase "International Factor Movements and the Economies of Integration", págs. 521-581.

alemán en Alemania. Difícilmente un trabajador emigra a otro país, no obstante que las leyes y el Tratado le dan prácticamente un tratamiento nacional a un trabajador de un país de la Comunidad Económica Europea que va hacia otro de los países miembros.⁴⁴ A pesar de ello, hay muy poca migración dentro de la Comunidad Económica Europea. Esto puede deberse, en parte, al idioma, pero creemos que hay motivos más profundos que hacen a la educación, a la cultura, a la necesidad de sentir cierto arraigo y ciertas conexiones familiares y de amistades que hacen que la gente prefiera el lugar donde nació o donde comenzó a desarrollar sus actividades. De lo contrario, si solamente se hubiera obedecido a las leyes de la economía, como los salarios son mucho más elevados en Alemania que en Italia, por ejemplo, se hubiera producido una gran emigración de este último país hacia Alemania; sin embargo, no ha sido así. Lo que ha producido la Comunidad Económica Europea es una gran cantidad de inmigrantes provenientes de afuera, por ejemplo, españoles y turcos que se dirigen a Alemania.

Esta migración se ha llevado a cabo, sin lugar a dudas, porque las diferencias en el nivel de retribución al trabajo son abismales y, evidentemente, se superan las barreras del idioma y otras que hemos mencionado, siendo conveniente para un turco o un español radicarse por un tiempo en Alemania, ganar un buen salario, hacer ahorros y después volver a su país. No ocurre lo mismo con los trabajadores de los países miembros de la Comunidad Económica Europea, no obstante la garantía de la igualdad ante la ley que establece el Tratado.

Esto demuestra que, por más que la Comunidad Económica Europea es la forma más avanzada de integración que podemos considerar al presente, dista mucho de una integración a nivel de factores. En Estados Unidos, en cambio, hay un mercado de factores totalmente integrado; un ingeniero que trabaja en Pennsylvania, si la compañía no le paga bien o quiere ascender, no tiene problemas para trasladarse a California. Normalmente, en Estados Unidos la gente se muda, en promedio, cada cinco años de ciudad en ciudad, lo cual indica que allí efectivamente existe un mercado integrado de trabajo. No ocurre así en Europa. Incidentalmente, algo similar ocurre en cuanto a los bienes finales: si bien es cierto que existe un mercado aparentemente integrado de automóviles en la Comunidad Económica Europea, en Alemania se compra Mercedes Benz y en Francia se compra Peugeot. Es decir, los europeos en una altísima proporción adhieren a los bienes producidos dentro del mismo país. Prefieren lo

⁴⁴ Tamburi, Giovanni, Aspectos sociales y económicos de las migraciones de trabajadores en los países de la Comunidad Económica Europea, con referencia especial a la coordinación y a la armonización de las prestaciones sociales. Antecedentes y referencias a la problemática en América Latina, INTAL, enero de 1980.

nacional, aunque los mercados están integrados en teoría. Se ha dicho⁴⁵ que en realidad hay integración total cuando no hay ninguna clase de discriminación en el tratamiento por parte del mercado mismo a los bienes y a los factores, en función de su origen. Por ejemplo, si en Estados Unidos un automóvil es producido en Michigan y armado en Maryland, a nadie le interesa eso. El ciudadano que vive en Michigan, o en Pennsylvania, no tiene ninguna prevención mental en comprar un automóvil armado en Maryland. Es totalmente indiferente al lugar en el que se fabrica el automóvil. En cambio, en Europa el comportamiento es distinto.

Las economías de escala

Otro concepto que debemos tener presente es el de economías de escala.⁴⁶ Estas se originan en un hecho, si se quiere, tecnológico. Para aplicar los métodos y la tecnología moderna se requiere producción en masa, producción en grandes cantidades, pues esta circunstancia permite bajar considerablemente los costos. La producción de automóviles es un caso típico. El mercado de Estados Unidos consumía unos diez millones de automóviles por año. El stock de automóviles es de unos 50 millones o más. Es claro que para producir tales cantidades, las empresas tienen formas de organización que reducen considerablemente los costos, porque entonces pueden utilizar las economías de escala. Las curvas del costo, en un gráfico típico, cuanto mayor es la escala de producción están más abajo. Esto es algo indiscutido. Además, y es lo importante, las economías de escala constituyen una de las razones básicas por las cuales conviene la integración económica, porque si para producir eficientemente hay que producir en grandes cantidades y para ello necesitamos un mercado ampliado, entonces, evidentemente, este hecho tecnológico,^{47 48 49} es un motivo determinante de la necesidad de que nuestros países implementen la integración económica.

Es sabido que en América Latina los países que tienen menor desarrollo económico relativo generalmente son

⁴⁵ Machlup, Fritz, ob. cit., véase "Division of Labour, Mobility and non-discrimination", págs. 16-18.

⁴⁶ Cline, William R., "Las economías de escala y la integración económica de América Latina", en *Integración Latinoamericana* n° 68, mayo de 1982.

⁴⁷ Corden, Werner Max, "Economies of Scale and Customs Union Theory", en *Journal of Political Economy*, vol. 80, 1972, págs. 465-475.

⁴⁸ Silberstein, Aubrey, "Economies of Scale in Theory and Practice", en *Economic Journal*, mayo de 1972, suplemento, págs. 369-391.

⁴⁹ McGee, John S., "Efficiency and Economies of Size", en H. J. Goldschmid, H. M. Mann y J. F. Weston, *Industrial Concentration: The New Learning*, Boston, Little Brown, 1974, págs. 55-96.

aquellos países donde la cantidad de población y el ingreso de esa población es bajo, o sea el mercado es pequeño. La raíz del mal está en la estrechez del mercado nacional; con ese mercado es muy difícil utilizar la tecnología moderna y producir a bajos costos. Por eso quizá los países que más imperiosamente necesiten de la integración sean aquellos donde el mercado es más pequeño, y la razón está, nuevamente, en las economías de escala.

Economías de escala, planificación y regulación económica^{50 51}

Debemos considerar un problema que plantean las economías de escala. Mercados enormes, como el estado-unidense y el Mercado Común Europeo, que permiten la vigencia de estas economías, al mismo tiempo, facilitan la competencia. En Estados Unidos, por ejemplo, hay tres, cuatro fábricas de automóviles, varias fábricas de aviones; el mercado es suficientemente grande para dar lugar a cierta competencia. Pero en muchos de nuestros países la escala que tolera la dimensión del mercado es suficiente para una sola planta. Aquí se presenta un problema. La competencia no puede tener vigencia para la asignación de los recursos cuando los mercados son pequeños. Si el mercado solamente alcanza para una planta, evidentemente, para producir a bajos costos se requiere un monopolio y aquí, entonces, se presenta una colisión entre el principio de las economías de escala y otro principio: el de la competencia como medio para aumentar el desarrollo. La forma de compaginar esta contradicción entre economías de escala y competencia es la planificación económica. Se pueden asignar las inversiones entre los distintos países miembros de una comunidad económica o de un mercado común, a través de una adecuada planificación que tenga en cuenta las ventajas comparativas,^{52 53} que tiene cada país en producir tal o cual producto. Cabe subrayar que esto se encuentra condicionado a que el principio de las economías de escala tenga vigencia en el mercado de ese producto; si no hay economías de escala importantes, la planificación puede llevar a una burocratización del proceso de inversión, sin una verdadera razón que la justifique. Por ejemplo, en el Mercado Común Centroamericano, cabe una sola planta de pulpa y papel; entonces, una adecuada planificación en su momento asignó esta planta a Honduras; Honduras no la pudo llevar a cabo, por diversas razones, pero evidentemente no hay más solución, dadas las

dimensiones del Mercado Común Centroamericano, que planificar y repartir ciertas grandes industrias en las cuales se necesita hacer uso de las economías de escala porque aún el mercado ampliado de la Unión es pequeño. En definitiva, en algunos casos, el concepto de economías de escala nos lleva a la necesidad de cierta planificación. No debemos generalizar, sin embargo, y creer que la planificación es necesaria en toda la economía. Es particularmente necesaria donde hay grandes economías de escala. En los otros sectores, la mayoría de los estudiosos de la economía industrial y de la integración aconsejan seguir los dictados de la competencia, es decir, la libertad de mercado.

La competencia

Llegamos así a otro gran principio que sustenta la integración económica. La competencia tiende a desanquilosar al empresario, tiende a eliminar al empresario rentista que ve en la empresa sólo una fuente de ingresos personales obtenidos merced a privilegios, permisos de importación de insumos, exenciones impositivas y otras sinecuras. La empresa es, en este caso, simplemente un vehículo de canalización de esos privilegios que redundan en un alto beneficio empresario. El titular de la empresa debe ser un especialista en relaciones públicas para mantener estos privilegios. Esto es muy común en nuestros países. Una parte de los empresarios trata de buscar un refugio donde se pueda obtener alguna renta económica, sea en el sector industrial o en otros sectores, escapando a la competencia. Esto, si bien produce beneficios para la persona que individualmente consigue esa especie de refugio compuesto de privilegios, no beneficia a la sociedad en su conjunto. No se cumple entonces el principio de la mano invisible de que hablaba Adam Smith,⁵⁴ según el cual el empresario, buscando el beneficio propio, en realidad, sin quererlo, estaba procurando el beneficio de la sociedad. En todos los países existen leyes que autorizan exenciones fiscales, permisos de importación que dan los Bancos Centrales o los Ministerios de Comercio, y regulaciones que favorecen el establecimiento de una empresa con grandes beneficios, que no podrían generarse y mantenerse sin esos privilegios. Esto es muy generalizado en todos los países en desarrollo y es una de las causas de que no estén desarrollados. La profesora Anne Krueger, de la Universidad de Minnesota, estudiando el ejemplo de Turquía —un país sumamente complicado para operar económicamente por la gran cantidad de controles, permisos que hay que obtener en la actividad económica— escribió un artículo que se titula "The Political Economy of the Rent-Seeking Society",⁵⁵ es decir, de la sociedad

⁵⁰ Scitovsky, Tibor, "Two Concepts of External Economies", en *Journal of Political Economy*, vol. 17, 1954, págs. 143-151.

⁵¹ Lange, Oskar and Taylor, Fred M., *On the Economic Theory of Socialism*, New York, McGraw Hill, 1956.

⁵² Para esto, nada mejor que el dominio de la técnica de análisis de costo beneficio. OECD, *Cost Benefit Analysis*, París, 1977.

⁵³ Mishan, E., *Cost Benefit Analysis*, New York, Praeger, 1976.

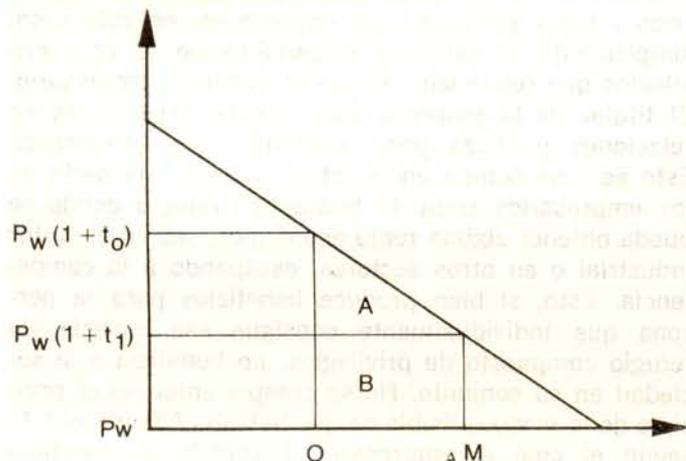
⁵⁴ Smith, Adam, ob. cit., véase pág. 402.

⁵⁵ Krueger, Anne O., "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", en *American Economic Review*, junio de 1974, vol. 63, págs. 291-303.

donde todos buscan una renta por la vía de un privilegio. Como se dijo anteriormente, esto puede ser muy conveniente para el individuo que consigue esos privilegios, pero estas sinecuras perjudican al conjunto: es una de las causas que mantienen el subdesarrollo. Habría que romper esas estructuras y establecer reglas de juego claras para asegurar que la empresa que produce un artículo sea aquella que puede producirlo más barato y con mejor calidad, sin privilegios y no porque se consiguió el permiso de importación, el decreto, etc. Debe comprenderse la importancia de la competencia, porque su vigencia y aplicación contribuyen grandemente a la superación del subdesarrollo económico.

Los beneficios de la liberación del comercio

Distintos autores han tratado de cuantificar los efectos que un mercado ampliado produce en el bienestar de los países y en las nuevas inversiones; todos estos estudios comienzan por analizar las ganancias estáticas de la liberación del comercio y gran parte de ellos siguen la fórmula siguiente:⁵⁶



$$B = 0.5(t_0 - t_1) \Delta M + t_1 \Delta M = \Delta M \left[0.5t_0 - 0.5t_1 + t_1 \right]$$

$$= \Delta M \cdot 0.5(t_0 + t_1)$$

Supongamos un país que importa un producto que también produce internamente, con una protección igual a t_0 . P_w es el precio internacional. Se decide bajar la protección a t_1 . En el eje de las ordenadas medimos la altura de la tarifa. Obviamente las importaciones, medidas en el eje de las abscisas, aumentan. Las importaciones crecen en ΔM . Como se puede apreciar a primera vista, es claro que los consumidores en ese país ahorran una buena parte del precio que ha sido reducido a $P_w(1+t_1)$ y también ahora consumen más que antes, porque antes importaban P_{w_0} y ahora importan P_{w_0} más

⁵⁶ Cline, William, Kawanabe, Noboru, Kransjo, T y Williams, Thomas, *Trade Negotiations in the Tokyo Round*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1978, págs. 37-40.

ΔM . Sin embargo, con respecto al rectángulo de arriba a la izquierda, si bien es cierto que después de la rebaja los consumidores lo ahorran, antes el Gobierno lo recaudaba en concepto de ingreso aduanero; en consecuencia, se compensan los dos desde el punto de vista del país en su conjunto. Entonces, el beneficio de la rebaja del arancel está en la suma del triángulo A y el rectángulo B; este último rectángulo porque simplemente se consume más que antes y el triángulo A por la baja del precio. Tenemos, pues, que sumar ambos efectos para llegar a una medida aproximada de las ganancias del bienestar que produce en un país la reducción de un arancel. Para efectuar las operaciones tenemos que recordar nuestra geometría elemental; tenemos que sumar el triángulo A, cuya superficie es igual a la diferencia entre la tarifa más alta y la tarifa más baja multiplicado por ΔM y dividido por dos (la fórmula de la superficie es base por altura sobre 2), o sea que este primer término nos da la superficie A. Luego, la tarifa t_1 multiplicada por ΔM nos da la superficie B. El resultado de álgebra se puede seguir en la fórmula de arriba. Es una suma que es igual al promedio de los dos aranceles multiplicado por el incremento de las importaciones. De esta manera, se puede medir la ganancia de bienestar que produce una rebaja de aranceles. Esta fórmula es muy simple y se puede ver que mayor será la ganancia de bienestar con motivo de la reducción de aranceles, cuando mayores hayan sido las tarifas de importación, porque si éstas son altas, la rebaja también podrá ser grande y este resultado de nuestra fórmula tenderá a incrementarse. El factor ΔM es el aumento de las importaciones, que también puede estimarse econométricamente, si conocemos lo que se llama la elasticidad precio de las importaciones. La elasticidad de las importaciones y el porcentaje de reducción del precio, nos permiten llegar a calcular cuál es el valor de ΔM . Esta fórmula se presenta porque se ha hecho una gran cantidad de estudios, sobre todo en los países desarrollados, analizando los beneficios de la liberalización del comercio, y la fórmula aplicada ha sido ésta o variantes algo más complicadas.⁵⁷

Lamentablemente, en América Latina no ha habido análisis de estos problemas, pero, en otros países, especialmente con motivo de las recientes conferencias de la Ronda Tokio del GATT, se han hecho estudios que tratan de cuantificar cuáles son las ganancias estáticas de la liberación del comercio. En el caso del Mercado Común Europeo, sumando todas las ganancias estáticas, Bela Balassa llegó a la conclusión de que la ganancia estática era equivalente a 0,15 del PIB de esos países.⁵⁸ Esta cifra puede parecer baja porque los eu-

⁵⁷ Para las variantes más complicadas, véase Cline, William, ob. cit., págs. 37-40.

⁵⁸ Balassa, Bela, *Trade Creation and Diversion in the European Common Market: an Appraisal of the Evidence*, en Bela Balassa, ed., *European Economic Integration*, Amsterdam, Worth-Holland, 1975, págs. 113-115.

ropeos redujeron las tarifas industriales, que eran ya bajas. Si los europeos hubieran rebajado las tarifas agrícolas, que son muy altas, los beneficios de la liberalización del comercio hubiesen sido mucho mayores. También se pudo medir el efecto de las ganancias dinámicas dentro de las que se encuentran las economías de escala y la mayor inversión generada. Las economías de escala generaron ganancias aproximadas a la mitad del uno por ciento del Producto Interno Bruto. El efecto que el nuevo mercado tuvo como estímulo a las inversiones se estimó que era de 0,2 por ciento del PIB por año. Estas cifras pueden parecer algo pequeñas, pero tienen efectos acumulativos. Sumando las ganancias de cada año, dado que una economía funciona como una inversión a interés compuesto, evidentemente se puede producir un desarrollo económico considerable. Los distintos autores, Bela Balassa entre ellos, consideran que, si hacemos una comparación de las ganancias estáticas con las dinámicas de un esquema de integración económica, aproximadamente se llega a la conclusión de que las últimas ascienden a un monto total de cinco veces el monto de las ganancias estáticas. Por último, es importante tener presente este concepto: el país que más gana es el que más importa, siempre y cuando esas importaciones se puedan mantener y continuar en el largo plazo, porque si, por ejemplo, el país importa excesivamente en un año determinado debido a un tipo de cambio muy sobrevaluado y al año siguiente debe devaluar y realizar una cantidad de reformas para reducir esa corriente de importaciones, evidentemente el mayor bienestar temporario de ese país, que importa más hipotecando su futuro, no es tal.

Protección nominal y protección efectiva

Relacionado con el concepto de la protección y de lo que habíamos comentado acerca de la "rent-seeking society", de la sociedad donde todo el mundo busca alguna fuente de renta, están los conceptos de protección nominal y de protección efectiva.

La protección nominal es la protección aparente que figura en las leyes o decretos de tarifas; por ejemplo, si las heladeras figuran con una protección de 50 por ciento, ésa es la protección nominal.

Pero, más importante desde el punto de vista de la asignación de los recursos, es el concepto de protección efectiva. La protección que recibe el fabricante de heladeras no está dada solamente por cuánto le cobran de impuesto a un ciudadano que importa una heladera terminada, sino también por la protección a los insumos en la producción de heladeras. Un "fabricante" que arma heladeras e importa todos los insumos sin pagar absolutamente ningún impuesto, puede llegar a tener una protección efectiva altísima, porque si para el proceso de armado, que puede ser 10 por ciento del valor agregado de una heladera, consigue una protección de

50 por ciento, entonces la protección efectiva de ese "fabricante" está en el orden del 50 por ciento, porque, para un proceso que solamente tiene 10 por ciento del valor agregado al producto final, cuenta con una protección nominal de 50 por ciento. Este "fabricante" que importa, libre de impuestos, todos los insumos, evidentemente está en posición de obtener beneficios exorbitantes, explotando así al público consumidor. Si el gobierno es generoso en el otorgamiento de permisos para fabricar heladeras, el excesivo beneficio seguramente atraerá a muchas firmas y se perderá la ocasión para utilizar las economías de escala y se dilapidarán los recursos escasos de un país en desarrollo con un exceso de capacidad instalada para fabricar heladeras.

Por todo ello es muy importante el concepto de protección efectiva, que también está muy emparentado con la integración. Quien lo estableció por primera vez es, precisamente, un autor que ya hemos mencionado, Bela Balassa.⁵⁹ Tanto Balassa como Harry Johnson⁶⁰ fueron los primeros que analizaron este concepto de protección efectiva. Cuando se estudia la protección a una determinada industria no hay que detenerse solamente en la protección al producto final, sino también en la protección a los insumos, pues, como dijimos, si la protección a los insumos es muy baja, entonces la protección efectiva aumenta considerablemente. Este último concepto debe ser tenido muy presente porque las diferencias en la protección nominal para productos terminados e insumos son fuente de toda clase de sinecuras y privilegios en el desarrollo industrial y uno de los factores que más limita el crecimiento de nuestros países e impide una buena asignación de los recursos y un adecuado crecimiento del empleo.

La protección efectiva en los países en desarrollo

Tomemos como ejemplo el caso de Centroamérica. El Mercado Común Centroamericano ha establecido un sistema —que existe todavía— de incentivos fiscales. Mediante estos incentivos fiscales se favorecía la importación libre de recargo e impuestos de los insumos que las empresas industriales necesitaban para su establecimiento y operación. El producto final tenía protecciones que llegaban fácilmente a 100 por ciento o a 150 por ciento nominal. A veces era de 30 por ciento, aunque, normalmente, era bastante más alta que este último porcentaje. Como los insumos se importan libremente, los empresarios tratan de abastecerse con insumos importados baratos y exentos del pago de aranceles. El efecto multiplicador que tienen estas nuevas industrias sobre el resto de la economía es prácticamente nulo porque no se demandan materias primas

⁵⁹ Balassa, Bela, "Tariff Protection in Industrial Countries", en *Journal of Political Economy*, diciembre de 1965.

⁶⁰ Johnson, Harry G., "Tariffs and Economic Development", en *Journal of Development Studies*, 20 de octubre de 1965.

nacionales. Este sistema para promover la industrialización y el crecimiento económico es objetable. Simplemente se favorece que un empresario se establezca con una industria que, supuestamente, beneficia a la sociedad, pero el único que se beneficia, en realidad, es el titular. Además, esta nueva industria apenas crea empleo porque, cuando se importan bienes de capital baratos, conviene utilizar más capital y menos trabajo.

El negocio consiste en sustituir el trabajo por el capital, es decir, emplear pocas personas y maximizar el uso del capital. Muchas máquinas y poca gente maximiza también los beneficios del empresario, sin que estos beneficios se difundan a toda la sociedad. No podemos culpar al empresario por buscar su beneficio dentro de las reglas del juego. Pero los que no pueden engañarse son los que hacen la política económica. Quienes establecen las reglas de juego son los funcionarios públicos que tienen que analizar y establecer las tarifas de importación, y ellos son los que otorgan todos estos privilegios al empresario. El problema central de la política económica es cómo hacer para que el beneficio individual del empresario coincida con el beneficio para toda la sociedad. Debe estarse bien alerta para determinar la protección efectiva, porque una de las formas más comunes a través de las cuales el beneficio del empresario se torna contrario al beneficio de la sociedad es por la vía de las diferencias en la protección nominal, y las consecuencias imprevisibles y distorsionantes que estas diferencias traen en la protección efectiva. En rigor es el verdadero sistema de incentivos que un país posee. Por ello lo más simple y conveniente desde el punto de vista práctico, es tener una tarifa nominal igual para todos los productos, sean bienes finales, intermedios o de capital. Al ser igual la protección nominal para toda clase de bienes, la protección efectiva se iguala a la protección nominal uniforme. Por esta vía se minimizan distorsiones y arbitrariedades en la asignación de los recursos.⁶¹

Desde que la integración tiene mucho que ver con la cuestión tarifaria, es necesario que tengamos en claro este concepto. En América Latina la generalidad de los países en desarrollo han hecho nacer sus industrias con diversos sistemas de protección para los cuales el criterio de los funcionarios públicos que establecían la tarifa era determinar si el bien se producía o no en el país. Si se producía en el país, entonces se le daba una protección bien alta; si no se producía en el país, protección cero.

La consecuencia ha sido que una gran cantidad de bienes se producen en el país porque se producían antes y una gran cantidad de bienes no se producen en el país porque no se producían antes. Pero la de-

cisión que se tomó inicialmente no fue una decisión basada en un estudio concienzudo de las ventajas comparativas y de la eficiencia. En el 99 por ciento de los casos no ha sido así. Lo normal ha sido el caso del empresario a quien se le ocurrió la idea de fabricar un determinado producto, obtuvo los privilegios que se obtienen para estos casos y se estableció.

No hubo un proceso de selección científica, de una planificación estudiada. Simplemente ha sido una cuestión bastante azarosa, que dependía en alta medida de quién era empresario y si era amigo o no del funcionario que tenía que establecer la tarifa, o negociar los decretos.

Factores como éstos son los que, en muchos casos (no todos), deciden lamentablemente la protección o la no protección a las industrias en nuestros países. Estos criterios son obsoletos pero, no obstante, tienen gran vigencia práctica.

En Argentina, por ejemplo, para decidir si se protege o no una industria, hasta hace muy poco el concepto vigente era si el bien se producía o no se producía en el país. Recientemente, en un seminario sobre la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano,⁶² se discutió una nueva tarifa que ha elaborado la SIECA y que propone a los países miembros. Es una tarifa que representa una mejora sobre la tarifa anterior, porque elimina este sistema de los llamados incentivos fiscales a la importación, pero el criterio básico para fijar los niveles de protección es, nuevamente, si el bien se produce o no se produce en Centroamérica. Por supuesto, con tal criterio habrá bienes que nunca se van a producir en Centroamérica, porque no comenzaron a producirse. Se les ha fijado protección de 5 por ciento. Pero quizá podrían producirse con una protección de, digamos, 20 por ciento, que es menor que la de otros bienes que sí se producen, pero solamente porque tienen una protección muy alta, por ejemplo, 80 por ciento.

Evidentemente, los criterios empíricos vigentes no llevan a una buena asignación de los recursos. No se establecen las industrias que más convienen al país. La política industrial se asemeja a una especie de jungla donde más o menos todo el mundo busca su escondite de privilegios. Un desarrollo industrial, con estas reglas de juego, no es el más beneficioso para una nación. Los responsables de las conducciones económicas de nuestros países conocen que una buena política económica es aquella que logra que el beneficio del empresario coincida con el interés general. Esto tiene mucho que ver con un antiguo concepto de la mano invisible.

Adam Smith⁶³ sostenía que una mano invisible hacía que el empresario, al ganar más dinero, trajera mayor beneficio también a la sociedad. Esto es cierto a veces y no lo es otras veces. En la mayor parte de los casos

⁶¹ Power, John H., "Import Substitution as an Industrialization Strategy", en *Philippine Economic Journal*, vol. 5, 1966, págs. 167-204; "Reprint N° 15, Williams College", Center for Development Economics, Williamstown, Mass.

⁶² "Reestructuración del Mercado Común Centroamericano", en *Integración Latinoamericana*, n° 65, enero-febrero de 1982.

⁶³ Smith, Adam, ob. cit., véase pág. 402.

el factor que determina la falencia de la mano invisible de Smith es el sistema azaroso de la protección efectiva. En la mayoría de nuestros programas de industrialización hay una gran dicotomía, un gran alejamiento del beneficio individual del empresario del interés general de la sociedad. Este hecho se debe a problemas de diseño de la política de protección y de la política económica. El culpable no es el empresario; el culpable suele ser el funcionario. A veces tampoco éste es culpable, porque no conoce estos conceptos de protección efectiva y protección nominal, porque nunca se los enseñaron. Por otra parte, las reglas tradicionales que se utilizan para la fijación de las tarifas industriales en casi todos los países en desarrollo son intelectualmente muy frágiles. La integración debe contribuir a racionalizar la protección. Si, por ejemplo, en el caso de Centroamérica, en lugar de establecer para los productos finales una protección de 100 por ciento, se hubiera establecido para los productos finales una protección de 20 ó 30 por ciento, pero también la misma protección para los productos intermedios y para los bienes de capital, entonces el desarrollo industrial de Centroamérica quizás hubiera sido un poco más lento al comienzo, porque el incentivo del beneficio empresario hubiera sido menor, pero mucho más perdurable. Y esos beneficios del proceso de integración se hubieran repartido a toda la sociedad centroamericana y no hubieran quedado solamente localizados en el grupo empresario, empeorando la distribución del ingreso. A largo plazo, los mismos empresarios se hubieran beneficiado más con un régimen de tarifas más iguales y más bajas para los bienes finales, intermedios y de capital.

En el INTAL acabamos de realizar un estudio sobre la distribución del ingreso en Centroamérica,⁶⁴ y llegamos a la conclusión de que en el año 1950 Centroamérica tenía una distribución del ingreso mejor que en el año 1980. Y en buena medida esto se produce porque los sistemas de incentivos a las industrias están hechos para ahorrar mano de obra en lugar de promover una mayor demanda de trabajadores. Típicamente, el crecimiento de la inversión industrial en Centroamérica ha sido en los primeros años del Mercado Común Centroamericano entre 10 por ciento y 15 por ciento por año. Es una tasa de crecimiento altísima. Sin embargo, la tasa de crecimiento del empleo que esa inversión generaba en la industria era de 2 por ciento, porque convenía utilizar mucho capital y poco trabajo, porque las reglas de juego estaban diseñadas para eso.⁶⁵ Si había

⁶⁴ Mayorga Quirós, Román, *El crecimiento desigual en Centroamérica*, INTAL, 1982.

⁶⁵ La tasa de crecimiento de la inversión $\frac{\Delta I}{I}$ no es la medida ideal para comparar con el crecimiento de la fuerza de trabajo en la industria $\frac{\Delta L}{L}$. Más apropiado sería usar $\frac{\Delta I}{CAP}$, pero no existen estimaciones adecuadas del capital utilizado en la industria, por lo que usamos como aproximación burda $\frac{\Delta I}{I}$.

grandes facilidades para importar los bienes de capital, entonces convenía aprovechar esas ventajas y esto llevó a los empresarios a sustituir trabajo por capital. Esto tiene a concentrar los beneficios de la integración económica en un pequeño núcleo de empresarios, en detrimento del interés general. Es imperioso, que cuando se diseñe la integración económica, se tengan bien claros estos conceptos de protección efectiva y protección nominal.

La protección efectiva en los países desarrollados

En los países industriales observamos el criterio de escalación de la tarifa en nuestro perjuicio. Por ejemplo, tomemos un producto mineral, el cobre. Los países industriales importan cobre⁶⁶ en barras con un arancel prácticamente igual a cero. Pero, para la importación de alambre ya tienen aranceles de, digamos, 10 por ciento. Este arancel puede parecer bajo, pero como el valor agregado de pasar del cobre en barras al alambre es un valor agregado insignificante, otorgar una protección de 10 por ciento solamente a la importación de alambre y cero a la importación del cobre en barras involucra una protección efectiva altísima para la industria que produce alambre en los países industrializados. Resultado: los países en desarrollo no pueden desarrollar plenamente sus ventajas comparativas en una industria que sería la consecuencia directa de contar con abundante cobre, que es la industria de los alambres y cables de cobre. Esto ocurre porque también en los países industriales hay un escalamiento de la tarifa. Ese escalamiento de la tarifa nos fuerza a nosotros, los latinoamericanos, a exportar materias primas en bruto sin industrializarlas.^{67 68 69 70} No afirmamos que debemos industrializarlos a toda costa pero, evidentemente, hay bienes en los cuales, en principio, debiéramos tener ventajas comparativas. Mencionamos ya el caso de Chile con el cobre; tenemos también el caso de Argentina y de Uruguay con la harina. El trigo es una materia prima en el proceso productivo de la harina; no obstante, en el mercado internacional una tonelada de trigo suele costar igual que una tonelada de harina, porque en todos los países se protege la industria molinera que, no

⁶⁶ Labys, Walter C., "An Optimal Commercial Policy to Counter Latin American Commodity Export Instability", Buenos Aires, INTAL, 1981.

⁶⁷ CEPAL, "Seminario sobre financiamiento de Comercio Exterior y Seguro de Crédito a las Exportaciones", Lima, Perú, 24-26 de octubre de 1979. "Notas sobre el proteccionismo en países desarrollados", Santiago, Chile, 1979, E/CEPAL/L. 207.

⁶⁸ Sampson, G.P., "Proteccionismo contemporáneo y las exportaciones de los países en desarrollo", en *Revista CEPAL*, 8, agosto de 1979, págs. 109-126.

⁶⁹ UNCTAD, Secretaría, "Tendencias de la producción y el comercio mundiales", TD/B/887, 25 de enero de 1982.

⁷⁰ UNCTAD, Secretaría, "El proteccionismo y el ajuste estructural en la economía mundial". TD/B/888, 15 de enero de 1981.

obstante tener un escaso valor agregado, tiene una tarifa más alta que la del trigo. En muchos casos, nuestros países no pueden desarrollar sus ventajas comparativas en las industrias alimenticias, donde obviamente tienen ventajas comparativas. Podríamos dar más ejemplos. Tal es el del café soluble; los países latinoamericanos productores de café pueden exportar café en bruto, pero si quieren manufacturar el café y exportar el café soluble, encuentran toda clase de obstáculos en los países industrializados. La protección efectiva no es solamente un problema y un defecto de la política económica de nuestros países. Los países industriales, para *mejorar sus propios términos de intercambio*, la utilizan. No afirmamos que lo hagan intencionalmente, porque ~~en esto también hay factores históricos; en economía,~~ muchas veces, las cosas se hacen porque antes se hicieron así, pero no por una razón deliberada de perjudicar a otro. Lo cierto es que este escalamiento perjudica altamente a los países de América Latina porque impide el desarrollo de nuestras propias ventajas comparativas. Esto es tanto más llamativo cuando el principio de las ventajas comparativas es propio de la economía que tradicional y normalmente los países industriales invocan. Pero, cuando acatamos el principio de las ventajas comparativas, nos damos cuenta de que no podemos seguirlo, porque la escalación de la tarifa en los países industrializados no lo permite. Hay que ser claro sobre estos temas porque hay mucha confusión y los intereses creados predominan a veces, lamentablemente, sobre lo que debe ser.^{71 72}

Integración económica y tarifa óptima

Otro concepto fundamental en la teoría de la integración económica y que está muy relacionado con el concepto de las ventajas comparativas, es el de la tarifa óptima. Este concepto está escondido en los anaqueles y en los libros de texto de economía internacional,^{73 74} que le dedican, de vez en cuando, unas páginas perdidas. Pero es de gran importancia para la integración latinoamericana y para el desarrollo económico de nuestros países.

Para que tenga vigencia y aplicabilidad, es necesario que el país que produce el bien en el cual tiene esa

⁷¹ CEPAL, ob. cit.

⁷² Yeats, Alexander J., "The Influence of Trade and Commercial Barriers on the Industrial Processing of Natural Resources", en *World Development*, vol. 9 (5), págs. 485-494, 1981. Se publicó también en *Integración Latinoamericana* n° 70, julio de 1982, con el título "La influencia de los obstáculos al intercambio comercial sobre la industrialización de los recursos naturales".

⁷³ Kindleberger, Charles P., ob. cit., véase el párrafo "El efecto sobre la relación real de intercambio", págs. 117-121, y el apéndice D, "El arancel óptimo", págs. 555-558.

⁷⁴ Grubel, Herbert C., ob. cit., "The Optimum Tariff", págs. 156-160 y el apéndice del cap. 8 "Optimum Tariff Formula Derived", págs. 175-177.

ventaja natural, enfrente una curva de demanda totalmente horizontal para el producto que exporta. Por ejemplo, Brasil tiene ventaja comparativa en la producción de café. Si Brasil decide desarrollarse siguiendo la línea de sus ventajas comparativas, entonces, como lo que puede producir más barato es el café, aumenta sus exportaciones de este producto.^{75 76} Lamentablemente, el precio del café en el mercado mundial va a bajar y se frustraría la intención desarrollista de Brasil porque van a empeorar sus términos de intercambio. Es evidente que no se aplica sin más la teoría de las ventajas comparativas. Un país, en lugar de mejorar su crecimiento mediante la teoría de las ventajas comparativas, simplemente puede devenir cada vez más pobre. Esto ~~está perfectamente estudiado en el plano de la teoría económica.~~ Un profesor del MIT, Jagdish Bhagwati,⁷⁷ de origen indio, ha escrito artículos sobre lo que él llama "immiserizing growth", algo así como crecimiento que, paradójicamente, trae miseria. Esto se verifica cuando explotamos nuestras ventajas comparativas y la demanda mundial no es totalmente elástica.

En efecto, la teoría de las ventajas comparativas es correcta,⁷⁸ pero siempre que la curva de demanda que enfrenta el país en el mercado internacional del producto donde se tiene esa ventaja sea una curva totalmente horizontal. En este caso, puede aumentar su exportación, duplicándola, triplicándola, cuadruplicándola, y el precio que recibe en el mercado internacional es independiente de su mayor exportación.^{79 80} Para enfatizar nuestro ejemplo, si Brasil quisiera duplicar, triplicar, cuadruplicar su exportación de café y el precio del café en el mercado mundial no se alterara, la mejor política económica que podría seguir Brasil es abandonar la exportación de productos sofisticados de alta tecnología y exportar café. Pero ocurre que la curva de demanda de café que enfrenta Brasil no es una curva totalmente horizontal,⁸¹ sino que, muy por el contrario, es una curva con fuerte pendiente declinante. Entonces, si exporta poco café el precio es alto; si duplica su

⁷⁵ Adams, F. Gerard, "The Linkages Between the Coffee Market and the Brazilian Economy: Implications for Trade Policy", *Integración latinoamericana*, n° 66, marzo de 1982.

⁷⁶ Pizano Salazar, Diego, "Café y política económica: aspectos de la experiencia de Colombia y Brasil", *Integración latinoamericana*, n° 66, marzo de 1982.

⁷⁷ Bhagwati, Jagdish, "Immiserizing Growth: A Geometrical Note", en *Review of Economic Studies*, vol. 25, n° 3, junio de 1958, págs. 201-205. Traducido con el título *Empobrecimiento por crecimiento: una nota geométrica*, en Caves, R. y Johnson, H., *Ensayos de Economía Internacional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1971, págs. 328-334.

⁷⁸ Kindleberger, Charles P., ob. cit., véase cap. 5, "Comercio y crecimiento en las economías en desarrollo", págs. 70-86.

⁷⁹ Grubel, Herbert G., ob. cit., véase "Large Countries and Growth", págs. 101-105.

⁸⁰ Corden, Werner Max, ob. cit., véase "Growth and the Terms of Trade", págs. 176-179, y "The Cost of Protection and the Rate of Growth", págs. 324-327.

⁸¹ Adams, Gerard, ob. cit.

exportación de café, baja el precio. Si triplica, baja aún más. En consecuencia, el país puede triplicar su exportación de café, pero el beneficio que recibe de las mayores cantidades exportadas se diluye porque el total de sus exportaciones en dólares no ha de aumentar. De manera que, no obstante el mayor esfuerzo para triplicar sus exportaciones de café, los términos de intercambio deteriorados determinan que el país apenas gane.

Muchos países latinoamericanos habitualmente enfrentan este tipo de problema con distintos productos básicos. Incluso, países relativamente pequeños, que aparentemente en el mercado internacional tendrían poco peso, están afectados por este problema. Por ejemplo, Centroamérica tiene alrededor de 30 por ciento⁸² de la exportación mundial de bananas. Lo mismo ocurre con la exportación de café, que llega a 10 por ciento del mercado mundial. Si Centroamérica decide desarrollarse siguiendo la línea de sus ventajas comparativas en la producción de bananas, café, azúcar,⁸³ carne,⁸⁴ algodón, seguramente se encontrará con un camino difícil para el desarrollo. Ello es así por el problema de la demanda; la demanda mundial de esos productos no es totalmente elástica y éste es un hecho objetivo. No hay nada peyorativo en la exportación de bananas pero, si la demanda de bananas es inelástica, entonces es un mal producto para especializarse y alcanzar el desarrollo por esa vía. América Latina tiene que ser muy cautelosa en esta materia porque constantemente se nos repite desde los países industriales que debemos seguir el principio de las ventajas comparativas. Dijimos que el principio es correcto, pero supone una curva de demanda totalmente horizontal y América Latina no enfrenta en la mayoría de sus productos básicos de exportación esa curva de demanda horizontal.⁸⁵ Enfrentamos pues una curva de demanda, por un lado, y además la curva de ingreso marginal, por el otro. A medida que se va exportando una unidad más, va bajando el precio. Entonces, el ingreso que se recibe por esa unidad adicional exportada es más bajo que el precio que se visualiza en el mercado. El precio, en teoría, es igual para todos los productos vendidos pero, por una unidad adicional vendida, baja infinitesimalmente ese precio. La curva de ingreso marginal es una realidad insoslayable en las exportaciones latinoamericanas de productos básicos. En microeconomía se sabe que la empresa maximiza su beneficio donde la curva de costo marginal es igual a la de ingreso marginal. Si la empresa está en competencia perfecta, entonces la curva de demanda de esa empresa es horizontal, y maximiza sus beneficios

cuando el costo marginal es igual al precio. Éstos son principios elementales, básicos de microeconomía, pero también se aplican macroeconómicamente a los países. De manera que hay que tenerlos muy presentes porque, si el país enfrenta una curva de demanda que no es horizontal, existen fórmulas matemáticas desarrolladas en Inglaterra, ya en 1906, por un economista llamado Bickerdike,⁸⁶ que permiten calcular la tarifa científica que un país tiene que establecer en contradicción con el principio de las ventajas comparativas, cuando su demanda sea inelástica. Esta tarifa científica se llama también "tarifa óptima".

La teoría de la tarifa óptima nos recomienda que, cuando un país enfrenta curvas de demanda que no son totalmente elásticas, si quiere optimizar su sistema de precios tiene que establecer un derecho de exportación sobre el producto que enfrenta esa demanda igual a la inversa de la elasticidad de la demanda. Supongamos que la elasticidad de la demanda de la exportación de café, en el caso de Brasil, tenga una elasticidad igual a -2 ; esto significa que Brasil, para optimizar, tendría que establecer un derecho de exportación de café igual a 50 por ciento. Ahora bien, este derecho de exportación puede hacerse equivalente, en un modelo de dos sectores, a un derecho de importación. Podemos agrupar a todos los productos de exportación tradicional de un país; en el caso de Brasil, café, azúcar, soja y una gran cantidad de otros productos primarios, como pertenecientes a un solo sector y, entonces, se puede calcular una tarifa de importación equivalente. Existe un antiguo teorema del decenio de 1930, del profesor Abba P. Lerner,⁸⁷ que demuestra que las tarifas de importación y exportación producen efectos similares. Básicamente, una tarifa de importación lo que hace es sobrevaluar el tipo de cambio. Al sobrevaluar el tipo de cambio, éste actúa como un impuesto de exportación sobre el producto de exportación tradicional.

Protección de industrias incipientes, ventajas comparativas y tarifas óptimas

La mayoría de nuestros países protegieron sus industrias incipientes. Al comienzo, para que se establecieran, había que darles una protección y, con el transcurso del tiempo, los empresarios y los obreros que trabajaran en esa industria adquirirían la experiencia suficiente para producir a costos internacionales, y luego se les quitaría

⁸² Gallegos, Carlos M., "El mercado mundial del banano y perspectivas para el mediano plazo", Buenos Aires, INTAL, 1981.

⁸³ Díaz Franjul, Manuel, "El mercado mundial del azúcar", Buenos Aires, INTAL, 1981.

⁸⁴ Conesa, Eduardo R., ob. cit., véase pág. 15.

⁸⁵ Montague, Lord J., "Commodity Export Demand of Latin America", Buenos Aires, INTAL, 1981.

⁸⁶ Bickerdike, C. F., "The Theory of Incipient Taxes", en *Economic Journal*, diciembre de 1907, págs. 583-585.

⁸⁷ Lerner, Abba P., "The Symmetry between Import and Export Taxes", en *Económica*, n° 3, n° 11, agosto de 1936, págs. 306-313 (revised). Traducido con el título: "La simetría entre impuestos a la importación y a la exportación", en Caves, R. y Johnson, H. G., *Ensayos de economía internacional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1971, págs. 209-216.

esa protección.⁸⁸ Pero ocurre que en la mayoría de nuestros países la industria ya es bastante antigua, ya no estamos en los prolegómenos del proceso de industrialización; en algunos países como Argentina, la industria tiene 80 años; en Brasil también muchas industrias tienen edad similar. Hay otras más nuevas pero, en la mayoría de los países, las industrias tienen por lo menos diez o veinte años. En el Mercado Común Centroamericano, por ejemplo, no hay posibilidad de que la mayoría de la industria existente pueda subsistir si se le quita la tarifa. De manera que el pretexto de la "industria incipiente" no se puede usar más en América Latina para proteger nuestras industrias. Después de 20 años de industrialización, las empresas tendrían que producir a costos internacionales. Si no lo pueden hacer ~~significa que algo anda mal en esa industria o tal vez el mismo argumento de la "industria incipiente" sea deficiente.~~

Nos encontramos pues con un dilema de hierro. Por un lado, tenemos la teoría de las ventajas comparativas que nos aconseja el libre comercio. Pero sabemos que si establecemos libre comercio y nos especializamos en nuestros productos básicos de exportación como café, bananas, cobre, trigo, maíz, soja, azúcar, carne, etc., etc., entonces enfrentamos una de tres: el proteccionismo pronunciado de los países industriales, o una curva de demanda inelástica, o ambos combinados. Por esa vía sabemos que no nos vamos a desarrollar. Por otra parte, el argumento proteccionista clásico de la industria incipiente es, en muchos casos, obsoleto e insostenible. Se necesita, pues, de una teoría científica para superar este dilema. Ésta es la teoría de la tarifa óptima. Hay un punto óptimo que permite hacer un balance entre la ventaja comparativa y la diversificación de los recursos de nuestras economías. Existe un nivel de exportación tradicional a partir del cual nos conviene empezar a diversificar nuestras economías por medio de cierta protección. Esto se encuentra íntimamente vinculado con la integración económica, porque si no fuera por la protección que podemos establecer en América Latina, cuyo fundamento es la tarifa óptima, no podríamos hablar de integración latinoamericana; tendríamos que hablar de integración con la economía mundial, es decir, un libre comercio absoluto con el resto del mundo. Afortunadamente, hemos dicho que existe un argumento válido para la protección, que es la tarifa óptima. Nuestro caso no es el de Corea, Taiwán, Japón, etc., que, como no tienen casi ningún recurso natural, tienen que producir productos industriales precisamente por falta de ventajas comparativas en recursos naturales. Estos países, paradójicamente, por la circunstancia de no tener ninguna ventaja comparativa natural, no tener petróleo, no tener agricultura eficiente, deben subsistir, mediante una fuerte inversión en educación y calificación de la mano de obra junto con fuerte tecnificación, y logran elaborar manufacturas y exportarlas. Nuestros países, en cambio,

⁸⁸ Corden, Werner Max, ob. cit.

están aparentemente bendecidos con petróleo, productos agrícolas y minerales de toda especie, alimentos, etc., etcétera. Esto, dijimos, tiene un inconveniente si el mercado internacional no presenta una curva de demanda horizontal para estos productos.

Debemos entonces ser muy cautelosos e investigar, precisamente, la naturaleza de la curva de demanda de exportación para nuestros productos básicos. La tasa de

protección científica está dada por la fórmula $\frac{1}{Ed-1}$,⁸⁹

siendo Ed la elasticidad de la demanda de nuestros productos básicos de exportación. Por ejemplo, Argentina⁹⁰ enfrenta una elasticidad de la demanda de precio de la exportación de trigo, maíz, carne y lanas de -4. Luego, por aplicación de la fórmula, la tarifa óptima sería de 33 por ciento. Chile enfrenta elasticidades parecidas en el caso del cobre,⁹¹ con lo cual su tarifa óptima podría ser similar. Si la elasticidad de los productos básicos de exportación de Brasil⁹² fuera de -3, entonces la tarifa óptima sería de 50 por ciento para este país. Para la mayoría de los países de la región es posible indicar un rango de protección óptimo que facilitaría grandemente la discusión de futuras uniones aduaneras, pues existirían parámetros o puntos de referencia para acotar las diferencias de criterio acerca del carácter óptimo.

Los estudios de INTAL muestran una clara evidencia a favor de la premisa de que América Latina, al variar los niveles de exportación de sus productos básicos, afecta sus propios términos de intercambio.

América Latina no tiene un poder monopólico que le permita explotar a otros países. Nada más alejado de la realidad que esta hipótesis. La gran mayoría de los productos básicos de exportación de la región no tienen ni remotamente la configuración de elasticidades que posibilita el ejercicio de un poder monopólico como el de la OPEP. Se trata simplemente de cómo asignar mejor los recursos propios de la región a la luz de la relación existente entre cantidades exportadas y precios recibidos. Para optimizar el uso de nuestros propios recursos debemos igualar los ingresos marginales con los costos marginales de exportación de productos básicos.

⁸⁹ La fórmula es algo más compleja, pero, adaptada a las necesidades de América Latina, que es un "price taker" en las importaciones mundiales, la fórmula se simplifica. Véase Corden, Werner Max, ob. cit., cap. 7, págs. 158-200; Graaf, V. J. de, *Theoretical Welfare Economics*, Cambridge University Press, 1977.

⁹⁰ Conesa, Eduardo R., ob. cit.

⁹¹ Lonoff, Marc, "Panorama económico del mercado mundial del cobre y cómputo de la elasticidad de demanda que enfrentan Chile y Perú", en *Integración Latinoamericana*, n° 64, diciembre de 1981, págs. 14-26.

⁹² Adams, F. Gerard, ob. cit.

Al respecto conviene recordar que el primer economista que analizó este tema desde el punto de vista teórico general, apuntando en la misma dirección que los resultados de las investigaciones realizadas por el INTAL, fue un campeón del liberalismo económico del siglo pasado.

En efecto, en 1844, John Stuart Mill, en su libro titulado "*Ensayos sobre ciertas cuestiones no dilucidadas de la economía política*",⁹³ analizó en detalle lo que hoy conocemos con el nombre de la teoría de la tarifa óptima. En años recientes esta teoría ha alcanzado jerarquía científica y constituye hoy el único argumento respetable para la protección en la teoría del comercio internacional.

Para usar las palabras de Harry Johnson: "... En años recientes la proposición adelantada primero por Mill y formalizada luego por Bickerdike, en el sentido de que un país puede mejorar su bienestar en relación al libre cambio, imponiendo una tarifa sobre sus importaciones, ha alcanzado un reconocimiento general en la literatura de la teoría del comercio internacional".⁹⁴

Otro economista de Chicago, Lloyd Metzler, escribió así en 1949:⁹⁵ "Como Australia, los países latinoamericanos tienen una ventaja comparativa en la producción de artículos comestibles y materias primas. Sus exportaciones más importantes incluyen productos de la agricultura y de la industria extractiva, tales como café, petróleo crudo, cobre, azúcar, algodón, nitratos, trigo y carne. La mayoría de estas exportaciones son productos básicos para los cuales la demanda mundial es decididamente inelástica; y como los países latinoamericanos, en muchos casos, proveen una sustancial proporción de la oferta mundial de dichos productos, parece probable que la demanda externa para sus exportaciones en su conjunto pueda ser bastante inelástica, aun para períodos de tiempo considerablemente largos".

Siguiendo la línea de este argumento para la protección, de paradójicos orígenes liberales, el INTAL realizó un seminario en los días 22, 23 y 24 de junio de 1981. Los trabajos presentados en el mismo reivindican, desde el punto de vista econométrico, la necesidad de cierto grado de protección para la industria latinoamericana, basado en la teoría de la tarifa óptima. En el fondo, se trata del antiguo argumento de los términos de intercambio lanzado con gran visión por Raúl Pre-

bisch⁹⁶ y la CEPAL,⁹⁷ pero puesto en términos de elasticidades econométricamente estimadas y relacionado con el tema de la reasignación de los recursos por la vía de la tarifa óptima resultante, acorde con los conceptos clásicos de la economía. Aquí se hace imprescindible tratar el concepto de integración porque, por una parte, puede demostrarse científicamente que cierto grado de protección es recomendable en América Latina, sobre la base de la propia teoría económica tradicional y, por otra, ocurre que los mercados nacionales son muy estrechos para alcanzar una eficiencia productiva aceptable. En consecuencia, la protección para producir en los pequeños mercados nacionales no sería recomendable.

Para superar esta antinomia y obtener los beneficios de la división internacional del trabajo, debemos abrir recíprocamente nuestros mercados, manteniendo cierto grado de protección, no muy elevado, respecto de las importaciones de extrazona, fundado en el argumento de los términos de intercambio de nuestros productos básicos de exportación.

Creación y desviación de comercio⁹⁸

Trataremos ahora dos conceptos básicos de la integración económica: creación y desviación de comercio. Hacia 1950, el profesor estadounidense Jacob Viner,⁹⁹ observó que cuando dos, tres, cuatro países se unen para formar una unión aduanera, hay efectos positivos y efectos negativos en esa unión. Existe lo que este economista denominó creación y desviación de comercio.

¿Cuándo hay desviación de comercio? Cuando, con motivo de la formación de una unión aduanera, productos que antes se importaban más baratos del resto del mundo, se compran ahora más caros dentro de la unión aduanera.¹⁰⁰ Por ejemplo, si Bolivia podía importar au-

⁹³ Mill, John Stuart, *Essay on some Unsettled Questions of Political Economy*, London, 1844.

⁹⁴ Johnson, Harry, "Optimum Tariffs and Retaliation", en *Review of Economic Studies*, mayo de 1954.

⁹⁵ Metzler, Lloyd, "Tariffs, the Terms of Trade, and the Distribution of National Income", en *Journal of Political Economy*, febrero de 1949. Traducido con el título: "Aranceles, términos del intercambio y distribución del ingreso nacional", en Caves, R. F. y Johnson, H. G., *Ensayos de economía Internacional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1971, págs. 45-83.

⁹⁶ Prebisch, Raúl, "Debilitamiento de la capacidad para importar de la América Latina en el último cuarto de siglo", en CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1949*, cap. II, págs. 16-47.

⁹⁷ CEPAL, Secretaría, "Relación de precios del intercambio en América Latina", en Seminario Internacional sobre Estadísticas de Relaciones Económicas Internacionales, Berlín, septiembre de 1973, Informe final, Santiago, Chile. CEPAL y Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, 1973, vol. 1, *América Latina. El pensamiento de la CEPAL*, Editorial Universitaria, 1969. *América Latina, relación de precios del intercambio 1928-1976*, E/CEPAL/1040, 1977.

⁹⁸ Robson, Peter, ob. cit., véase págs. 179-180. Balassa, Bela, ob. cit., véase págs. 202-207.

⁹⁹ Viner, Jacob, "The Customs Union Issue", New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

¹⁰⁰ Lipsey, R. G., "The Theory of Customs Unions: a General Survey", en *Economic Journal*, vol. 70, n° 279, septiembre de 1960, págs. 496-513. Traducido con el título: "Examen general de la teoría de las uniones aduaneras", en Caves, R. F. y John-

tomóviles o camiones de Alemania o de Japón y entra en una unión aduanera, tiene que comprar camiones, tal vez más caros, que producen Brasil, Argentina o el Grupo Andino. Entonces, al tener que desviar su comercio de la fuente más barata de abastecimiento a la más cara, se produce una desviación de comercio. Con motivo del establecimiento de una supuesta unión aduanera en América Latina, a Argentina, por ejemplo, país que produce camiones a costos aparentemente más elevados que los mexicanos, le va a convenir importarlos de México a precio más barato, con lo que se va a beneficiar el consumidor argentino. En este caso, los autores hablan de creación de comercio. ¿Por qué? Porque se pasó de una fuente de abastecimiento más cara a una más barata, aunque haya otra más barata aún, porque si el camión se importara directamente de Japón o de Italia, probablemente sería más barato, sea que se produzca en Argentina o que se importe de Brasil o México.

Es decir que, cuando se va de una fuente de abastecimiento que tiene precios más elevados a una más barata, merced al establecimiento de una zona de libre comercio, o de una unión aduanera, hay creación de comercio. Cuando, con motivo del establecimiento de las tarifas arancelarias en una unión, los países se ven forzados a comprar dentro de la unión lo que antes importaban más barato del resto del mundo, hay desviación de comercio.

Creación, desviación de comercio y países de menor grado de desarrollo económico relativo

Estos conceptos de creación y desviación de comercio son sumamente importantes porque permiten abordar con precisión una problemática que está confusa en nuestros países. Se trata de la situación de los países de mayor grado de desarrollo versus los países de menor grado de desarrollo en un esquema de integración. ¿Qué pasa cuando un país relativamente más desarrollado, como puede ser Brasil o México o Argentina, se integra con otros que tienen una gama de producción muy limitada, que producen unos pocos productos agrícolas, y ambos grupos deciden formar una unión económica? Como la producción está muy diversificada en el país con mayor desarrollo y está menos diversificada en el de menor desarrollo, los productos que, antes, el país de menor desarrollo podía importar más barato del resto del mundo, con motivo de la formación de una unión aduanera tiene que importarlos más caros de otro país más desarrollado dentro de la unión. Como la gama de producciones de ese país menos desarrollado es muy limitada, a su vez el país más desarrollado le va a comprar al país menos desarrollado algunos productos agrícolas y algunos productos industriales,

que son más caros que los importados del resto del mundo. Pero, generalmente, esas compras van a ser bastante limitadas porque la gama de actividades productivas en el país menos desarrollado simplemente es menor. Luego, el país de menor desarrollo económico relativo va a sufrir una mayor desviación de comercio que el país de mayor desarrollo económico relativo. Es perfectamente posible que si no se regula bien esta cuestión, se produzcan perjuicios a un país de menor desarrollo económico relativo, no obstante que éste, por la limitación y estrechez de su mercado nacional sea el que más necesite de la unión aduanera. Es paradójico que quien más se tendría que beneficiar por la ampliación del mercado, por la cuestión de la desviación del comercio sea el país que más sufre.

Es necesario que, en nuestros esquemas de integración, tratemos de aguzar el ingenio para encontrar mecanismos que permitan a los países de menor grado de desarrollo utilizar el mercado ampliado, que es lo que ellos necesitan para poder crecer y, al mismo tiempo, evitar sufrir perjuicios exagerados por la desviación del comercio. Esto es posible. Se pueden hacer cálculos de la desviación de comercio, que no son muy difíciles de materializar, y utilizar estas cifras para que los países de mayor grado de desarrollo compensen, mediante un pago monetario anual al país de menor grado de desarrollo. Éste, con el producido de esos pagos, puede intensificar el entrenamiento de su fuerza de trabajo o la realización de inversiones en las actividades en las que tenga ventajas comparativas dentro de la unión que, a su vez, coadyuven a utilizar la palanca del mercado ampliado.

La idea puede parecer poco práctica pero, en realidad, es sencilla. Recientemente, en un seminario sobre el Mercado Común Centroamericano, hemos discutido el tema.¹⁰¹

El Mercado Común Centroamericano tiene un comercio total, entre los cinco países, de alrededor de mil millones de dólares. Honduras importa más o menos el 9 por ciento de las importaciones totales y exporta el 5 por ciento de las exportaciones totales. Los porcentajes son aproximados pues las cifras de comercio varían de año en año. Pero, en su conjunto, pareciera que Honduras tiene un déficit crónico, estructural de 4 por ciento del comercio total. Como el comercio total son mil millones de dólares, el 4 por ciento son 40 millones de dólares. Si Honduras recibiera una compensación de los países que tienen superávit, por el mayor precio de los productos que Honduras se ve obligada a comprar dentro del MCCA, y por el exceso de precio que paga, se podría solucionar el problema porque, en realidad, a los superavitarios no les cuesta nada, en recursos reales, hacer un pago compensatorio, ya que si no

son, H. G., *Ensayos de Economía Internacional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1971, págs. 284-304.

¹⁰¹ Conesa, Eduardo R., "La reestructuración del Mercado Común Centroamericano", en *Integración Latinoamericana*, n° 65, enero-febrero de 1982, págs. 14-20.

estuviera el mercado de Honduras no podrían vender esos productos más caros. Es claro, entonces, que si se compensara a Honduras por ese mayor costo, los países superavitarios no se verían perjudicados con ese pago, y Honduras, por su parte, podría beneficiarse con el mercado ampliado de los demás miembros, sin tener que hacerse cargo de los perjuicios de la desviación de comercio.

Si consideramos que los precios del Mercado Común Centroamericano están, en promedio, 20 por ciento más caros que los precios internacionales, y llegamos a la conclusión de que Honduras tiene un déficit crónico de alrededor de 40 millones de dólares con el Mercado Común Centroamericano, y además este déficit se ve agrandado porque importa productos más caros, entonces, ¿por qué no establecer un pago compensatorio de 20 por ciento de ese déficit a Honduras? El 20 por ciento de ese déficit de 40 millones sería un pago de los países superavitarios al menos desarrollado de 8 millones de dólares por año. Este pago podría realizarse en dinero o en especie o inclusive en ventajas económicas de otro tipo pero de valor equivalente. Con 8 millones de dólares por año, Honduras podría fomentar la realización de inversiones en ciertas industrias clave, o el entrenamiento de su fuerza de trabajo, y podría hacer un gran aprovechamiento del Mercado Común Centroamericano. Reiteramos que estos 8 millones de dólares por año no son un perjuicio, por cierto, para los países de mayor grado dentro del esquema de integración porque, en realidad, si no existiera dicho esquema no se podría haberle vendido al país de menor grado lo que se le ha vendido.

En síntesis, mediante un sistema sencillo como éste, puede compensarse a un país de menor grado de desarrollo y se lo puede aplicar a uno de los principales problemas de todos los esquemas de integración: hay países que utilizan más fácilmente un proceso de integración para el crecimiento de su comercio, sus inversiones y su industria, y otros países, que por diversas razones que hacen a su estructura económica, tienden a quedar rezagados.^{102 103}

Economías externas y países de menor grado de desarrollo

Profundizaremos el tema del diferente grado de desarrollo de los distintos países y el efecto que se suele producir, contrario al desarrollo de los países menos desarrollados en un esquema de integración. ¿Por qué

¹⁰² Palomino, José, "Estudio sobre los resultados de los mecanismos preferenciales del Acuerdo de Cartagena en favor de Bolivia y Ecuador", Buenos Aires, INTAL, 1982.

¹⁰³ Camelo, Heber José, "Estudio sobre los resultados de los mecanismos preferenciales de la ALALC en favor de Bolivia y Ecuador", Buenos Aires, INTAL, 1982.

ocurre este efecto negativo, por el cual el país más desarrollado tiende a desarrollarse más y el menos desarrollado a desarrollarse menos? ¿Cuáles son las causas económicas que producen este efecto? Una ya la discutimos, es la de la mayor desviación neta del comercio que el país de menor grado de desarrollo sufre en relación con el de mayor grado de desarrollo. Pero también existe otra razón: las economías externas. No la hemos abordado antes por ser este concepto de la economía externa un concepto elusivo. Una empresa, por ejemplo, puede vender un producto y los beneficios de las ventas los captura en el precio que la misma empresa percibe por ese producto. Pero, si hubiera alguna parte del valor de la producción que la misma empresa no pudiera capturar sino que redundara en beneficios para otra empresa, entonces la segunda empresa recibe lo que se ha dado en llamar una economía externa.^{104 105} Es decir, hay casos en que el sistema de precios no funciona muy bien y, cuando se produce esta situación, entonces hay que introducir correctivos.

Entre los economistas se ha discutido hasta el cansancio la relevancia o irrelevancia de casos de economías externas. Hay economistas de raigambre más liberal que sostienen que las economías externas son menores y que la mejor política es un sistema de precios libres que, por sí solo, trae mayor desarrollo económico. Otros dicen que no es así, que estas economías externas son muy importantes y que atacan seriamente al sistema de precios libres como asignador de los recursos determinando que, entre otras cosas, los países de mayor grado obtengan la mayoría de las nuevas inversiones con motivo de la unión.

Quizás el ejemplo más claro de economía externa es el entrenamiento de la fuerza de trabajo.¹⁰⁶ El país que tiene mayor grado de desarrollo tiene una fuerza de trabajo más entrenada. Por consiguiente, el empresario que se instala, por ejemplo, en Buenos Aires, en San Pablo o en México, cuenta allí con una mano de obra a la que no se le tiene que enseñar desde el comienzo cómo manejar un torno, etcétera. Ese costo ya lo pagó la sociedad, el empresario contrata la mano de obra pero no la tiene que entrenar. En cambio, si establecemos una industria de fabricación de maquinaria en Bolivia, es posible que no existan torneros en suficiente cantidad o que no existan ciertos oficios clave y que el empresario entonces tenga que asumir, además, el costo de entrenar a su mano de obra, con el riesgo de que luego se instale una segunda empresa y le arrebate los trabajadores que entrenó, con gran esfuerzo.¹⁰⁷ Ante

¹⁰⁴ Scitovsky, Tibor, ob. cit.

¹⁰⁵ Bator, Francis Michel, "The Simple Analytics of Welfare Maximization", en *American Economic Review*, marzo de 1957.

¹⁰⁶ Harberler, Gottfried, "A Survey of International Trade Theory", en *Special Papers in International Economics*, n° 1, septiembre de 1955, edición revisada, julio de 1961.

¹⁰⁷ Bruton, Henry, *Principles of Development Economics*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall. 1965.

ese costo adicional, el empresario prefiere instalarse directamente en Buenos Aires, en San Pablo, en México o donde fuere, pero, básicamente, en un lugar donde esta economía externa le es dada.

Este quizá sea el ejemplo más importante dentro de lo que engloba muy difusamente el concepto de las economías externas: el distinto grado de entrenamiento de la fuerza de trabajo que hace que los beneficios de las empresas sean mayores en los centros industriales ya establecidos que en los países con poca industrialización.

El ejemplo anterior relativo al empresario que quita la fuerza de trabajo que costosamente entrenó un empresario anterior y la consiguiente economía para uno y deseconomía para otro, también se da dentro de un mismo país: por ejemplo, entre San Pablo y el nordeste de Brasil. En San Pablo hay una fuerza de trabajo entrenada; entonces el empresario que se establece allí no tiene que empezar a enseñarle el abecé. En cambio, si se establece en el nordeste de Brasil no existe personal entrenado. Por ello, la mayoría de los industriales prácticos se localizan directamente donde ya existe una fuerza de trabajo que está entrenada. Esto hace que las inversiones, al comienzo de un proceso de integración económica, tiendan a localizarse por acción de estas economías externas no solamente en los países más desarrollados sino, más particularmente, en ciertas áreas de esos países de mayor grado donde existe una industria ya establecida, es decir, no en todo Brasil, sino en San Pablo y alguna otra ciudad; no en toda Argentina, sino en Buenos Aires o Córdoba, o no en todo México, sino en los alrededores de la ciudad de México. Conviene destacar que los europeos han diseñado una política de apoyo a las regiones menos desarrolladas de la comunidad, aunque dichas regiones estén situadas en los países más desarrollados.

La limitación externa

La baja elasticidad precio e ingreso de nuestros productos de exportación tradicionales nos conduce a la limitación externa o "foreign exchange constraint" para nuestro desarrollo.^{108 109} Es bien sabido que el crecimiento económico depende básicamente de la inversión en activos fijos y en recursos humanos. Nuestros países han aumentado considerablemente su capacidad de ahorro llegando a igualar, y en ciertos casos a superar, los coeficientes de ahorro de muchas naciones industrializadas. También las tasas de inversión son elevadas

aunque a veces la inversión esté mal asignada. Por ello, pareciera que la primera brecha, es decir, aquella que existe entre el ahorro y la inversión, no es el factor limitativo del desarrollo latinoamericano. La segunda brecha, la que se da entre las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios que se manifiesta en la cuenta corriente de la balanza de pagos y que determina la escasez de divisas es, pues, la operativa.

La integración financiera y el ahorro de divisas

Ante la necesidad de ahorrar divisas, nuestros países han establecido exitosos sistemas de compensación de sus créditos recíprocos con motivo del comercio intraregional. Tal es el acuerdo de compensación multilateral de saldos y créditos recíprocos de la ALALC/ALADI que, en el año 1980, sirvió para compensar 8.700 millones de dólares con una transferencia de divisas, por los saldos no compensados multilateralmente, de dos mil millones de dólares, equivalentes al 23 por ciento del comercio compensado.¹¹⁰

Tenemos también la Cámara de Compensación Centroamericana, a través de la cual se compensan transacciones comerciales superiores a los 1.200 millones de dólares con un uso de alrededor del 25 por ciento de divisas, al final de cada período de compensación. Tenemos también el Sistema Multilateral de Pagos del CARICOM, que ha canalizado transacciones por 433 millones de dólares requiriendo el pago neto de divisas en los saldos del 19 por ciento de dicho monto.

Estas cifras demuestran a las claras que el comercio intralatinoamericano requiere reservas en divisas de aproximadamente un 20 por ciento de lo que necesita el comercio con extrazona. Este sistema se asemeja a la Cámara de Compensaciones que propuso Lord Keynes para el sistema monetario internacional de la posguerra y que lamentablemente no fue el adoptado. Si tenemos en cuenta que las reglas de juego del comercio internacional exigen a los países tener reservas en divisas líquidas equivalentes a un cuarto de las importaciones anuales, es claro que, en el caso del comercio intralatinoamericano, las reservas líquidas necesarias son menores. A las ganancias dinámicas de la facilitación del comercio debe agregarse, en consecuencia, la ganancia en concepto de ahorro de intereses a pagar que la tenencia de una liquidez mayor hubiere requerido. Sin embargo, si las ganancias de la integración financiera consistieran solamente en los ahorros de reservas internacionales, la integración financiera, aunque altamente conveniente, tendría sus limitaciones.

¹⁰⁸ Chenery, Hollis Burnley and Straut, A. M., "Foreign Assistance and Economic Development", en *American Economic Review*, vol. 56, septiembre de 1966, págs. 679-733.

¹⁰⁹ Bruton, Henry J., "The two Gap Approach to Aid and Development", en *American Economic Review*, vol. 59 (3), págs. 439-446, 1959.

¹¹⁰ Echegaray Simonet, Alfredo, *Evolución y perspectivas de la cooperación financiera en América Latina*, Buenos Aires, INTAL, 1982. Véase también Meza San Martín, Wally, "Integración financiera latinoamericana", E/CEPAL/R. 281, 14 de julio de 1981.

El remedio de las devaluaciones y la inflación estructural

Un problema de fondo de las economías latinoamericanas radica, como decíamos antes, en la escasez de divisas. Para crecer, los países necesitan importar y ante la imposibilidad de un crecimiento de envergadura, sostenido a largo plazo, de las exportaciones tradicionales, los países se ven empujados a alcanzar el equilibrio en sus balanzas de pagos por la vía de las devaluaciones.

La práctica de las devaluaciones tradicionales en América Latina tuvo efectos colaterales no deseados, por cuanto fueron combustible para el fuego de la inflación de precios,¹¹¹ y, por la vía de los mayores precios internos, vehículo para una astringencia monetaria que necesariamente condujo a un aumento de las tasas de interés y a la recesión. Así, las posibilidades de cálculo para inversiones a largo plazo con destino al mercado regional latinoamericano se han visto obstaculizadas por la inestabilidad crónica de los tipos de cambio registrada en los países de la región, en un contexto desincronizado de ciclos económicos de devaluación, inflación y recesión.

La devaluación compensada

En algunos países de la región se ha ensayado, con gran éxito, el sistema de la llamada "devaluación compensada",¹¹² que consiste en el establecimiento de un elevado valor en moneda nacional para la divisa extranjera pero que, en el caso de los productos de exportación tradicional, se "compensa" con un impuesto a la exportación de dichos productos básicos. Si pudiésemos establecer en nuestros países, sin más, derechos de exportación óptimos iguales a la inversa de la elasticidad-precio de la demanda de nuestros productos básicos de exportación, América Latina podría mejorar sus términos de intercambio y dar las señales de precios correctas, sin problemas, a sus sistemas económicos. En efecto, este sistema permitiría a las empresas que exportan productos tradicionales igualar su propio costo marginal individual con el ingreso marginal

social de esas exportaciones que es inferior al precio que se visualiza en el mercado. Por otro lado, el elevado tipo de cambio estimularía grandemente las exportaciones no tradicionales, en particular las exportaciones industriales, y América Latina podría, en cuanto a ellas, al cabo de un tiempo, ver realizado el propósito del desarrollo sostenido al estilo japonés, taiwanés y coreano. Lamentablemente, razones políticas impiden la viabilidad de este esquema de optimización. En efecto, en términos generales, el sector exportador tradicional tiene el peso político y el poder económico y social tan grande en la mayoría de nuestros países que impide la fijación de aranceles de exportación óptimos para sus productos. Por lo demás, este sistema, aunque optimiza nuestro sistema de precios, favorece la integración con la economía mundial, no la integración latinoamericana.

Las consideraciones del punto anterior dejan como único camino para el desarrollo de nuestros países a la integración latinoamericana. En efecto, cabe optar por un sistema segundo óptimo basado en la tarifa óptima a las importaciones, que hemos tratado con anterioridad, que tiene la gran ventaja de su viabilidad política y su aceptación por las fuerzas económicas.

Además, nuestros países debieran compensar la sobrevaloración cambiaria respecto de extrazona provocada por el arancel óptimo de importación mediante el establecimiento de un subsidio a la exportación no tradicional hacia extrazona. Deberá establecerse que el comercio intralatinoamericano está amparado sólo por el arancel de importación y no por el subsidio a las exportaciones no tradicionales desde que el fundamento de éste es la sobrevaloración cambiaria, la que no existirá entre nuestros países. Entre nosotros, los tipos de cambio relativos no deben estar sobrevaluados ni subvaluados. Por lo tanto, los subsidios a la exportación intralatinoamericana no tradicional no serían justificables. Por lo demás, dichos subsidios pueden crear celos en cuanto al logro de una competitividad artificial de parte de algunos países de la región con respecto a otros.

La sustitución de importaciones en bienes de capital

Es bien sabido que América Latina ha realizado una enérgica y quizás excesiva sustitución de importaciones en cuanto a los bienes de consumo. Pero aquellos bienes cuya producción nos capacita tecnológica e intelectualmente no son tanto los bienes de consumo, sino más bien los de capital, dado que se trata de bienes cuya producción requiere y provee empleo intensivo de ingenieros y técnicos. Dentro de la importación de bienes de capital, están las muy importantes contrataciones que realiza el Estado en nuestros países con adquisiciones de equipo importado por 10.000 millones de dólares anuales.

¹¹¹ Díaz Alejandro, Carlos F., *Devaluación de la tasa de cambio en un país semiindustrializado; la experiencia de Argentina 1955-61*, 2ª ed., Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella, 1969. Seers, Dudley, "A Theory of Inflation and Growth in Underdeveloped Economies based on the Experience of Latin America", en *Oxford Economic Papers*, n° 14, págs. 173-195, junio de 1962. Baer, Werner and Kerstenetzley, Isaac, eds. "Conference on Inflation and Economic Growth in Latin America", Homewood, Ill., Irwin, 1964.

¹¹² Por ejemplo, Krieger Vasena, Adalbert, "La gran transformación", discurso del 13 de marzo de 1967, en su *Política Económica Argentina*, discursos del Ministro de Economía y Trabajo, febrero de 1967, enero de 1968, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Trabajo, 1968, págs. 23-36.

Paradójicamente, estas contrataciones, en lugar de reservarse en mayor medida para la región, son las más propensas a ser adjudicadas a proveedores de afuera de ella, precisamente por la sobrevaloración cambiaria y la exención de derechos de importación.¹¹³

Es claro entonces que la tarifa de importación óptima debe aplicarse especialmente a los bienes de capital y a las compras del Estado. De esta manera, reservaremos buena parte del mercado de dichos productos a los proveedores locales latinoamericanos y podremos tener un nuevo impulso en la sustitución eficiente de importaciones en bienes cuya producción estimule el ingenio latino y lo que en inglés se conoce con el nombre de "learning by doing".

De más está decir que esta política requerirá un fortalecimiento de los mecanismos de financiación de exportaciones intrazonales de bienes de capital con implicancias importantes sobre nuestra integración financiera.

Tipos de cambio, tasas de interés e integración financiera

En mi opinión, gran parte de los problemas del desarrollo económico latinoamericano reside en el inadecuado uso del mecanismo de los precios para asignar los escasos recursos para el crecimiento. Dentro de un sistema de precios hay dos que son clave: uno es el tipo de cambio y otro es la tasa de interés. Estos dos precios, quíerese o no, directa o indirectamente están siempre determinados en parte por la autoridad pública y, en un esquema de integración, requieren su fijación coordinada. La ciencia económica moderna nos enseña que las sociedades que tienen el sistema de precios que reflejan las verdaderas escaseces, inmediatamente pueden utilizar todo el potencial de recursos de su economía.¹¹⁴

Cuando los precios están distorsionados, cuando no reflejan la escasez relativa de los factores de producción y otros bienes, entonces se produce una mala asignación de los recursos, que nos hace disminuir nuestra tasa de crecimiento y nos impide un nivel más alto de bienestar económico. Este punto es un hallazgo primario, central y esencial de la ciencia económica contemporánea. Además, en su origen ya había sido intuido muy imperfectamente por los padres de la economía política que nos hablaban de una mano invisible. Economistas contemporáneos, por medio de la programación lineal explican cómo, por la acción de los precios, una economía puede alcanzar el máximo en la

¹¹³ INTAL, "Contrataciones del Estado e integración", 1981.

¹¹⁴ Conesa, Eduardo R., "Tipo de cambio y desarrollo. La decadencia económica de España hacia 1600", en *Integración Latinoamericana*, n° 53, diciembre de 1980.

frontera de sus posibilidades de producción, siempre que, y ésta es una condición muy importante que a veces los liberales olvidan, no existan economías de escala o economías externas. Al respecto cabe señalar, incidentalmente, que la integración permite utilizar las economías de escala y muchas veces también permite reconciliar éstas con la competencia hecha posible por el mercado ampliado.

Como decíamos antes, existen dos precios que están inevitablemente vinculados a la política de los poderes públicos y, muy especialmente, a la política monetaria: ellos son el tipo de cambio y la tasa de interés. Todo serio intento de integración económica a fondo debe, en un momento dado, fijar los tipos de cambio reales entre los países participantes de un esquema de integración. Además, cuando el crecimiento del comercio recíproco alcanza niveles de 20 o de 30 por ciento de las exportaciones de los países, se requiere una coordinación en las políticas monetarias de los mismos.

El avance futuro de la integración latinoamericana requerirá en consecuencia la profundización y el perfeccionamiento de los mecanismos existentes de apoyo a las balanzas de pagos para permitir la estabilidad cambiaria y el mantenimiento de paridades fijas mediante un sistema de préstamos y créditos recíprocos por parte de nuestros países. Los mecanismos existentes como el Acuerdo de Santo Domingo, el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria o el Fondo Andino de Reservas implican de por sí un embrión de Fondo Monetario Latinoamericano.¹¹⁵

Tipos de cambio fijos o flotantes^{116 117 118 119 120 121 122}

Existen otros problemas que parece importante recordar, aunque merecen un tratamiento más extenso. Es

¹¹⁵ Echeagaray Simonet, Alfredo, ob. cit.

¹¹⁶ Corden, Werner Max, "Monetary Integration", en *Essays in International Finance*, Princeton University, n° 93, abril de 1972, pág. 41.

¹¹⁷ Balassa, Bela, ob. cit., véase "¿Tipos de cambio fijos o tipos flexibles?", págs. 291-296.

¹¹⁸ Robson, Peter, ob. cit., véase "The Role of Exchange Rate Flexibility", págs. 65-67.

¹¹⁹ Kindleberger, Charles P., ob. cit., véase "El tipo de cambio", págs. 446-448.

¹²⁰ Grubel, Herbert C., ob. cit., véase "Freely Floating Exchange Rates", págs. 438-461.

¹²¹ Friedman, Milton, "The Case for Flexible Exchange Rates", en *Essays in Positive Economics*, Chicago, University of Chicago Press, 1953, pág. 157-203. Traducido con el título "Aspectos favorables de los tipos de cambio flexibles", en Caves, R. F. y Johnson, H. G., *Ensayos de Economía Internacional*. Buenos Aires, Amorrortu, 1971, págs. 526-542.

¹²² Mundell, Robert A., "Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates", en *Canadian*

pertinente destacar que una de las bases de la integración, uno de los presupuestos de la integración, es la existencia de ciertas paridades, de ciertos tipos de cambio fijos entre los países que forman una unión. Esto puede ser altamente beneficioso para ellos, pero también puede ser un arma de doble filo. El tipo de cambio fijo e inamovible, cuando se producen desequilibrios estructurales en una economía y los precios suben en un porcentaje mucho más elevado en un país que en otro de los que forman un esquema de integración, puede conducir a que finalmente el que ha sufrido la mayor inflación tenga déficit estructurales permanentes.

Esto ocurre simplemente porque una mayor inflación y un tipo de cambio sobrevaluado fomentan las importaciones y desestimulan las exportaciones y producen permanente déficit. En este caso, el sistema de tipos de cambio fijos fácilmente lleva a que el país con déficit establezca toda clase de salvaguardias para proteger su balanza de pagos utilizando permisos de importación y restricciones, cuotas, etc., que es lo peor que le puede pasar a un proceso de integración. En este caso lo mejor que se puede hacer es realinear los tipos de cambio y de esa forma proseguir el proceso integracionista.

Existe en la actualidad un caso bastante claro en el Mercado Común Centroamericano. El mismo está basado en paridades fijas e inamovibles entre los distintos países que lo integran. Nicaragua ha tenido inflaciones en los años 1978, 1979 y 1980 bastante más altas que el resto de los países miembros. Los precios han crecido 30/40 por ciento por año y, en el último año, 25 por ciento. Ese crecimiento de los precios es mucho más elevado que, por ejemplo, el de Guatemala, que tiene una inflación similar a la internacional.

La insistencia en un tipo de cambio sobrevaluado hace incurrir al país con mayor inflación en déficit permanentes con el resto de los países de la unión, particularmente aquellos de moneda fuerte.

El remedio adecuado es el de tipo de cambios fijos, pero ajustables cuando ocurran desequilibrios fundamentales provocados por causas diversas. Si el tipo de cambio no es ajustable, el esquema de integración puede ir al desastre. Y, en tal sentido, las paridades fijas entre los países que forman una unión puede ser un factor negativo y no un factor positivo para el desarrollo de esa unión. Antes de llegar a una situación de déficit estructural, conviene dejar flotar los tipos de cambio y que el libre juego de la oferta y la demanda fije los niveles de equilibrio. Como sistema permanente, la flota-

ción en los esquemas de integración no es buena, porque en las oscilaciones de las cotizaciones de las monedas intervienen dos factores, las corrientes de comercio, por un lado, y los movimientos de capitales, por el otro. Las corrientes de comercio por sí solas, las importaciones y las exportaciones, tienden a regular los tipos de cambio cuando están fluctuantes de una manera más o menos razonable. Si el tipo de cambio está muy devaluado, inmediatamente se fomentan las exportaciones. Las exportaciones traen una mayor oferta de cambio extranjero en el mercado y esa mayor oferta tiende a revalorizar la moneda nacional y, por ese lado, se estimulan las importaciones y se restablece el equilibrio.

Esta situación puede no verificarse, sin embargo, en el caso de la existencia de libertad en el movimiento de capitales, porque el capital financiero se mueve en función de una cantidad de factores, a veces erráticos, políticos, de noticias no ciertas, que circulan en la bolsa y en los mercados, de manera que, con un tipo de cambio libre y, al mismo tiempo, una total libertad en la transferencia de capitales, se puede provocar en las economías de un proceso de integración una fuerte tendencia especulativa donde todo el mundo busca ganar con la especulación sobre el tipo de cambio, en lugar de ganar con la producción.¹²³

Debemos tener muy en claro la importancia de los pro y contras de tipos de cambio flexibles versus aquellos fijos en un esquema de integración económica. El concepto tradicional favorable a los tipos de cambio fijo pero ajustables es el correcto. En un esquema de integración es conveniente tener tipos de cambio fijos, pero reajustables cuando hay un desequilibrio estructural o, en la terminología del Fondo Monetario Internacional, un "desequilibrio fundamental" en las balanzas de pagos.

No escapará al criterio general que un tipo de cambio fijo entre distintos países obliga a coordinar muy bien las políticas monetarias, porque, si un país tiene una política monetaria muy fácil, de mucha emisión, con un tipo de cambio fijo, lo que va a ocurrir inmediatamente es que va a bajar la tasa de interés por la abundancia de fondos en el mercado. La baja de la tasa de interés va a traer un mayor estímulo al gasto, principalmente a la inversión en bienes de activo fijo y en "stocks". Esta mayor inversión va a estimular la actividad económica, la mayor actividad

Journal of Economics and Political Science, vol. 29, n° 4, noviembre de 1963, págs. 475-485. Traducido con el título: "Movilidad del capital y política de estabilización con tipos de cambio fijos y con tipos de cambio flexibles", en Caves, R. y Johnson, H. G., *Ensayos de Economía Internacional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1971, págs. 526-542.

¹²³ El sistema monetario europeo sigue el criterio de los tipos de cambio fijos dentro de una banda: "The Snake in the Tunnel". Véase Bloomfield, Arthur, I. "The Historical Setting", en Krause, Lawrence B. and Salant, Walter S., ed., *European Monetary Unification and its Meaning for the United States*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1973. Bloomfield, Arthur I. "La experiencia de las Comunidades Europeas en la cooperación monetaria y financiera en el marco de la Integración"; aparecerá en *Integración Latinoamericana*, n° 74, noviembre de 1982.

económica va a estimular las importaciones y, entonces, el país que tenga política monetaria fácil va a tender a importar más que el país que tiene política monetaria dura, donde va a ocurrir el proceso exactamente opuesto. El anterior análisis supone que los movimientos de capitales están restringidos en la unión. Si así no fuese, el país emisor y con bajas tasas de interés estimularía la salida de fondos, que buscarían un mayor interés en otros países de la unión, con lo cual la pérdida de reservas internacionales del país emisor sería inmediata y lo obligaría a una mayor disciplina monetaria.¹²⁴

De manera que en todo esquema de integración, al poco tiempo de establecido, se hace necesario que los funcionarios de bancos centrales, que llevan a cabo la política monetaria nacional, traten de coordinar y fijar ciertas pautas, ciertos objetivos en materia, por ejemplo, de tipos de interés: un interés muy bajo supone una gran emisión; uno muy alto, una gran restricción monetaria. Si los tipos de interés son muy distintos entre países miembros de un esquema, con economías ya muy integradas, tienden a producirse efectos que hacen muy difícil para ese esquema de integración la convivencia financiera.

Integración fiscal

En primer término, en los esquemas de integración más avanzados, como el Mercado Común Europeo, no existe una verdadera armonización tributaria, ni mucho menos. Cada país tiene, por ejemplo, su impuesto al valor agregado y ese impuesto varía en sus tasas de un producto al otro y de un país al otro, de manera que los países parecen no haber coordinado demasiado sus sistemas fiscales. Sin embargo, la integración europea más o menos funciona, porque cuando un producto llega a la frontera, si es una exportación de Alemania a Francia, le devuelven el impuesto al valor agregado que pagó en Alemania y, al entrar a Francia, debe abonar el impuesto al valor agregado que paga la industria francesa. De esta manera, se compensan las tasas, no se afecta el rendimiento económico de las empresas, y se facilita el comercio.

Algunos autores han cuestionado estos reajustes de impuestos en la frontera, pero creemos que es una forma práctica de proceder en el caso que los países tengan distintas tasas fiscales para los distintos impuestos. Con el impuesto a la renta es muy distinta la situación; supongamos que un país tenga un impuesto a la renta de 50 por ciento y otro país un impuesto de 20 por ciento. El capital va a tender a trasladarse hacia el país donde se paga menos impuesto a la renta y se producirán toda clase de desequilibrios monetarios, financieros y de

crecimiento en un esquema de integración si no armonizan los esquemas fiscales.

En realidad, generalmente, un país que tiene una tasa de impuesto de 50 por ciento tiene mucho mayor evasión que un país que tiene una tasa de 20 por ciento. De donde la tasa efectiva de imposición en el país con tasas altas suele ser bastante más baja que lo que indica la ley, porque cuando el impuesto es muy alto el público tiende a evadirlo. De manera que este efecto que las distintas tasas de impuesto tiene en la asignación de recursos está bastante atenuado, desdibujado, en la práctica.

También es importante destacar y discutir un impuesto que se va convirtiendo poco a poco en la mayoría de nuestros países en el impuesto más importante y que, lamentablemente, está defectuosamente diseñado en casi todos los países.¹²⁵ Son los impuestos de seguridad social sobre el salario, que a veces se llaman aportes del trabajador, aportes patronales y que se dedican a financiar los sistemas de seguridad social. En muchos países de América Latina estos impuestos son muy importantes y se dedican a financiar jubilaciones, retiros, pensiones o enfermedades profesionales o seguro de desempleo, etcétera, y llegan a sumas cercanas a la mitad del salario de bolsillo. Ante esta situación se ha propuesto que se financie la seguridad social mediante el IVA.¹²⁶ El IVA tiene la ventaja adicional de ser deducible de las exportaciones, por lo cual la comunidad internacional y el GATT no consideran esta deducción un subsidio a las exportaciones.

Es bien sabido que los empresarios de un país con una alta imposición de la seguridad social arguyen: "no se puede entrar en un esquema de integración porque estamos pagando cargas sociales que prácticamente duplican el salario de bolsillo que damos al trabajador, mientras que en el país vecino las cargas sociales son solamente 10 por ciento. Para poder competir con el empresario del otro país, necesitamos una reducción en las cargas sociales". Este argumento se utiliza mucho en los ambientes empresarios, como un pretexto para evitar una mayor integración económica. En realidad, el argumento es falso. Lo es por una razón muy sencilla. Contrariamente a lo que piensa el público en general, el impuesto de seguridad social no lo paga el consumidor ni el empresario, no se traslada al precio.¹²⁷ Lo paga el trabajador, se llame aporte patronal o aporte del trabajador. Los trabajadores pueden trasladarlo solamente en el caso de que la curva de oferta de trabajo

¹²⁵ INTAL, "El Impuesto al Valor Agregado en el financiamiento de la seguridad social y el proceso de integración latinoamericano", Buenos Aires, INTAL, 1980, 2 vol.

¹²⁶ Antonio Ortiz Mena, Discurso Inaugural de la XX Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, realizada en Montego Bay, Jamaica, abril de 1979.

¹²⁷ Brittain, John A., *The Payroll Tax for Social Security*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1972.

¹²⁴ Conesa, Eduardo R., "La integración como factor de disciplina monetaria", en *Integración Latinoamericana*, n° 55, marzo de 1981, págs. 35-42.

sea elástica, pero en este caso el impuesto causa desocupación, en detrimento del sector trabajador. Éste es un concepto sumamente importante. Se trata de un impuesto bastante regresivo porque, con una aparente finalidad de distribución del ingreso entre las clases sociales, simplemente se efectúa una redistribución de recursos entre trabajadores. El impuesto de seguridad social no grava a las otras clases sociales para dar más al factor trabajo, sino que se recauda generalmente de los trabajadores que trabajan más, para darlo a los que por alguna razón de enfermedad, vejez, holgazanería, o lo que fuera, trabajan menos.

El empresario, por su parte, al tratar de maximizar sus beneficios iguala el costo laboral a la productividad marginal del trabajo. Contrata un trabajador si lo que obtiene en concepto de producción de ese trabajador es más que lo que tiene que pagar en concepto de costo laboral; de lo contrario, no lo contrata. Al empresario no le interesa en realidad tanto lo que el trabajador se lleva al bolsillo, sino lo que él tiene que pagar en concepto de cargas sociales más el salario de bolsillo. Eso que se llama costo laboral es lo que iguala a la productividad marginal del trabajo. Y conviene al empresario contratar trabajadores hasta que el costo laboral sea igual a la productividad marginal del trabajo.^{128 129 130 131 132}

Si no existieran estas cargas sociales el precio del trabajo sería igual al costo laboral, con lo cual los que recibirían directamente esos fondos que van a la seguridad social serían los mismos trabajadores, según la labor de cada uno.

Conviene, pues, subrayar que, como estos impuestos se trasladan hacia atrás, ningún empresario puede aducir como argumento para no integrarse con empresarios de otros países que él tiene cargas sociales de 50 o de 100 por ciento, mientras que en otro país, como no hay seguridad social, no hay cargas sociales; por ende, no se puede competir. Eso no es cierto, porque las cargas sociales las paga el trabajador porque se trasladan hacia atrás. Existen estudios en casi todos los países más adelantados donde se ha analizado este impuesto

¹²⁸ Clark, John Bates, "The Possibility of a Scientific Law of Wages", en *Publication of the American Economic Association*, vol. 4, 1889.

¹²⁹ Henderson, J. M. and Quandt, R. E., "Microeconomics Theory: a Mathematical Approach", 3ª ed., New York, Mc Graw Hill, 1980.

¹³⁰ Sullivan, Clara K., *The Tax on Value Added*, New York, Columbia University Press, 1965.

¹³¹ Adams, T. S. "Fundamental Problems of Federal Income Taxation", en *Quarterly Journal of Economics*, 1921, págs. 527-556.

¹³² Lindholm, Richard W., "El impuesto sobre el valor añadido: literatura disponible", en *El impuesto sobre el valor añadido. Primer impuesto europeo*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, 1971, págs. 615-642.

de seguridad social y la conclusión de estos trabajos enjundiosos existentes, econométricos y teóricos, es que el impuesto de seguridad social verdaderamente lo paga el trabajador, aunque se llame aporte patronal.

Epílogo

Hasta aquí hemos desarrollado ciertos conceptos de la economía como la división del trabajo, las economías de escala, los términos de intercambio y otros que sugieren la necesidad de que América Latina se integre. La integración, sin duda, ha de permitir un mejoramiento en el nivel de vida y un aumento, por consiguiente, en el consumo de bienes materiales por parte de nuestros pueblos.

Sin embargo, la pregunta clave surge al final de este ensayo. ¿Es suficiente la comprensión de las ventajas económicas que la integración traerá para conducirnos de por sí hacia el ideal bolivariano de la gran nación latinoamericana de que hablábamos al comienzo? Creemos que para lograr la integración, la comprensión de las ventajas económicas que ella acarrea es importante. Diría que es condición necesaria, pero de ninguna manera es condición suficiente.

Cuenta Ortega¹³³ que el embajador florentino en España le preguntó un día al rey Fernando El Católico "¿Cómo es posible que un pueblo tan belicoso como el español haya sido siempre conquistado en todo o en parte, por galos, romanos, cartagineses, vándalos y moros?" A lo que el rey contestó "La Nación es bastante apta para las armas, pero desordenada, de tal suerte que sólo puede hacer con ella grandes cosas el que sepa mantenerla unida y en orden". Y esto es lo que en efecto hicieron Fernando e Isabel y gracias a ello pudieron lanzar a España a grandes empresas de descubrimiento y civilización. Y agrega Ortega: "Aquí, sin embargo, parece que la unidad es la causa y la condición para hacer grandes cosas, ¿quién lo duda? Pero es más interesante y más honda y con verdad de más quilates, la relación inversa: la idea de grandes cosas por hacer engendra la unificación nacional". La gran nación latinoamericana necesita para plasmarse un ideal de algo realizable, un proyecto "incitador de voluntades, un mañana imaginario capaz de disciplinar el hoy y de orientarlo, a la manera que el blanco atrae la flecha y tiende el arco", para usar las insuperables palabras de Ortega.

El trazado de las grandes líneas de este proyecto común corresponde a los dirigentes políticos de la Región. América Latina necesita urgentemente que sus políticos con visión de grandeza se lo propongan. La Región está madura para aceptarlo y hacerlo suyo.

¹³³ Ortega y Gasset, ob. cit., tomo III, págs. 62-64.