

integración

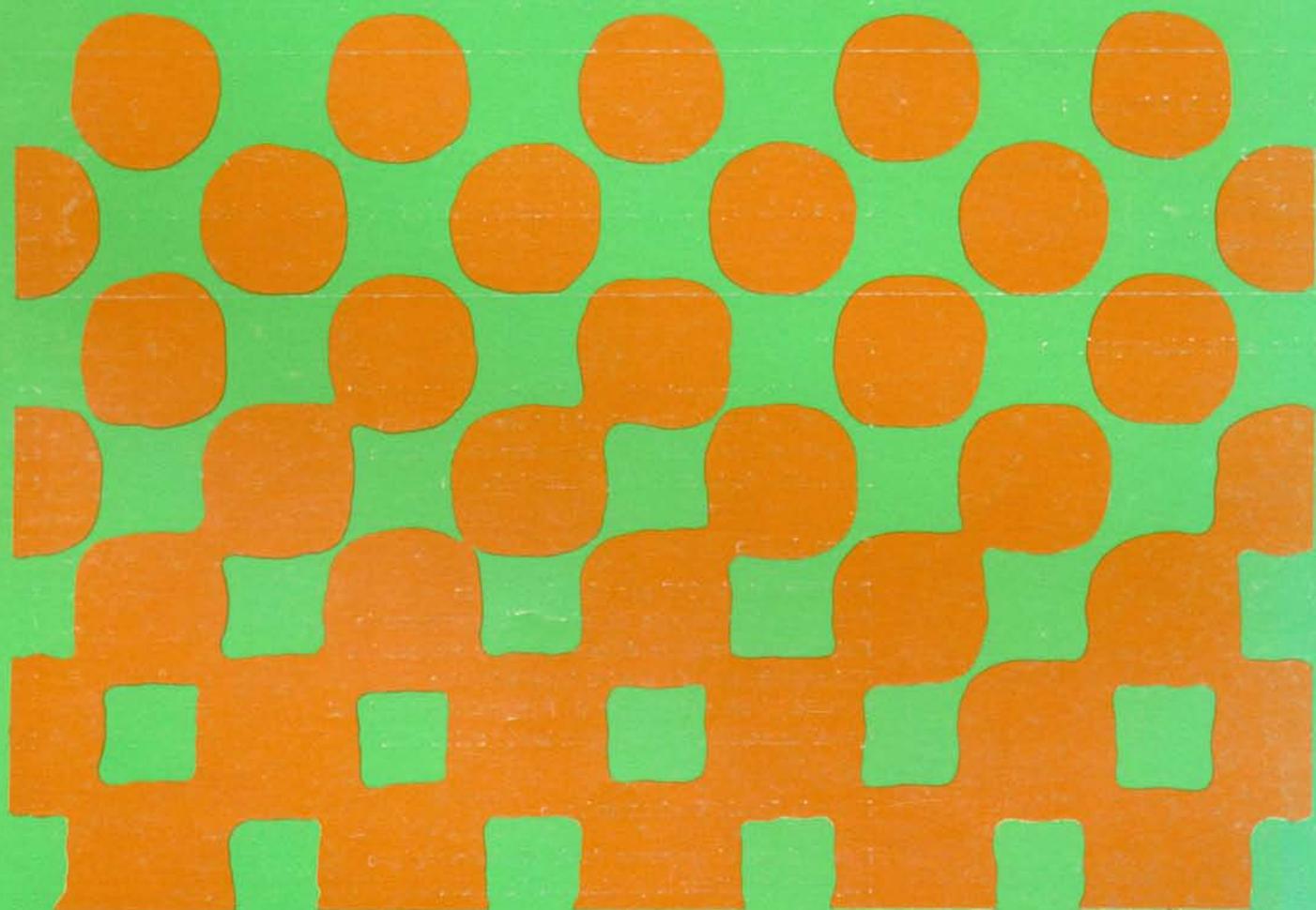
latinoamericana

82

revista mensual
del intal

agosto 1983
año 8

El tratamiento a países
de menor desarrollo
económico relativo



Un mecanismo de mercado equilibrador de las balanzas comerciales recíprocas entre países que desean integrarse económicamente

Eduardo R. Conesa*

Resumen

La apertura recíproca de los mercados entre los países latinoamericanos se ha visto trabada por diversas causas, de las cuales las más importantes parecen haber sido, por un lado, el temor de los países de menor desarrollo económico relativo de verse absorbidos económicamente por los mayores y, por el otro lado, las altas e inestables tasas de inflación que soportan nuestros países; éstas, a su vez, provocan tipos de cambio a veces muy sobrevaluados y otras veces muy subvaluados, hecho que torna sumamente riesgoso para las empresas comerciales la apertura recíproca de los mercados. Este trabajo ofrece una solución posible a estos dos problemas.

Introducción

Presidentes, ministros, parlamentarios, hombres de negocios, políticos, economistas, abogados, gremialistas, en fin, todo el mundo en nuestros países parece haber alcanzado un consenso acerca de la necesidad de la integración económica de América Latina. Sin embargo, la mayoría de los dirigentes considera que esta integración es una meta política de largo aliento, pues es muy difícil comenzar a implementarla en el corto y en el mediano plazo. Existe unanimidad de pareceres en que la integración, al ampliar los mercados, favorece la utilización de las economías de escala y, por lo tanto, aumenta la eficiencia de la industria. Hay acuerdo en que la integración, al permitir una mayor división del trabajo y una mayor especialización dentro de cada país, da lugar a una mayor productividad. También existe acuerdo en reconocer que un mercado ampliado permite una mayor competencia entre las empresas y, por lo tanto, implica una restricción a los poderes monopólicos y un mejor uso del sistema de precios como instrumento para el desarrollo. De más está decir que existe consenso también en la necesidad de que América Latina proteja sus industrias para diversificar su base económica hacia bienes industrializados, alejándose gradualmente de la exportación primaria.

* Director del INTAL.

La crisis mundial y la integración latinoamericana

Además existe conciencia de que la actual crisis económica mundial y, en particular, el estado de semi-recesión en que se desenvuelven los países desarrollados desde 1973, ha apagado un motor importante del crecimiento económico de nuestros países, consistente en la demanda de importaciones de los propios países desarrollados. En efecto, estudios econométricos indican que por cada 1 % del crecimiento del PBI industrial de los países desarrollados, su demanda de importaciones crece en 3 %, una vez pasado el nivel crítico de la tasa de crecimiento de 3 % anual de esos países.¹ Además, también está comprobado que la recesión de los países industriales deprime los precios de las materias primas. Como si fuera poco, las economías de los países industriales experimentan altas tasas de interés que son precisamente una causa importante e inmediata de dicha recesión. Estas altas tasas de interés, a su vez, determinan un nivel elevado en la tasa LIBOR (London Inter-Bank Offered Rate), el que implica un aumento de los intereses sobre nuestra deuda externa, con lo cual los países en desarrollo quedamos atrapados sin salida, excepto la integración. En efecto, la imposibilidad de colocar crecientes volúmenes de exportaciones en los países desarrollados, por un lado, la caída de los términos de intercambio y las altas tasas de interés de la deuda externa, por el otro, determinan que los países de América Latina deban destinar en los próximos años alrededor de 30 % de sus divisas obtenidas de la exportación solamente al pago de los intereses de la deuda externa.²

¹ Cline, William, "Developing Country Debt under Alternative Global Conditions", Institute for International Economics, abril de 1983.

² En realidad, en el INTAL habíamos previsto esta situación ya en junio de 1979. Véase Conesa, Eduardo R., "La integración de América Latina en el decenio del 80", revista *Integración Latinoamericana*, N° 36, junio de 1979.

	América Latina				
	Pagos de intereses			Exportaciones totales	
	1982	1983	1984	1985	1985-1987 Promedio
Argentina	0,404	0,341	0,335	0,315	0,305
Brasil	0,412	0,324	0,296	0,293	0,269
Chile	0,408	0,308	0,277	0,285	0,276
Colombia	0,188	0,155	0,142	0,152	0,149
México	0,353	0,308	0,268	0,241	0,223
Venezuela	0,157	0,165	0,162	0,147	0,144

Fuente: Wharton Econometric Forecasting Associates, 1983.

Si a ello agregamos el pago de las amortizaciones, considerando el caso más optimista de que consiguiera una refinanciación a largo plazo de los vencimientos que tienen lugar en el presente y en el próximo año, es evidente que América Latina deberá destinar en el futuro por lo menos la mitad de las divisas ganadas por las exportaciones al servicio de la deuda.

En estas condiciones, deberemos ahorrar divisas para pagar la deuda misma. Esto nos obliga a establecer restricciones no arancelarias a las importaciones y profundizar el proceso de sustitución de importaciones. Sin embargo, este proceso en el ámbito nacional de cada país está agotado. Solamente es factible un proceso de sustitución de importaciones a escala latinoamericana donde las industrias que sustituyen importaciones lo hagan para el mercado regional y no solamente para un estrecho mercado nacional. En realidad, si se observa bien, un proceso de sustitución de importaciones a escala latinoamericana es también un programa de promoción de exportaciones en el mismo ámbito. Para que esto se verifique, sin embargo, los países de América Latina deberíamos eliminar todas las restricciones no arancelarias respecto de las importaciones de otros países de América Latina, lo cual, por otra parte, es una obligación de los países de la ALADI contenida en el texto de la Resolución 5 del Consejo de Ministros de dicha Asociación, de fecha 12 de agosto de 1980.

Además, los latinoamericanos deberíamos otorgarnos una preferencia arancelaria considerable que, en mi opinión, deberá estar en el orden de 50 %; es decir, toda importación de otro país de América Latina deberá pagar la mitad del derecho de importación que paga una mercadería de extrazona. Esto permitiría la mencionada sustitución de importaciones a nivel regional.

Es bien sabido que nuestra región posee sistemas de pagos y créditos recíprocos mediante los cuales las importaciones de América Latina no se pagan con divisas sino que se compensan con exportaciones hacia la región. La compensación es multilateral y queda remanente solamente la obligación de cancelar los saldos existentes al cabo de cuatro o seis meses.

Tenemos un antecedente histórico muy valioso que demuestra el formidable poder vinculatorio de la eliminación de las restricciones no arancelarias unido a un esquema de compensaciones y créditos recíprocos: se trata del caso de la Unión Europea de Pagos (UEP), establecida en 1950 en medio de la gran escasez de dólares de la temprana posguerra. La preferencia al comercio intraeuropeo que creó ese mecanismo fue una de las causas más importantes de la extraordinaria expansión de ese comercio después de 1950.³

Estos mecanismos determinan que las importaciones de América Latina requieran un uso de divisas igual a 20-25 % de las divisas que requieren las importaciones de extrazona.⁴ Por lo tanto, debemos expandir nuestras economías, racionando las importaciones de fuera de la región para poder ahorrar divisas y pagar la deuda, al tiempo que debemos abrir recíprocamente las economías latinoamericanas e iniciar una expansión simultánea y conjunta de ellas. Sin embargo, este enfoque, cuya conveniencia se acepta, tropieza con un grave obstáculo.

El temor de los países más pequeños de ser absorbidos por los más grandes

En efecto, cuando pasamos al campo de la aplicación concreta de medidas de política económica de integración, los gobernantes de nuestros países inmediatamente se preguntan si el vecino no nos absorberá económicamente. Si no importaremos en exceso, en relación a nuestras exportaciones, si no incurriremos en déficit astronómicos en nuestras balanzas comerciales. Por ejemplo, es bien sabido que la experiencia indica que el proceso de integración centroamericana se frustra, en buena medida, por la incapacidad de encontrar fórmulas que impidan los déficit crecientes de Honduras, país de menor desarrollo económico relativo, en relación a Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica. En el Grupo Andino, uno de los mayores inconvenientes en su avance consiste en establecer mecanismos que permitan una adecuada inserción de los países de menor desarrollo económico dentro de este esquema, es decir, Bolivia y Ecuador. En el marco de la ALADI, a su vez, se presentan tres grupos de países, Argentina, Brasil y México, por un lado, como países relativamente más desarrollados, en oposición a Colombia, Perú, Chile, Uruguay y Venezuela, como países de desarrollo intermedio, y Paraguay y Bolivia como países de menor desarrollo económico relativo.

El convencimiento en los países menores de que los países mayores los dominarán económicamente en el

³ Triffin, Robert, *El caos monetario*, F.C.E., México, 1961.

⁴ Echegaray Simonet, Alfredo, *Evolución y perspectivas de la cooperación financiera en América Latina*, BID-INTAL, 1982.

caso de apertura del mercado tiene sus buenas razones, que hemos desarrollado en otros artículos y que no repetiremos en este trabajo.⁵

Imposibilidad de utilizar el tipo de cambio como instrumento de equilibrio comercial entre países en desarrollo

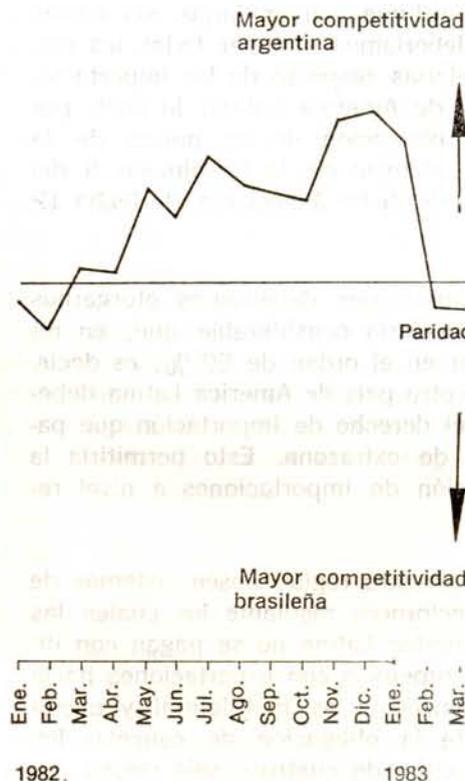
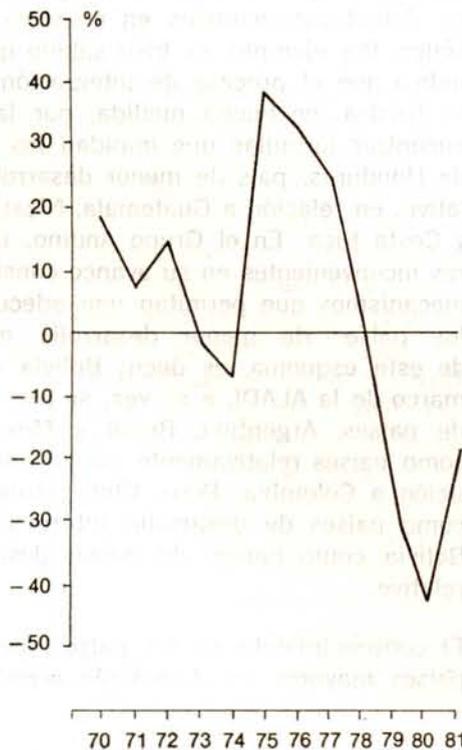
El instrumento clásico para los ajustes de la balanza de pagos es el tipo de cambio. Sin embargo, en situaciones especiales como las que se registran en muchos países de América Latina no es posible recurrir a este instrumento porque el comercio intrarregional es una mínima parte del comercio total del país. Por ejemplo, en 1982, las exportaciones de Argentina a Brasil constituyeron 7,3 % de las exportaciones totales de Argentina, mientras que las de Brasil a Argentina 3,2 % del total brasileño, como se ilustra a continuación para estos países y otros de la región, en el mismo año.

Exportaciones de Argentina a Brasil	=	7,3 %
Exportaciones de Argentina al mundo		
Exportaciones de Brasil a Argentina	=	3,2 %
Exportaciones de Brasil al mundo		
Exportaciones de Colombia a Venezuela	=	13,0 %
Exportaciones de Colombia al mundo		
Exportaciones de Venezuela a Colombia	=	2,0 %
Exportaciones de Venezuela al mundo		
Exportaciones de Argentina a Chile	=	2,0 %
Exportaciones de Argentina al mundo		
Exportaciones de Chile a Argentina	=	4,0 %
Exportaciones de Chile al mundo		
Exportaciones de Perú a Bolivia	=	1,0 %
Exportaciones de Perú al mundo		
Exportaciones de Bolivia a Perú	=	3,0 %
Exportaciones de Bolivia al mundo		

⁵ Conesa, Eduardo R., "Conceptos fundamentales de la integración económica", revista **Integración Latinoamericana** N° 71, agosto de 1982. "La reestructuración del Mercado Común Centroamericano", revista **Integración Latinoamericana**, N° 65, enero-febrero de 1982.

En consecuencia, modificar el tipo de cambio para equilibrar la balanza comercial entre dos países de América Latina sería desacertado. El tipo de cambio de equilibrio se fija en función de las exportaciones e im-

Gráfico: Pesos argentinos por cruceiro. Porcentaje de desvío de la paridad.



portaciones globales de cada país, así como también en función de los movimientos de capital. Carece de sentido pretender, por ejemplo, que Brasil modifique su tipo de cambio para equilibrar su comercio con Argentina o que Argentina modifique su tipo de cambio para equilibrar su comercio con Brasil. Además, los movimientos en los tipos de cambio reales que experimentan los países latinoamericanos son extremadamente intensos debido a nuestra alta y errática tasa de inflación. Así, en algunos periodos, los tipos de cambio están muy sobrevalorados y a veces muy devaluados. Por ejemplo, el gráfico que presentamos es sumamente explicativo para el caso de Argentina y Brasil desde 1970 a 1982.

Es evidente que la Argentina tenía un excelente tipo de cambio para exportar a Brasil en los años 1975 y 1982 y Brasil, a su turno, una excelente oportunidad de exportar a la Argentina en el año 1980, debido a la sobrevaloración cambiaria de este último país. Ante estas circunstancias de devaluaciones y sobrevaluaciones cambiarias patológicas, es evidente que la liberalización del comercio intralatinoamericano produciría efectos erráticos y despertaría grandes temores entre los empresarios de nuestros países. De ahí la imperiosa necesidad de buscar mecanismos de mercado, automáticos, equilibradores del comercio.

Propuesta de un mecanismo equilibrador de la balanza de comercio

Con la finalidad de superar las limitaciones que el diferente grado de desarrollo económico relativo de nuestros países y el carácter errático y bruscamente oscilante que nuestros tipos de cambio crean, los latinoamericanos deberíamos pensar en establecer un sistema equilibrador de mercado.

Esto es imprescindible por cuanto tenemos dos objetivos: 1º incrementar el comercio intralatinoamericano y 2º equilibrarlo; y un solo instrumento: la liberalización del comercio por las vías de la eliminación de las restricciones no arancelarias y el margen de preferencia. De acuerdo con la teoría de la política económica ⁶ si tenemos dos objetivos son necesarios dos instrumentos. En consecuencia, nos falta el segundo. Al respecto debe tenerse en cuenta que el uso del tipo de cambio está vedado por las razones expuestas precedentemente. La política monetaria es imposible de coordinar dado el desorden monetario que impera en nuestra región. Por otra parte, coordinar la política fiscal para equilibrar el comercio requiere un grado de sofisticación de nuestras administraciones nacionales para el cual todavía no estamos preparados. Por ello, deberíamos crear un nuevo instrumento. Se nos ocurre el siguiente:

⁶ Tinbergen, Jan, *On the theory of economic policy*, 2ª ed., North Holland, 1963.

Por razones de simplicidad, presentamos el caso de dos países, pero este mecanismo se puede hacer multilateral.

Los exportadores del país latinoamericano A, que por hipótesis es el país deficitario en el comercio con el país B, al tiempo de verificar las exportaciones recibirán no sólo el pago del precio de las mismas, sino además, gratuitamente, un certificado de exportación emitido por la Aduana, Banco Central, Subsecretaría de Integración u otro organismo competente. Estos certificados tendrían seis características.

a) los exportadores los venderían a los importadores en las Bolsas y mercados. En los países donde no existan Bolsas, el mismo Banco Central podría organizar un remate cada quince días, por ejemplo, con asistencia de exportadores, es decir, vendedores del certificado e importadores del mismo país que estarán interesados en comprarlos por las razones que se exponen en c) y e);

b) tendrían un plazo de caducidad fijado en el texto del mismo certificado. Este plazo tiene por objeto prevenir que el certificado se convierta en instrumento de especulación;

c) para realizar una importación del país B, el importador del país A no sólo debería pagar el precio del producto importado sino que debería adquirir un certificado en las Bolsas de Valores y presentarlo al Banco o a la Aduana, según se disponga, al tiempo del despacho a plaza de la mercadería. La presentación de este documento es condición "sine qua non" para realizar dicho despacho a plaza. El Banco o la Aduana destruirían el certificado así presentado y usado;

d) los certificados estarían denominados en dólares, por el valor FOB de las exportaciones respectivas. Ese valor nominal no fija la cotización del certificado, la que es establecida por la oferta y la demanda en las Bolsas de Comercio, sino solamente el monto de importaciones que se puede hacer con el mismo;

e) en definitiva, estos certificados de exportación se convertirían, en la realidad económica, en un subsidio al exportador del país deficitario pagado por el importador del mismo país, para el cual la compra del certificado involucra un costo similar al pago de un impuesto aduanero;

f) el sistema de certificados debe empezar a regir, es decir, se debe exigir al importador del país A la presentación del certificado, solamente a partir del momento en que el crédito recíproco otorgado para el comercio entre A y B llegue al tope de crédito acumulado acordado por B sobre A en el respectivo acuerdo de integración. Resulta obvio que dentro de algunos límites, los países están dispuestos a tener ciertos déficit o superávit en su comercio. Sobre esta base, los certificados arriba descritos se podrían otorgar en A por todas las exportaciones de A a B, pero su esencia como

“permiso de importación” podría ponerse en funcionamiento solamente a partir del momento en que el déficit acumulado de A supere un monto determinado políticamente en el acuerdo de integración. Tan sólo a partir de esa fecha el mecanismo de los certificados comenzaría a operar y deberá exigirse a cada importador la presentación del correspondiente certificado de exportación.

De esta manera, las exportaciones y las importaciones tenderán a equilibrarse por la vía del mecanismo de los precios. En otras palabras, la implantación de este mecanismo tendría un efecto similar al establecimiento de un tipo de cambio especial para el comercio entre los países A y B. El mecanismo funcionaría económicamente de la siguiente manera: supongamos que el país A tenga un superávit comercial con el país B en un lapso determinado. En tal caso, habrá un exceso de oferta de certificados en relación con su demanda, por cuanto habrá exportadores que competirán por venderlo a importadores y esto haría bajar el precio del certificado hasta cero. Sin embargo, si el país A tiene fuerte déficit con el país B, habrá una gran demanda de certificados para importar en relación con la oferta de los mismos. En consecuencia, los certificados se cotizarán a altos precios en las Bolsas de Comercio. Los exportadores venderán esos valores y, por consiguiente, esta remuneración adicional actuará como un estímulo para incrementar las exportaciones en el país deficitario y la compra de los mismos encarecerá las importaciones en dicho país, dado el costo que deberán afrontar los importadores para comprar un certificado escaso en la Bolsa.

Es así como, por ejemplo, entre Argentina y Brasil en el año 1980, hubiera ocurrido que, ante la fuerte demanda de importaciones en Argentina, el certificado adquiriría gran valor en este país y ello encarecería las importaciones y estimularía las exportaciones, asegurando de esta manera un razonable grado de equilibrio en la balanza comercial de ambos países, sin necesidad de imponer controles por parte de Argentina. En 1975 y 1982, en cambio, el factor limitativo hubieran sido los certificados brasileños de exportación, dado el excelente tipo de cambio de Argentina.

Es evidente, sin embargo, que este mecanismo puede conducir a un equilibrio de nuestras balanzas de pago recíprocas sobre la base de un comercio mínimo. En consecuencia, en forma paralela al establecimiento de este mecanismo equilibrador, se necesita un mecanismo promotor del comercio.

Necesidad de mecanismos paralelos promotores del comercio

Consideramos que el mecanismo propuesto más arriba permitirá a los países eliminar las barreras no arance-

larias al comercio recíproco por cuanto, si el país está en déficit, el certificado de exportación actuará como el “permiso de importación” que forzará el equilibrio por la vía del mecanismo de los precios. De esta manera, el país no tendría que preocuparse en establecer otras restricciones a las importaciones ya que éstas están bien atendidas con el certificado de exportación. Por otra parte, si se establecieran restricciones no arancelarias adicionales, tales como permisos especiales de importación o de cambio o guías, el valor del certificado de exportación en los mercados sería errático y perdería completamente sus bondades como elemento de equilibrio económico. Por eso, reiteramos, este mecanismo de certificados de exportación requiere como condición inexcusable que el único permiso de importación admisible sea el propio certificado de exportación.

Resulta evidente que este sistema equilibrador del comercio debe estar acompañado por un mecanismo promotor del comercio que le sirva de complemento pues, de lo contrario, podría darse el caso, v.g. Argentina-Brasil en 1980, que ante el elevado costo del certificado, el importador decida importar el producto de terceros países cuando en realidad su proveedor habitual es el brasileño, con lo cual el certificado tendría un efecto contrario al buscado, al disminuir el comercio recíproco. Por ello, se impone que el establecimiento de estos certificados constituya parte de un sistema de preferencias amplias entre los países latinoamericanos que establecen los certificados como mecanismos equilibradores. La eliminación de las restricciones no arancelarias es de por sí una medida potentísima especialmente si se mantienen las restricciones no arancelarias para las importaciones de fuera de la región. Además, por ejemplo, si A y B se dieran una preferencia comercial de 50 % en las tarifas aduaneras, el valor del certificado no podría superar determinados topes, por cuanto a partir de ellos convendría al importador efectuar la importación de terceros países si consigue el permiso de importación de fuera de la región. Por todo ello, resulta claro que este sistema de certificados debe estar acompañado por un sistema promotor del comercio, que a su vez implique un control a cotizaciones máximas de los certificados.

Multilateralización del mecanismo

Es evidente que este mismo mecanismo puede multilateralizarse y aplicarse a tres, cuatro o más países y, en tal caso, lo que queda bajo control no es el déficit comercial entre el país A y el B sino el déficit del país A con B, C y D y el de B con A, C y D y el de C con A, B y D, y el de D con A, B y C. La multilateralización, sin embargo, obliga a los cuatro países a no tener prevenciones en cuanto al tamaño del déficit con otro de los países que forman parte del esquema considerado individualmente. Así, por ejemplo, A podrá

tener un déficit muy grande con B, pero, a su vez, un superávit muy grande con C y D que compense dicho déficit. En tal caso, el valor de los certificados en la Bolsa de Comercio del país A no será muy elevado, y, si llega a tener superávit con el conjunto de los tres, el certificado valdrá cero. Lo mismo es válido con cada uno de los otros países participantes, es decir, cada país deberá considerar a los otros tres como un solo país a los efectos del certificado. En definitiva, el déficit con el esquema de integración no podrá exceder el límite del crédito acordado multilateralmente para cada uno de los cuatro países, aunque en el caso de cualquier par de países, el déficit o el superávit podrá superar ampliamente dicho margen de crédito.

Nuevamente, el peligro de este esquema es que se mantenga el equilibrio con un mínimo de comercio. Por ello, la necesidad de insistir en que este tipo de mecanismo vaya acompañado de otros instrumentos potentes para la promoción del comercio recíproco, tales como el margen de crédito referido más arriba, la eliminación de todas las restricciones de importación no arancelarias, excepto el certificado de exportación, el establecimiento de márgenes amplios de preferencia recíprocas. Además sería conveniente, aunque no imprescindible, la eliminación de todas las exenciones ad hoc de derechos de importación de extrazona para las

compras del Estado y para la promoción de las industrias e incluso el establecimiento de un arancel externo mínimo común cuya aplicación, en caso de establecerse, no podría eximirse ad hoc por ningún concepto por los países firmantes del acuerdo. Por lo demás, podrían ahorrarse el gasto de todos los subsidios a la exportación no tradicional para el comercio recíproco. Finalmente, y como demostración de la flexibilidad del mecanismo que proponemos, cabe señalar que nada obstaría a que algunos países excluyesen del sistema de certificados a la exportación algún producto básico con cotización inmediata en los mercados mundiales y por lo tanto fácilmente convertible en divisas multilaterales. Ello podría hacerse estipulando que no se otorgará el certificado de exportación para productos tales como el petróleo, el café, el cobre, el trigo, el estaño, etc. En fin, cada país podría tener el derecho de excluir del sistema del certificado de exportación toda o hasta una parte de la exportación de un producto básico por país. Ello haría que el mecanismo se concentrase en mayor grado en la promoción y equilibrio del comercio de manufacturas. Sin embargo consideramos inconveniente excluir más de un producto básico por país, pues en tal caso la oferta de exportaciones, y por lo tanto de certificados, disminuiría y los mercados de estos últimos dentro de cada país deficitario se tornarían más erráticos.