

JUSTIFICACIÓN DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN ÁREAS SUBDESARROLLADAS: ALALC

MARÍA DEL ROSARIO GREEN,
El Colegio de México

UNO DE LOS CONCEPTOS más ampliamente discutidos en los últimos años dentro del campo de las relaciones internacionales es el de integración económica. Inicialmente formulada para y por países desarrollados, ha tenido gran aceptación en las áreas subdesarrolladas que la han incorporado a su ortodoxia. Mucho se ha dicho, sin embargo, que el éxito de los esquemas de integración de las economías europeas, no puede garantizar el de aquellos que se intentan en países menos desarrollados pues las condiciones teóricas para ello no se dan en estos últimos. El presente ensayo tiene por tanto como objeto mostrar —ilustrando con el caso particular de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio— que si bien es cierto que dentro del marco de la teoría estática de las uniones aduaneras la integración entre países subdesarrollados tiene pocas posibilidades de salir adelante, existe una serie de factores dinámicos importantes, cuya consolidación teórica es indispensable para formar un cuerpo de principios que respalden o justifiquen los esquemas de integración de los países menos desarrollados.

Concepto y formas de integración económica

Para los propósitos de este trabajo, definiremos integración económica como el resultado de una decisión, tomada por un cierto país, de aplicar una política de discriminación favorable en materia de comercio y tarifas, a las unidades económicas de otros países, sobre la base de reciprocidad; política ésta antes sólo ejercida en favor de sus propias unidades económicas. De acuerdo con esta definición, las varias formas de integración económica representan diferentes grados de discriminación favorable. En un área de libre comercio por ejemplo, las tarifas y las restricciones cuantitativas entre los países participantes son abolidas, pero cada país retiene su propia tarifa frente a los no miembros. Por otra parte, el establecimiento de una unión aduanera implica la creación de un arancel externo común frente a terceros países, además de la eliminación de toda práctica discriminatoria en relación con el libre movimiento de bienes dentro de la unión. Una forma más completa de integración económica la constituye el mercado común, donde no sólo las restricciones al comercio son abolidas, sino también aque-

llas que impiden el libre movimiento de factores. Una unión económica supera al mercado común pues combina la desaparición de restricciones al libre movimiento de bienes y factores, con un cierto grado de armonización de las políticas económicas, monetarias, fiscales, sociales y anticíclicas. Finalmente, la integración económica total presupone la unificación de las diferentes políticas, y requiere el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones compelen a los estados miembros.¹

Señalábamos con anterioridad, que actualmente la idea de integración económica entre países menos desarrollados, como un medio importante para promover el desarrollo económico, encuentra gran aceptación. De acuerdo con Robert L. Alien, se ha desarrollado una "mística" en torno a la integración económica.² Hasta hace muy poco, sin embargo, y especialmente en los países desarrollados, existía un gran escepticismo con respecto a la justificación y posibilidades de éxito de esquemas de integración entre países subdesarrollados.

El enfoque estático

Las actitudes escépticas en torno a la integración económica entre países menos desarrollados se justificaban principalmente, con base en la teoría ortodoxa de las uniones aduaneras.³ De acuerdo con los criterios aplicados por dicha teoría y sobre la base de las conclusiones a que ésta llegó, la integración entre países subdesarrollados no tenía posibilidades de éxito. Juzgar la conveniencia de un determinado esquema de integración, de acuerdo con la teoría que se desarrolló a partir del trabajo de Viner y las posteriores extensiones y modificaciones realizadas por Meade, Lipsey y otros, es equivalente a evaluar las ganancias y pérdidas de bienestar que se derivan del juego de los llamados "efectos de la producción", "efectos del consumo" y "efectos de los términos de intercambio".⁴ Esta teoría considera sólo los efectos de una reducción preferencial de la tarifa e ignora los efectos de otras características, resultado de una forma de integración más amplia.

Nosotros restringiremos nuestra presentación de la teoría ortodoxa de las uniones aduaneras a dos conceptos introducidos por Viner, par-

¹ Bela Balassa. "Toward a Theory of Economic Integration". *Kiklos*, vol. XIV, núm. 1, 1961, p. 5.

² Robert R. Alien, "Integration in Less Developed Areas". *Kiklos*, vol. XIV, núm. 3, 1961, p. 315.

³ La teoría de las uniones aduaneras tiene que ver con las reducciones arancelarias preferenciales no sólo dentro del marco de una unión aduanera propiamente dicha, sino también dentro de la estructura de una zona de libre comercio y otras formas de integración económica regional.

⁴ Jacob Viner, *The Customs Unions Issue*. New York, Carnegie Endowment for the Maintenance of Peace, 1950; James Meade, *The Theory of Customs Unions*. Amsterdam, North Holland Publishing Co., 1955; R. G. Lipsey, "The Theory of Customs Unions: A General Survey", *The Economic Journal*, vol. LXX, Septiembre, 1960, pp. 496-513.

tes integrantes de su análisis de los "efectos de la producción", que dominan esta teoría y que constituyen aún los criterios predominantes empleados en la valoración de los efectos de un esquema de integración económica, y a una breve discusión de los "efectos del consumo". Los dos conceptos "vinerianos" aludidos son los de "creación de comercio" y "desviación de comercio". Ambos términos describen dos efectos que pueden presentarse con la formación de cualquier esquema de integración, basado principalmente en una reducción discriminatoria de la tarifa. Un arreglo de tal naturaleza implica la liberalización de comercio dentro del grupo y esto puede crear comercio, lo cual es considerado ventajoso. Al mismo tiempo, sin embargo, el carácter discriminatorio de la liberalización del comercio dentro de la unión en cuestión, causa una desviación de comercio más o menos importante que es, generalmente, desventajosa.

De acuerdo con el concepto subyacente de bienestar, basado en el consumo individual y aplicado a un mundo estático, el bienestar es maximizado cuando todos los bienes son adquiridos en la fuente de abastecimiento más económica. Jacob Viner sostiene que el propósito primordial de una unión aduanera, y su mayor consecuencia, es trasladar fuentes de oferta a otras de costo más bajo o más alto.⁵ De acuerdo con esta línea de razonamiento, donde dos países protegen un grupo similar de industrias, una unión aduanera entre ellos tenderá a concentrar la producción en las firmas más eficientes, de más bajo costo. Por otra parte, si las industrias protegidas en los dos países son diferentes, es muy posible que una unión aduanera hará que cada país se mueva de fuentes de oferta de bajo costo en terceros países, a fuentes de más alto costo dentro de la unión. De esta manera, Viner llega a su celebrada conclusión de que el balance de ventaja y desventaja en una unión aduanera dependerá de cuánto comercio es creado y cuánto desviado.

Sobre la base de este "efecto de la producción", inicialmente analizado por Viner, él mismo, Meade, Lipsey y otros han desarrollado ciertas conclusiones generales estableciendo las circunstancias particulares bajo las cuales es probable que una reducción discriminatoria de la tarifa, enfocada geográficamente, incremente el bienestar.

Una unión aduanera resultará probablemente en una ganancia neta de bienestar,

1. mientras mayor sea el grado de "rivalidad"⁶ entre los artículos producidos bajo protección arancelaria en los países miembros;
2. mientras mayor sea el tamaño de su mercado integrado;

⁵ *Op. cit.*, pp. 41-45.

⁶ "Rivalidad" es definida por Viner como "una correspondencia en la clase de productos procedentes de industrias de alto costo, así como entre las diferentes partes integrantes de una unión aduanera, que contaban con la protección de tarifas, en los dos países miembros, antes de que se estableciera la unión aduanera". Por lo tanto, la "rivalidad" representa un alto grado de superposición en el ámbito de

3. mientras mayor sea la proporción de comercio exterior que los presuntos miembros llevan a cabo con sus socios en la unión, y mayor sea la proporción de su gasto total empleada en el comercio doméstico;
4. mientras menor sea la distancia económica entre los países miembros y más bajos sean los costos de transporte entre ellos.⁷

Aun una breve consideración de estas proposiciones a la luz de las condiciones económicas que prevalecen en los países latinoamericanos, permite ver que no se pueden esperar ganancias importantes del establecimiento de libre cambio sobre una base regional.

La evidencia disponible sugeriría que la "desviación de comercio" probablemente superaría la "creación de comercio". En la mayoría de los países latinoamericanos, la producción de productos primarios para ser exportados a los países desarrollados, ocupa el lugar más importante en el producto nacional total. En el caso de estos artículos (e. g., café, plátano, cacao, oleaginosas, etc.), prácticamente ninguna creación de comercio puede resultar del establecimiento de un área de libre comercio latinoamericana o un mercado común. Esto también es cierto cuando nos referimos a aquellos productos tradicionalmente intercambiados entre los países latinoamericanos, pero cuyo comercio se explica más bien en términos de diferencias en las condiciones climáticas o en las dotaciones de recursos nacionales. Lo que queda, entonces, es un sector integrado por industrias competidoras de importaciones que manufacturan bienes de consumo tales como textiles, zapatos, cigarrillos, productos alimenticios, etc. Las ganancias de una mayor especialización dentro de este sector continuarían siendo sin duda limitadas, ya que los países latinoamericanos no parecen deseosos de aceptar acuerdos que resultarían en la eliminación de toda su producción ineficiente. Mayor especialización y una más eficiente asignación de recursos productivos entre los países miembros les traerían mayores beneficios. Sin embargo, también habría pérdidas considerables, resultado de la desviación de comercio que surge cuando las importaciones de bienes de capital y consumo durable son reemplazados por ofertas regionales, cuyo costo es mayor.

Se puede usar el producto nacional bruto como un indicador aproximado del tamaño económico de un mercado integrado latinoamericano. Sumando los varios productos nacionales descubrimos que aun en el caso de una área integrada de la importancia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), ésta es de mucho menor tamaño que, por ejemplo, el Mercado Común Europeo,⁸ lo cual elimina las posibilidades implícitas en la segunda condición.

productos manufacturados, mientras que complementariedad se refiere a importantes diferencias en la clase de mercancías producidas. Jacob Viner, *op. cit.*, p. 51.

⁷ Solamente se establecen aquellas condiciones que son particularmente importantes dentro del contexto de los países subdesarrollados.

⁸ Mientras que el valor del producto nacional bruto agregado de la ALALC —un área integrada por once países y 214.4 millones de habitantes— era de 95 065

Tampoco podría un esquema de integración económica entre los países de América Latina satisfacer la condición establecida en nuestra tercera proposición. Además del hecho de que la mayor parte de estos países dedican una elevada proporción de su gasto total a financiar su comercio exterior, la mayor parte de éste, en la actualidad, es llevada a cabo con los países desarrollados y no con los de la región.⁹

Las conclusiones de la teoría tradicional de las uniones aduaneras se basan en el supuesto de que los costos de transporte entre los países son nulos. Tanto este supuesto como las conclusiones son más o menos realistas, dependiendo de la magnitud en que el costo de transporte de un país miembro a otro, exceda al costo de transporte del productor al consumidor dentro del propio país. Sin embargo, la actual red de transportes intrarregionales en América Latina no está en condiciones de permitir un aumento significativo del comercio intrazonal. Consideraciones de distancias económicas entre estos países disminuirían entonces, aún más, la esperanza de que una eliminación de las barreras arancelarias entre ellos llevará a una mayor creación de comercio.

millones de dólares aproximadamente, en 1966, la cifra correspondiente para el Mercado Común Europeo —integrado por seis países y 185.2 millones de habitantes— era de 323 001.3 millones de dólares. Es decir, el tamaño integrado en el caso de la ALALC era más de dos veces inferior al del Mercomún.

Los datos para calcular las cifras anteriores fueron obtenidos de: International Monetary Fund. *International Financial Statistics*, vol. XXI, núm. 10, octubre 1968.

Puesto que las cifras del producto nacional bruto de los diferentes países se expresan en las respectivas monedas nacionales, se hizo la conversión a dólares obteniendo una media de las tasas de cambio registradas en 1966 (tomando en cuenta no sólo sus fluctuaciones en ese año, sino también la existencia en ocasiones, de varias tasas para un solo país).

Por ejemplo, para el país A tendríamos que:

$$\frac{PNB_A}{TC_A} = PNB_A \text{ expresado en dólares de Estados Unidos.}$$

$$TC_A = \frac{EX_i}{n}$$

donde:

i = trimestres de 1966

n = número de períodos considerados.

Si se registraron varias tasas de cambio para el país A tendríamos que:

$$\frac{PNB_A}{\overline{TC_A}} = PNB_A \text{ expresado en dólares de Estados Unidos.}$$

$$\overline{TC_A} = \frac{ETC_j}{N}$$

donde:

j = tasas de cambio existentes

N = número de tasas consideradas.

⁹ El volumen de comercio intrazonal en el caso de LAFTA existente en 1966, fue calculado por el Banco Interamericano de Desarrollo en un poco más del 11% de la corriente total de comercio exterior de la región. Inter-American Development Bank, *The Inter-American Development Bank and the Integration of Latin America*. Washington, D. C., 1967 p. 11.

Los "efectos de la producción" en una unión aduanera son examinados por Viner bajo el supuesto de que las mercancías son consumidas en la misma proporción antes y después de la integración. Cuando este supuesto es eliminado, la deseabilidad de una unión aduanera depende no sólo de la eficiencia en la producción sino también de la eficiencia en el intercambio.

Mientras que la eficiencia productiva, según señalábamos anteriormente, resulta afectada por la sustitución entre fuentes de oferta de la misma mercancía, la eficiencia en el cambio está relacionada con la sustitución entre bienes de consumo que son de distinta especie. Las tarifas crean diferencias internas a la unión, entre las relaciones de precios de las mercancías objeto de comercio; de aquí que su eliminación mejore la eficiencia de cambio a través de la equiparación de esas relaciones. De esta forma, los consumidores domésticos que se ven restringidos en su demanda de bienes de importación por la existencia del arancel, una vez eliminadas las tarifas pueden ajustar su consumo, comprando bienes de importación de alto valor con preferencia a bienes domésticos de valor más bajo.¹⁰

Mientras que los efectos de una unión aduanera sobre la eficiencia mundial dependen de los cambios resultantes en los patrones de producción y de consumo, el ingreso mundial real puede incrementarse aun cuando no se registre mejoría alguna en la eficiencia productiva, siempre y cuando se mejore la eficiencia cambiaria. Esto nos señala la clase de vinculación que existe entre los dos tipos de efectos. De ahí que la separación que se ha establecido entre los "efectos de la producción" y los "efectos del consumo" no deba entenderse como la ausencia de una mutua interacción. Es evidente que los cambios en los modelos de producción afectarán al consumo, y la sustitución de unas mercancías por otras conducirá a su vez, a modificaciones de los modelos de producción.

Como en el caso de la producción, existen varios efectos positivos respecto al consumo que probablemente predominarán,

1. si los consumidores sustituyen mercancías domésticas por las de los países socios, más que por productos extranjeros;
2. si las diferencias iniciales en las relaciones de precios de las mercancías negociadas entre los países miembros son muy grandes, dados los cambios en los patrones de comercio.¹¹

Nuevamente al llevar estas proposiciones teóricas a la realidad latinoamericana, resulta evidente que el esfuerzo de una unión aduanera entre los países de la región, no se vería compensado por las escasas ganancias que de ella se derivaran. Basta con insistir en el pequeño

¹⁰ R. G. Lipsey, *op. cit.*, p. 501.

¹¹ Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1961, p. 65.

porcentaje que el comercio intrazonal representa en relación con el comercio total de cada país miembro de la unión, con lo cual deja de cumplirse aquello de que cuanto mayor sea el volumen de comercio llevado a cabo con países asociados, respecto al efectuado con economías no participantes, tanto más probable será que los efectos del consumo sean positivos, al maximizarse o ampliarse el campo de acción de las dos condiciones antes anotadas.

Es importante también señalar, que aunque existe un proceso de sustitución de importaciones en América Latina, éste está lejos de satisfacer la primera proposición anotada, ya que se trata de la sustitución de productos extranjeros tradicionalmente importados por mercancías domésticas y no por mercancías provenientes de los países socios. En cuanto a la segunda proposición, podrían hacerse un estudio detallado de las mercancías negociadas entre los países miembros de la ALALC para establecer las diferencias iniciales en sus relaciones de precios, pero aun en el caso de que dicha investigación nos indicara la existencia de poderosos efectos positivos en el consumo, éste sería solamente un argumento favorable que se vería superado por todos aquellos argumentos que, con base en la teoría ortodoxa de las uniones aduaneras, nos llevan a concluir que no hay suficiente justificación o posibilidades para el desarrollo exitoso de esquemas de integración entre países menos desarrollados.

Todos estos argumentos, sin embargo, basados en un análisis estático, tal como lo requiere la teoría, arrojan más luz sobre el estado de la teoría económica que sobre los problemas de los países subdesarrollados. Mientras que una apreciación basada en las ganancias o pérdidas de bienestar, vistas desde la perspectiva de un mundo estático, puede tener sentido al menos en cierto grado, en la evaluación de los esquemas de integración económica entre países desarrollados, el mismo método no puede producir resultados significativos cuando se aplica a países subdesarrollados. El desarrollo económico es la preocupación central en estos países y en consecuencia la integración económica entre ellos es juzgada de acuerdo con su contribución para alcanzar una tasa más elevada de crecimiento económico. Entre otras cosas, la teoría que describimos anteriormente supone pleno empleo de todos los recursos disponibles, de ahí que no pueda proporcionarnos una medida adecuada donde el problema principal es el desempleo o subempleo de una parte importante de los recursos disponibles. De esta forma, por lo que respecta a los países subdesarrollados, la teoría ortodoxa de las uniones aduaneras, parece pasar por alto el punto básico. Elaborada con el objeto de explorar los problemas de la asignación óptima de recursos dados bajo condiciones fijas de producción dentro de un marco competitivo, no puede ilustrar situaciones como las que se dan en países subdesarrollados, donde ni los recursos ni las condiciones de producción pueden tomarse como dados, y donde la inmovilidad de los factores de producción obstaculiza la operación de las fuerzas de mercado.

En estos países, la cuestión primordial no es la óptima asignación de recursos *per se*, sino más bien determinar si la estimulación del comercio entre ellos, sobre una base discriminatoria para con el resto del mundo, llevará a la aceleración de la tasa de crecimiento.

Debido a que la teoría convencional de las uniones aduaneras probó ser inadecuada para tratar con el caso de los países menos desarrollados, recientemente surgió otro enfoque cuya finalidad fue la de verter la teoría de las uniones aduaneras en un molde completamente nuevo pero que retuvo el carácter estático de la teoría convencional, a fin de presentar un modelo estricto. La "nueva" teoría reviste particular importancia para los países menos desarrollados porque introduce ciertas consideraciones que desempeñan un papel destacado en la formulación de su política comercial.

El proteccionismo en los países subdesarrollados es a menudo justificado, o racionalizado, con base en el argumento de una industrialización acelerada. De ahí que la "nueva" teoría de las uniones aduaneras gire en torno a la "preferencia por la producción industrial".¹² El análisis toma como punto de partida la distinción entre bienes y servicios de consumo privado (proporcionados en forma privada) y bienes y servicios de consumo colectivo (proporcionados por el gobierno a costa de sacrificios del consumo privado). A esta distinción, H. G. Johnson, introduciendo una terminología nueva, añade la existente entre "ingreso real", definido como la suma de la utilidad derivada del consumo privado y colectivo, y "producto real", definido como la producción total de bienes y servicios privados. La teoría supone que:

1. los partidos políticos en un país democrático persiguen obtener y retener el poder prometiendo e implementando las políticas deseadas por el electorado, y que la competencia por los puestos administrativos resulta en la adopción de aquellas políticas que tiendan a maximizar la satisfacción disfrutada por el electorado, derivada del consumo de los bienes y servicios privados y colectivos. La competencia entre los partidos llevará a la asignación de los recursos productivos de la economía, entre consumo privado y colectivo, en forma tal que el rendimiento marginal de satisfacción por unidad de recursos gastados será la misma en cada uno de los dos usos. Esta es una primera condición de equilibrio;

2. existe una cierta preferencia colectiva por la producción industrial en el sentido de que el electorado está dispuesto a invertir recur-

¹² Entre los economistas que iniciaron el "nuevo" enfoque podemos mencionar a: Jagdish Bhagwati, *Trade Liberalization Among LDC's Trade, Theory and GATT Rules* (material mimeografiado). C. A. Cooper y B. F. Massee, "Toward a General Theory of Customs Unions for Developing Countries". *Journal of Political Economy*. Vol. LXXII, octubre, 1965, pp. 462-476.

Harry G. Johnson, "An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions". *Journal of Political Economy*. Vol. LXXIII, junio, 1965, pp. 256-282.

tos reales, a través de la acción del Gobierno, con el objeto de lograr un volumen de producción industrial y empleo mayor que el que existiría bajo un régimen de libre competencia internacional. La producción industrial aparece como un bien de consumo colectivo del cual el electorado deriva una corriente de satisfacción independiente de la satisfacción que obtiene del consumo directo de los productos industriales;

3. los recursos para apoyar la actividad industrial como un bien de consumo colectivo tienen que ser aportados por el Gobierno, puesto que no existe un interés individual por ofrecerlos voluntariamente. Estos recursos pueden ser proporcionados en varias formas: a través de un subsidio directo financiado por mayores impuestos al ingreso, a través de un subsidio indirecto con base en concesiones fiscales que implican una pérdida del impuesto sobre la renta, o con un subsidio indirecto mediante una tarifa. De estas tres formas, la de mayor aceptación general es la tarifa, sobre la base de que los ingresos para financiar un subsidio son muy difíciles de recolectar. Otra de las razones que a menudo se mencionan, es la de que la “preferencia por la producción industrial” incluye la especificación de que la industria de un país debe aparecer como capaz de competir con las importaciones, sin el auxilio explícito del Gobierno. Es decir, la utilidad colectiva derivada de la producción industrial está condicionada al mantenimiento de una apariencia de competitividad;

4. puesto que los procesos del Gobierno se suponen racionales, éste tendrá que llevar la protección hasta un punto en el que el valor de la utilidad marginal colectiva derivada del consumo colectivo de la actividad industrial doméstica, sea igual al costo privado excesivo marginal de la producción industrial protegida; ésta es la segunda condición de equilibrio. Al hacer esto, el Gobierno maximizará el “ingreso real” del país (incluyendo la utilidad derivada del consumo colectivo de la producción industrial). Es conveniente hacer notar que no se maximizará el “producto real” del país puesto que la maximización del “ingreso real” requiere el sacrificio de una parte del “producto real”, a fin de satisfacer la preferencia por el consumo colectivo de la producción industrial.¹³ Es decir, la satisfacción de la “preferencia por la producción industrial” implica un cierto costo de oportunidad que se expresa en términos de la cantidad de “producto real” sacrificado.

Mientras más fuerte sea la “preferencia por la producción industrial” en un país, mayor será la cantidad de producción industrial que tendrá que sacrificarse a fin de lograr una mayor expansión industrial; es decir, mayor será el costo. Este costo, sin embargo, puede ser minimizado por los países subdesarrollados —donde el problema es más apremiante debido a la escasez de recursos de capital que los caracteriza— a través de la integración de sus mercados y la explotación

¹³ H. G. Johnson, *op. cit.*, pp. 257-259.

racional y eficiente de las ventajas comparativas intrarregionales que presentan.

La reducción recíproca de las tarifas beneficiará a los países que se integran, facilitando la expansión de sus exportaciones de productos industriales. De acuerdo con uno de los supuestos de esta teoría, cada país se encuentra dispuesto a reducir su "producto real" con la protección de los productos industriales nacionales frente a la competencia extranjera, a fin de maximizar su "ingreso real" y cualquier reducción de la producción industrial debida a una expansión de las importaciones añade menos al "producto real" de lo que subtrae a la utilidad colectiva. Así, la reducción de las tarifas del país A es una fuente de pérdidas que tendrá que ser compensada con la reducción de las tarifas del país B. Pero al mismo tiempo existe un beneficio, ya que la acción de B permite la expansión de la producción industrial de A y da lugar a una corriente incrementada de la utilidad que se deriva del consumo colectivo de la producción industrial.

De lo anterior puede concluirse que los beneficios de una reducción discriminatoria recíproca de las tarifas de un grupo de países, se obtienen primordialmente mediante cambios equilibrados de producción industrial de alto costo en un país por producción industrial de bajo costo en otro (creación de comercio) y mediante sustituciones equilibradas de producción extranjera con producción doméstica industrial cuyo valor de consumo colectivo supere su costo excesivo (desviación de comercio). La magnitud de las ganancias no se mide en este modelo por la preponderancia de uno u otro efecto, sino por el incremento de las exportaciones de producción industrial de un país, resultado de la acción combinada de los efectos creación y desviación de comercio provocados por la reducción preferencial a su favor de las tarifas de otro país que es su socio.

Existen varias condiciones cuyo cumplimiento es necesario de acuerdo con el "nuevo" enfoque, para que una unión aduanera resulte provechosa:

1. los países que intentan asociarse deben presentar una "preferencia por la producción industrial" fuerte y comparable.
2. es necesario que los países miembros antes de su integración en una unión aduanera, exporten cantidades relativamente pequeñas de producción industrial y satisfagan su "preferencia por la producción industrial" principalmente a través de la producción de sus industrias sustitutivas de importaciones.
3. los países asociados deben tener diferentes ventajas comparativas en varias líneas de producción a fin de que cada uno pueda beneficiarse de las preferencias dadas en los otros.
4. las ventajas comparativas deben encontrarse distribuidas dentro del grupo en forma más o menos equitativa. Es decir, la hipótesis de la "preferencia por la producción industrial" implica que cualquier acuer-

do de unión aduanera incluya ciertas provisiones a fin de asegurar que cada país miembro obtenga una "parte justa" de la producción industrial, y particularmente que el crecimiento de la producción en la unión no se concentre en uno o algunos países a expensas de los demás.

Al llevar los principales postulados de la teoría "nueva" de las uniones aduaneras al caso específico de América Latina observamos que, a diferencia de la teoría ortodoxa, la hipótesis de la "preferencia por la producción industrial", tiene muchas posibilidades de aplicación y evaluación. En primer término, los países miembros de la ALALC satisfacen en su mayoría el requerimiento de presentar una fuerte "preferencia por la producción industrial". La industrialización y su aceleración forman parte del ideario de estos países y de su concepción de la vida económica nacional; dentro de este marco, sus gobiernos establecen programas para tratar de llegar a esa meta. Esta "preferencia por la producción industrial" sin embargo, no es en todos los casos comparable ya que no todos los miembros se encuentran en la misma etapa de desarrollo. Este constituye un serio problema en el caso de la ALALC y por ello el Tratado de Montevideo, que la constituyó en 1960, establece una serie de medidas en favor de países de menor desarrollo económico relativo.¹⁴

La segunda condición indicada, se cumple al menos parcialmente en el caso de la ALALC, ya que los países miembros antes de su integración exportaban cantidades muy pequeñas de producción industrial y satisfacían su "preferencia por la producción industrial" principalmente a través de la protección de las industrias domésticas en contra de las importaciones (sustitución de importaciones). Ahora bien, su asociación ha permitido la expansión de sus exportaciones y aunque el volumen de comercio intrarregional continúa siendo reducido, es sin embargo superior al que existía en el momento de su constitución en una zona de libre comercio.

Por lo que hace a la necesidad de que las ventajas comparativas se den en diferentes líneas de producción industrial entre los países, nuestra tercera condición, puede decirse que también se satisface en el caso de la ALALC aunque quizá no en su interpretación extrema de que cada país exporte cierta cantidad de un producto que el otro importaría a pesar de la protección a su industria doméstica. Se cumple sin embargo, en la medida en que las tasas arancelarias varían en forma tal que los costos domésticos de producción de las varias mercancías exceden a sus precios mundiales por proporciones diferentes en los dos países, encontrándose los costos más bajos a veces en un país y a veces en el otro.

Por lo que hace a la cuarta condición, la del "desarrollo equilibrado", puede decirse que el Tratado de Montevideo la satisface en forma

¹⁴ United Nations. *Multilateral Economic Cooperation in Latin America, I: Texts and Documents*. Nueva York, 1962. Tratado de Montevideo, art. 32.

explícita, ya que en sus provisiones establece la necesidad de una justa distribución de las nuevas industrias entre los países participantes.¹⁵

De acuerdo con las consideraciones anteriores, la integración económica quedaría justificada en el caso de los países de la ALALC y de otras áreas subdesarrolladas que presentan características similares. En este sentido, el "nuevo" enfoque de las uniones aduaneras constituye un gran adelanto frente a la teoría convencional. Sin embargo, permanece aún dentro del análisis estático o de estática comparativa, ya que también establece los beneficios de los esquemas de integración principalmente en términos de creación y desviación de comercio, a pesar de que va más allá de la teoría convencional al afirmar que el "efecto desviación de comercio" no sólo es positivo sino preferible al de "creación de comercio" porque no implica el sacrificio de la producción industrial doméstica.

El enfoque dinámico

Las características del subdesarrollo económico y el deseo de los países menos desarrollados de escapar a sus efectos, confieren particular importancia a ciertos factores "dinámicos" que se ven afectados por el establecimiento y funcionamiento de una unión aduanera y cuya discusión satisfactoria no puede darse dentro del marco del enfoque estático al que hemos hecho referencia. Estos factores son: economías de escala, cambios en los términos de comercio, competencia internacional, problemas de balanza de pagos, economías externas, importaciones de capital y desempleo. Estos factores han recibido tratamiento en forma aislada en la literatura, pero no han sido considerados colectivamente. De ahí que la meta última de una teoría más general de las uniones aduaneras para los países menos desarrollados deba ser la de construir un marco analítico integrado dentro del cual estos factores ocupen el lugar que les corresponde. En ausencia de tal teoría general, sin embargo, la única alternativa posible para nosotros parece ser la de esquematizar los argumentos de carácter dinámico más importantes en favor de la integración económica entre países subdesarrollados, ilustrándolos una vez más con el caso latinoamericano y dentro de los lineamientos establecidos por ciertos economistas. La formulación más optimista se desarrolla en los siguientes términos: la liberalización regional del comercio entre los países menos desarrollados a) les permitirá beneficiarse de la explotación de economías de escala mediante el establecimiento de plantas de tamaño eficiente, en lugar de las muchas plantas ineficientes que actualmente operan en los reducidos y aislados mercados de los países subdesarrollados tomados individualmente; b) les permitirá hacer posible el uso de economías externas como las que resultan del cambio tecnológico, las relaciones interindustriales y una mayor especialización a nivel de la planta (especialización intraindustrial); c) hará posible el pleno empleo

¹⁵ United Nations, *op. cit.*, art. 15.

de la capacidad productiva parcialmente utilizada con anterioridad; y *d*) conducirá a una competencia más efectiva promoviendo así el progreso económico y una mayor productividad. Las consecuencias que se desprenderían de todo esto serían que: i) los recursos escasos (capital y hasta cierto punto mano de obra calificada) podrían conservarse o “ahorrarse”, quedando así disponibles para muchos usos; ii) la ampliación del mercado estimularía nuevas inversiones tanto de capital doméstico como extranjero (los inversionistas extranjeros no sólo aportarían capital sino también la tecnología tan urgentemente necesitada); iii) los recursos actualmente empleados (mano de obra no calificada) podrían ser absorbidos en este proceso; y iv) la infraestructura de toda la región podría ser mejorada. El resultado deseado sería que la producción dentro del área integrada mejoraría tanto en términos de eficiencia que la región podría volverse competitiva en el mercado mundial. Así, se argumenta que la reducción o eliminación de las barreras al comercio dentro de la región podría promover la industrialización, el desarrollo y el progreso, y proporcionar las bases indispensables para un futuro crecimiento acelerado. Esto significaría, sin duda, la satisfacción del principal objetivo de los países subdesarrollados.

Como lo indica Balassa, en el caso de una unión aduanera entre países desarrollados estos efectos “dinámicos” suponen menor importancia relativa (la cual puede ser la razón por la que hasta ahora han recibido tratamiento sólo en forma aislada). Sin embargo, en el caso de los países subdesarrollados su consideración es fundamental.¹⁶

El proceso de sustitución de importaciones se ha convertido en un hecho en la mayoría de los países subdesarrollados a pesar de que existen importantes diferencias de grado. La marcha hacia el desarrollo económico a través de la industrialización, perderá eventualmente su *momentum* si continúa operando con base en un gran número de apretados compartimientos con ninguna o muy poca intercomunicación. Los mercados nacionales en la mayoría de los países subdesarrollados, tienden a conceder la protección necesaria a cualquier industria cuyo establecimiento se considera técnicamente viable. Sin embargo, algunas veces estas barreras altamente proteccionistas sólo sirven para favorecer el monopolio y la ineficiencia. Las proyecciones de esta situación pueden dañar la economía nacional a través de sus repercusiones en el sector externo: el alto costo de los insumos ineficientemente producidos pone en peligro al sector de exportación cuya expansión es absolutamente indispensable para el desarrollo económico, ya que es ésta la fuente de divisas más importante, necesarias para financiar la importación de los insumos requeridos por el crecimiento.¹⁷ Lo que es más, el actual patrón de industrialización competitiva de importaciones puede implicar: *a*) desaprovechamiento de las economías de escala por la instalación de plan-

¹⁶ Bela Balassa, *op. cit.*, p. 112.

¹⁷ Staffan B. Linder, *Teoría del comercio y política comercial para el desarrollo*. México, CEMLA, 1965, p. 64.

tas que no son óptimas o por la gran variedad de artículos producidos por algunas plantas; b) la acumulación de capacidad que no es totalmente aprovechada y que resulta en una pérdida económica en la medida en que los recursos escasos, capital y mano de obra calificada, no son plenamente empleados; c) aún si el establecimiento de plantas eficientes es posible, las ventajas de la especialización interindustrial para obtener partes, componentes y accesorios, pueden verse disminuidas; d) la formación de una estructura monopolística que impida el progreso económico y la industrialización.

Las limitaciones del tamaño del mercado constituyen un importante factor que obstaculiza el crecimiento normal de una economía en desarrollo porque le impide moverse hacia la producción de bienes de capital e intermedios donde las economías de escala son especialmente importantes.¹⁸ Cuando un mercado es ampliado y se da lugar al surgimiento de economías de escala, resulta posible: 1) construir mayores plantas, suponiendo que esto conduce a una reducción de los costos; 2) reducir el número de variedades de un cierto artículo que tiene que ser producido en una y la misma planta; 3) dividir entre plantas diferentes las actividades productivas pertenecientes a la misma línea de producción o "subarrendar" la producción de ciertos componentes.

Dada la existencia de un mercado y la ampliación del tamaño de la planta, las economías de escala pueden darse como resultado de relaciones tecnológicas que conlleven la disminución de las razones capacidad-costos; pueden también deberse a indivisibilidades en el equipo productivo; surgirían también en relación con las llamadas actividades no proporcionales tales como el diseño, la producción, la investigación planificadora, etc.; y, finalmente, la ampliación del tamaño de la planta podría permitir la aplicación de métodos de producción técnica avanzados que darían lugar a la producción de equipo pesado y de ensamblaje y podría conducir también a la especialización de los trabajadores y de la administración.¹⁹

Una ampliación del mercado permitiría un ahorro en los costos de aquellas industrias que producen una gran variedad de un cierto artículo. Las plantas en un mercado amplio pueden especializarse en un espectro más reducido de variedades y disfrutar por lo tanto de ciertas ventajas en el costo debidas a la operación de una producción más cuantiosa. Estas ventajas en los costos se refieren a reducciones del costo fijo por unidad, disminución en algunos elementos de los costos directos y productividad incrementada a niveles más altos de producción.

La ampliación del mercado también hace posible un ahorro en los costos a través de la especialización vertical. Esto implica la segregación de varias operaciones entre diferentes empresas.

La integración económica implica también una competencia más

¹⁸ H. B. Chenery, "Patterns of Industrial Growth", *American Economic Review*, septiembre, 1962, pp. 624-625.

¹⁹ Bela Balassa, *The Theory of...*, pp. 120-124.

amplia, difundida entre firmas e industrias. El resultado sería la eliminación o el alivio al menos, de ciertas distorsiones monopolísticas en la economía.

Expresada en forma breve y dentro del marco analítico planteado, la racionalización de la integración económica en América Latina (ALALC), así como en las regiones subdesarrolladas en general, sigue la siguiente línea:

Es sin duda justificable la formulación del principal objetivo de la política económica de los países subdesarrollados en términos de la maximización del crecimiento económico, o su aceleración hasta un punto tal que les permita alcanzar niveles más altos de vida. Durante mucho tiempo la visión predominante ha sido la de que un país puede colaborar mejor a su desarrollo económico a través de la concentración de sus efectos productivos de acuerdo con los lincamientos de la ventaja comparativa internacional. Dados sus supuestos, esta visión es desde luego correcta. Sin embargo, el proteccionismo practicado internacionalmente introduce distorsiones tales que el esquema deja de ser totalmente operante. Así, durante muchos años, los países menos desarrollados no han podido explotar plenamente sus ventajas comparativas debido al proteccionismo aplicado en los países industrialmente avanzados. Esto ha sido tradicionalmente cierto en el caso de los productos agrícolas. Actualmente, donde el progreso tecnológico transforma las ventajas comparativas en forma tal que por lo menos algunos de los países subdesarrollados deberían encontrar ya una verdadera ventaja comparativa en el campo de las manufacturas que son trabajo-intensivas e implican una tecnología relativamente simple, los países desarrollados reaccionan con aumentos en las tarifas y restricciones de cuotas.

Para muchos de los países menos desarrollados el resultado de esta situación es el estancamiento de sus exportaciones o su muy lento crecimiento, una tasa igualmente lenta de crecimiento económico en general, y la aparición de recursos desempleados o subempleados. Esto significa que podrían iniciarse nuevas líneas existentes de producción. De ahí que prácticamente todos los países de América Latina se hayan decidido a seguir, en mayor o menor medida, una política de industrialización a base de sustitución de importaciones llevada a cabo detrás de barreras proteccionistas nacionales, y cuyo fin primordial es el de encontrar un empleo productivo para aquellos recursos que no son plenamente utilizados. Se ha tomado conciencia, sin embargo, de que dicha política de industrialización siendo necesaria no es suficiente, mientras se dé dentro de los estrechos límites del mercado nacional. Vista desde esta perspectiva, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio resulta altamente racional pues disminuye el costo del proceso de industrialización (en términos de oportunidades alternativas sacrificadas) como una respuesta a una mejor asignación de recursos productivos y al alto nivel de probabilidad de explotar tanto las economías de escala como las externas.

Estas son, pues, las razones de tipo teórico que podrían justificar los esfuerzos integracionistas de los países subdesarrollados y explicarían el ejemplo concreto del establecimiento de una zona de libre comercio en América Latina. Ahora bien, la evaluación de los resultados o del aprovechamiento práctico de tales principios en dichos países o específicamente en el caso de la ALALC cae fuera del ámbito del presente trabajo, cuyas pretensiones se han concretado a resaltar el hecho de que una apreciación de tipo clásico de los esquemas de integración en países subdesarrollados resulta poco práctica, dada la limitación de sus supuestos y el carácter estático de su análisis, mientras que su consideración a través del estudio de ciertos factores dinámicos que, como la explotación de las economías de escala, constituyen elementos determinantes para estos países, resulta más justa y realista. De ahí la necesidad de consolidar esos factores dinámicos en una teoría de uniones aduaneras que explique en forma sistemática y a fondo, el caso de los países subdesarrollados.