

INTEGRACION REGIONAL Y ASIGNACION DE RECURSOS EN AMERICA LATINA¹

Por el Dr. BELA BALASSÁ²

I. LA ESTRUCTURA Y EL COSTO DE PRODUCCIÓN

EN LAS discusiones sobre la integración regional latinoamericana, la atención se ha centrado en los posibles beneficios que pueden derivarse del establecimiento de nuevas industrias. Por el contrario, a menudo se ha supuesto que es poco lo que puede ganarse mediante la reducción de las barreras que afectan el comercio de los productos de las industrias existentes y que cualquier beneficio que se pueda conseguir será más que compensado por el costo político y económico de los desajustes que trae consigo la liberalización del comercio. El énfasis que se da al desarrollo de nuevas ramas de manufacturas y el aparente descuido de los beneficios a lograr en las empresas existentes tienen su origen en diversas consideraciones.

En primer lugar, muchas personas consideran que la integración regional en América Latina es un medio de continuar, a escala regional, la política de sustitución de importaciones. Si bien dentro del marco de las economías nacionales, fue posible que la producción interna remplazara las importaciones de bienes de consumo no duraderos, y en algunos de los países más grandes, las de bienes de consumo duradero, se considera necesario el establecimiento de la unión latinoamericana para poder extender esa política a los bienes de producción duraderos. Este argumento ha sido expuesto claramente por Raúl Prebisch:

En efecto, se ha cumplido ya la etapa de sustituciones fáciles. Fue relativamente sencillo sustituir importaciones industriales de consumo corriente y de algunos bienes duraderos de consumo y capital, y queda poco que sustituir en ese campo en la mayor parte de América Latina. Se está entrando y avanzando ahora en la sustitución de bienes intermedios o bienes duraderos de consumo o capital que, sobre ser de compleja fabrica-

ción, requieren un mercado de dimensiones muy superiores a las nacionales.³

Aún más, se ha argumentado que el costo social de las restricciones existentes al comercio es relativamente pequeño en América Latina, debido, en parte, a que el sector manufacturero es pequeño y, en parte, a que el costo de la protección por unidad de producto es de pequeña magnitud. Esta proposición ha sido reforzada por los cálculos hechos por Arnold Haberger, de acuerdo con los cuales el costo de la protección en un país como Chile no excedería 2.5 por ciento del ingreso nacional.⁴ Al mismo tiempo, se ha expresado preocupación por el supuesto costo político y económico del desajuste en las industrias existentes en caso de liberalizar el comercio entre los países del área.

Como argumento para oponerse, en una unión latinoamericana, a las reducciones en los aranceles que gravan los productos de las industrias establecidas, se ha alegado que los países latinoamericanos, "habiendo logrado establecer penosamente y con grandes esfuerzos, un pequeño sector industrial", no pueden "contemplar con ecuanimidad la apertura de sus mercados a la competencia".⁵ Muy aparte de los objetivos esencialmente políticos a que obedece el mantenimiento de todas las industrias existentes, se ha supuesto con frecuencia que las pérdidas sufridas por las empresas no competitivas sobrepasan los beneficios de una mejor asignación de los recursos, en tanto que se han pasado por alto casi totalmente, los beneficios que obtendrían las empresas eficientes y los mejoramientos "forzados" en los métodos de producción, debidos a la competencia externa. Para parafrasear a Schumpeter, podría decirse que se han subrayado los aspectos destructivos de la competencia, más que los creativos.

En este trabajo se adopta una posición diferente. Se argumentará que, en los países de América Latina, la asignación de recursos, en caso de liberalizar el comercio entre los países del área, se beneficiaría de la competencia externa.

¹ Versión española del trabajo "Integration and Resource Allocation in Latin America" presentado por su autor a la conferencia que sobre el tema "The Next Decade of Latin American Development" se celebró entre el 20 y el 22 de abril del año en curso en la Universidad de Cornell, Estados Unidos. El doctor Balassa introdujo algunas modificaciones a la versión preliminar de su trabajo, que quedan recogidas en esta versión, hasta ahora inédita, cuya publicación autorizó él expresamente, previo amable consentimiento de la Universidad de Cornell.

² El autor es profesor asociado de economía en la Universidad de Yale, Estados Unidos.

³ Raúl Prebisch, "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", editado, *inter alia*, en *Comercio Exterior* (suplemento Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., tomo XIII, nº 4, México, abril de 1963, p. 30.

⁴ Arnold C. Haberger, "Using the Resources of Hand More Effectively", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mayo de 1958, pp. 134-155.

⁵ Sidney Dell, *Trade Blocs and Common Markets*, Constable, Londres, 1963, p. 165.

ación de los recursos se ha visto distorsionada en un grado considerable por la aplicación no premeditada de diversas medidas protectoras y que la proliferación de industrias ineficientes que funcionan en pequeña escala, así como la discriminación contra las actividades exportadoras, han tenido un costo económico sustancial. Este costo podría reducirse si los países en cuestión integraran sus economías y adoptaran una política racional de protección.

Las estimaciones de Arnold Haberger proporcionan un excelente punto de partida. Haberger trabaja con un arancel de 50 por ciento sobre las importaciones chilenas, que representan una décima parte del ingreso nacional, y supone que Chile no ejerce influencia alguna sobre los precios mundiales de sus exportaciones e importaciones. En estas condiciones, con un arancel de 50 por ciento, un dólar adicional de exportaciones permitirá adquirir bienes importados por un valor interno de 1.50 dólares; en consecuencia, en el primer dólar derivado de mayores exportaciones, la ganancia es de 50 centavos. Esta ganancia declinará en unidades sucesivas de intercambio, conforme se vayan reduciendo los aranceles, y será igual a cero en el caso de la última unidad. En consecuencia, el costo social del arancel puede ser estimado multiplicando el nivel del arancel por la mitad del aumento de las importaciones.⁶ Suponiendo que las importaciones y las exportaciones se duplicaran después de la eliminación de los aranceles, Haberger llega a una estimación del costo de la protección equivalente al 2.5 por ciento del ingreso nacional de Chile.

Aunque esta aplicación del análisis marshalliano puede proporcionar una aproximación inicial al problema, diversas consideraciones indican que Haberger ha subestimado el costo de la protección en Chile. En primer lugar, parecen quedarse cortas las estimaciones tanto de la participación del comercio exterior en el ingreso nacional como del arancel promedio. La participación del comercio en el producto bruto interno al costo de los factores en Chile se ha situado, en los años recientes, en alrededor de 15 por ciento,⁷ además, los resultados de una comparación sistemática de los aranceles en los países latinoamericanos, preparada por la CEPAL, muestra que la tasa arancelaria promedio en el caso de Chile es de 93 por ciento. Si se añaden, además, el costo de los cargos suplementarios y los requisitos de depósito previo que inciden sobre el costo para el importador de los bienes extranjeros, la cifra correspondiente se elevará a 138 por ciento, magnitud mayor en cerca de tres veces a la utilizada por Haberger (ver cuadro 1).

El supuesto implícito en el método aplicado, en el sentido de que la producción interna no se reducirá hasta cero en el caso de que los aranceles sean eliminados, constituye una nueva fuente de subestimación del costo de la protec-

ción. Si se tiene en cuenta esta posibilidad y se trabaja con una tasa promedio de 138 por ciento, por concepto de aranceles y de otros cargos, el costo de la protección se situará entre un nivel inferior de 10.5 por ciento del ingreso nacional de Chile y un nivel superior de alrededor de 21 por ciento. Al mismo tiempo, al hacer estos cálculos, se ha aceptado el supuesto de Haberger en el sentido de que las importaciones se duplicarían después de la desaparición de los aranceles, aunque el uso de las elasticidades de la demanda de importaciones y la oferta de exportaciones, implícitas en su estimación, indicaría que el incremento en el comercio sería considerablemente mayor si los aranceles y los otros cargos se elevaran a 138 por ciento, en lugar de 50 por ciento.

Nuestra estimación del nivel superior del costo de la protección refleja los supuestos de que la producción tiene lugar a costos constantes y de que el consumo interno no se altera en respuesta a las reducciones arancelarias. Ésta es la medición utilizada por J. R. Brigden y J. H. Young al estimar el costo de la protección en Australia y Canadá, respectivamente.⁸ Bajo condiciones de empleo pleno, la medición Brigden-Young indicará el monto adicional de factores internos utilizados en la producción nacional de la mercancía protegida, en lugar de importarla. En otras palabras, si consideramos que el precio exterior de las exportaciones y de las importaciones es igual a la unidad, un derecho protector de 100 por ciento indicará que dejan de producirse dos unidades de bienes exportables para conseguir la producción interna de una unidad de productos antes importados.

Una consideración adicional es la de que, mientras que el método descrito es aplicable al caso en el que todas las mercancías son bienes finales, ese método tiene que ser modificado si se trabaja con productos intermedios. Ahora bien, cobra importancia la estructura del arancel, es decir, las tasas que se aplican a los productos en diferentes niveles de fabricación, dado que, además de la tasa arancelaria que grava al producto mismo, el grado de protección de que goza un producto final se verá afectado por los aranceles que gravan sus insumos materiales. En estas condiciones, la medida adecuada de la protección será la tasa arancelaria efectiva que tome en cuenta los derechos cobrados sobre los insumos materiales y exprese el grado de protección al valor agregado en el proceso de producción. Dados los precios internacionales, la tasa arancelaria efectiva indicará el exceso de valor agregado interno, obtenido gracias a la imposición de aranceles, como porcentaje del valor agregado en condiciones de libre cambio. Si los coeficientes de insumo son constantes, en el rango correspondiente, y los precios internos se establecen a un nivel igual al de los precios internacionales más el arancel, se tiene:

$$(1) z_i = \frac{w_i - v_i}{v_i} = \frac{(1 + t_i) - \sum_j a_{ji} (1 + t_j) - (1 - \sum_j a_{ji})}{1 - \sum_j a_{ji}} = \frac{t_i - \sum_j a_{ji} t_j}{v_i}$$

⁶ Arnold C. Haberger, *op. cit.*, p. 135. La comparación se realiza con base en el valor en dólares de las importaciones (expresadas éstas a precios internacionales). Si, en cambio, se tomara como base el valor interno de las importaciones y de los ingresos, la ganancia se expresaría como

$$\frac{\frac{1}{2}t}{1+t\Delta M}$$

en lugar de

$$\frac{1}{2}t\Delta M$$

(En ambas fórmulas se supone que el precio externo de las importaciones es igual a la unidad). Obsérvese, finalmente, que los resultados se aplican al caso en el que las mercancías importadas se pro-

ducen internamente, siempre y cuando la producción interna no se reduzca hasta cero cuando los aranceles quedan eliminados. Sobre este último punto, véase H. G. Johnson, "The Cost of Protection and the Scientific Tariff", *Journal of Political Economy*, agosto de 1960, pp. 327-345.

⁷ United Nations, *Yearbook of International Trade Statistics*, 1963, Nueva York, 1965 y *Yearbook of National Accounts Statistics, 1963-1964*, Nueva York, 1964 y 1965. La cifra correspondiente a 1958, año que presumiblemente utilizó Haberger en sus cálculos, fue de 13.5%.

⁸ J. R. Brigden, "The Australian Tariff and the Standard of Living", *Economic Record*, noviembre de 1925 y J. H. Young, *Canadian Commercial Policy*, Ottawa, 1957.

donde los subíndices i y j aluden al producto final y a sus insumos respectivamente; z y t representan la tasa arancelaria efectiva y nominal; a representa los coeficientes de insumos materiales; w alude a la remuneración a los factores internos y v representa la proporción de valor agregado en condiciones de libre cambio, medidas todas estas magnitudes a los precios internacionales.⁹

Es sencillo percatarse de que la introducción de los bienes intermedios no afectaría el costo de la protección si todas las importaciones soportasen los mismos derechos y si las industrias cuyos productos compiten con las importaciones sólo utilizasen bienes importados como insumos, dado

que en este caso serían iguales los aranceles efectivos y los nominales. Sin embargo, en los países latinoamericanos los aranceles sobre los productos finales son considerablemente más elevados que los que gravan las materias primas o los productos intermedios. Por ejemplo, los aranceles sobre bienes de consumo no duraderos llegan a un promedio de 238 por ciento en Chile, mientras que el nivel correspondiente a las materias primas y a los bienes de capital es de 58 por ciento y el de las semimanufacturas de 98 por ciento (ver cuadro 1). Debe tenerse en cuenta, además, que Chile exporta diversos productos primarios, para los que la tasa arancelaria nominal es igual a cero.

CUADRO 1

PROMEDIOS ARITMETICOS SIMPLES DE LA INCIDENCIA *AD VALOREM* APROXIMADA DE LOS ARANCELES Y OTROS CARGOS APLICADOS EN PAISES LATINOAMERICANOS Y EN EL ARANCEL COMUN EXTERNO DE LA CEE A PRODUCTOS SELECCIONADOS (Porcentajes)

Categoría y grupo	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	México	Perú	Paraguay	CEE
Categoría I (51 productos):									
Bienes primarios y de capital	96	134	64	58	35	32	18	69	13
1. Productos alimenticios no elaborados (13 productos)	123	264	185	46	37	65	21	99	21
2. Materias primas industriales (10 productos)	55	106	57	111	52	38	20	63	1
3. Bienes de capital (28 productos)	98	84	18	45	27	14	16	57	13
Categoría II (43 productos):									
Productos semielaborados y bienes de consumo duraderos	139	143	48	96	56	58	25	84	10
1. Productos semielaborados (incluidos combustibles) excepto los de industrias tradicionales (32 productos)	95	80	28	98	48	28	23	77	7
2. Bienes de consumo duradero (11 productos)	266	328	108	90	80	147	30	104	19
Categoría III (31 productos):									
Bienes manufacturados de consumo corriente	176	260	247	328	117	114	72	77	17
1. Productos alimenticios elaborados (14 productos)	194	280	359	436	145	110	41	76	19
2. Los demás (incluso semielaborados de industrias tradicionales) (17 productos)	163	244	154	239	76	117	98	78	15
Promedio total (125 productos)	131	168	112	138	62	61	34	76	13

FUENTE: Santiago Macario, "Proteccionismo e industrialización en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, núm. 1, marzo de 1964, p. 78.

Supóngase por ejemplo, que las semimanufacturas importadas representan el 60 por ciento del costo de producción de los bienes de consumo no duradero, en condiciones de libre cambio. Con aranceles nominales de 328 por ciento sobre los productos y de 98 por ciento sobre los insumos materiales, la tasa arancelaria efectiva sobre los bienes en cuestión será de 672 por ciento. De tal suerte, para un nivel dado de precios internacionales, la remuneración pagada a los factores internos dedicados a la producción de bienes de consumo no duraderos parecería exceder, en 6.7 veces, a la remuneración recibida por los factores en las industrias del extranjero.

⁹ Véase Bela Balassa, "Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation", *Journal of Political Economy*, diciembre de 1965, p. 577.

Estas consideraciones indican que la magnitud del costo de la protección en Chile es muy considerable y excede, por un margen muy amplio, las estimaciones hechas por Haberger. Conclusiones similares pueden derivarse de los casos de Brasil, Colombia y Argentina, países en los que el promedio de aranceles y otros cargos conexos sobre los bienes de consumo no duraderos se ha estimado en 260, 247 y 176 por ciento, respectivamente. En el rango de 70 a 120 por ciento se encuentran las cifras correspondientes a Ecuador, México, Paraguay y Perú, pero estos países exceden también muy ampliamente el nivel, estimado para el caso de los países de la Comunidad Económica Europea, de 17 por ciento (ver cuadro 1). Puede incluso subrayarse que aún en el caso de Francia, que fue considerado como el país proteccionista *par excellence* antes del establecimiento de

la CEE, los aranceles sobre bienes de consumo no llegan al nivel de 25 por ciento.

Es necesario ahora referirse a la existencia de diferencias entre las tasas arancelarias que gravan a diferentes mercancías en todos los niveles de fabricación y a la interdependencia de las medidas arancelarias y no arancelarias. En este contexto, debe subrayarse que aunque en todos los países latinoamericanos se ha aplicado una amplia variedad de medidas de protección, por lo general cada una de éstas ha sido adoptada aisladamente y no se ha considerado la interacción de las diversas medidas en relación con industrias particulares. Tampoco se han hecho esfuerzos para medir los efectos *combinados* de las medidas de protección sobre los precios relativos y la asignación de los recursos.

El sistema de protección existente puede ser descrito como el resultado histórico de acciones pretéritas, destinadas a hacer frente a los déficit recurrentes de la balanza de pagos o a auxiliar el desarrollo de industrias nacionales. Como regla general, esas acciones han respondido a las circunstancias particulares de la situación y se han visto condicionadas por las demandas de grupos con intereses especiales. En ausencia de un programa de desarrollo, las autoridades han adoptado una actitud receptiva ante las demandas de protección, sin preocuparse por investigar el efecto de las medidas aplicadas sobre otras industrias y sobre la asignación de los recursos en la economía nacional en su conjunto.¹⁰

De manera más general, se encuentra la tendencia a restringir la consideración de los efectos de un instrumento de política al objetivo que efectivamente se persigue, sin apenas prestar atención a la multiplicidad de instrumentos y objetivos y a sus interrelaciones. De este modo, la devaluación ha sido considerada por sus efectos sobre la balanza de pagos y los aranceles por su efecto en el desarrollo de la industria manufacturera; a su vez, se ha considerado que una carga sobre una mercancía particular únicamente influye sobre la producción y la importación de ese producto. Sin embargo, desde el punto de vista de la asignación de los recursos, cobran importancia los efectos combinados de los diferentes instrumentos de política. De esta suerte, si se consideran tres instrumentos: la sobrevaluación, los aranceles sobre bienes finales y los aranceles sobre bienes intermedios, se encuentra que cada uno de éstos da lugar a discriminaciones entre grupos particulares de productos. La sobrevaluación de la moneda supone una discriminación en favor de los bienes no comerciados (en breve, los servicios) y contra los bienes comerciados (exposiciones y productos que compiten con las importaciones); los aranceles sobre los bienes finales favorecen los bienes que compiten con

las importaciones en detrimento de los servicios y de las exportaciones; finalmente, los aranceles sobre productos intermedios proporcionan un incentivo para su manufactura interna, al tiempo que elevan el costo de la producción de bienes finales en la que se utilizan como insumos.

Dejando de lado, inicialmente, la estructura de los aranceles, supóngase que, en un país latinoamericano hipotético, el precio interno de los bienes exportados, de los que compiten con las importaciones y de los no comerciados es de 100 pesos por unidad de cada tipo, bajo condiciones de libre cambio, y que el tipo de cambio de equilibrio es de 100 pesos por dólar. Pueden ahora considerarse, en dos etapas, los efectos de la sobrevaluación de la moneda y de la imposición de derechos arancelarios. En primer lugar, presumiendo que el país en cuestión no afecta los precios internacionales de los bienes y dejando de lado los efectos de segunda instancia sobre los precios de los servicios, la sobrevaluación del peso en 20 por ciento cambiaría los precios internos de los tres tipos de productos a 80, 90 y 100 pesos, respectivamente. En segundo lugar, la imposición de un derecho arancelario de 50 por ciento daría lugar a precios de 80 pesos para los bienes exportados, de 120 pesos para los que compiten con las importaciones y de 100 pesos para los no comerciados.

Este ejemplo simplificado nos muestra el efecto combinado de dos tipos de instrumentos de política —la sobrevaluación y los derechos de importación— sobre la estructura de precios relativos. Resulta que ambas medidas ejercen discriminación contra los bienes exportados; al mismo tiempo, los derechos benefician y la sobrevaluación afecta a los productos que compiten con las importaciones y ambas ejercen el efecto contrario sobre los bienes no comerciados. Además, la estructura del arancel deja sentir su influencia sobre la asignación de recursos en el sector de productos que compiten con la importación, y también afecta las posibilidades de exportar productos en cuya elaboración se emplean como insumos materiales importados. De esta suerte, los aranceles sobre los materiales importados reducen el grado de protección de que gozan los bienes finales y debilitan las oportunidades de expandir las exportaciones.

Existen muchas instancias en las que se comprueba que la imposición de derechos arancelarios sobre bienes intermedios ha estorbado la expansión de una industria determinada o ha afectado adversamente las exportaciones de productos manufacturados. En Brasil, por ejemplo, la tasa de 275 por ciento que grava al ácido sulfúrico ha elevado el costo de los productos químicos y se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo de la industria química en ese país. Se ha informado, también, que el derecho de 150 por ciento impuesto en Argentina sobre la sosa cáustica, a petición de sus posibles productores, ha elevado en tal medida el costo de producción del jabón que las exportaciones del mismo se han tornado no redituables. Lo irónico de esta situación estriba en que el volumen de importaciones evitado mediante la imposición de aranceles ha sido menor que la pérdida derivada de la caída de las exportaciones de jabón.

Aunque ejemplos de este tipo ilustran las ineficiencias a que han dado lugar las tarifas arancelarias y otras barreras al comercio en los países latinoamericanos, la investigación tiene que extenderse a todos los sectores de la economía nacional si se desea precisar los efectos de la estructura de la protección sobre la estructura de precios relativos y la asignación de los recursos. En este trabajo se ha hecho un intento en tal sentido, mediante el cálculo de los derechos arancelarios efectivos para 24 sectores de la economía de Argentina. A continuación se presentan los resultados de la investigación.

¹⁰ Un excelente análisis de la aplicación de medidas proteccionistas se encuentra en un trabajo de Santiago Macario: "Salvo contadas excepciones, no se puede afirmar que haya una política proteccionista en los países latinoamericanos, si por tal debe entenderse un conjunto de medidas deliberadas y sistemáticas para hacer posible y estimular el desarrollo de ciertas industrias seleccionadas racionalmente dentro de un cuadro general de objetivos perseguidos con una política dada de desarrollo económico. Lo que sí ha habido y hay es proteccionismo, pero como resultado —en gran parte indirecto— de medidas especiales que a menudo se tomaron, por lo menos inicialmente o en una primera etapa, con carácter de emergencia para resolver problemas de balance de pagos o bajo la presión de otros factores exógenos. Estas medidas temporales se convirtieron en la mayoría de los casos en permanentes y se hicieron más generales, dando lugar a un proteccionismo cuyas características eran la improvisación, la falta de autonomía (por responder más que nada a cambios de origen externo), los niveles sumamente elevados y la aplicación indiscriminada. El objetivo fundamental de tal proteccionismo ha sido la sustitución de importaciones a cualquier costo y sin considerar cuáles industrias conviene más desarrollar y en qué medida". Santiago Macario, "Proteccionismo e industrialización en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, nº 1, marzo de 1964, p. 63.

La fórmula que se ha presentado para calcular los aranceles efectivos, sólo puede aplicarse en los casos en que se disponga de información sobre los coeficientes de insumo-producto correspondientes a una situación de libre cambio. Si, en cambio, se utiliza la matriz de insumo-producto del país para el que han de calcularse los derechos efectivos, es preciso razonar hacia atrás partiendo de los datos de dicha matriz. De este modo, suponiendo que los coeficientes de insumo-producto son constantes dentro del rango que nos interesa y que los precios internos se igualan al precio internacional más la tasa arancelaria respectiva, el valor de cualquier coeficiente bajo condiciones de mercado libre (a_{ji}) puede obtenerse dividiendo el valor del insumo por la unidad de producto (a_{ji}') del país en cuestión, entre $(1 + t_j)$. Por lo tanto, si

$$p_i = 1 + t_i$$

es el precio interno del producto i y w_i es la remuneración a los factores internos, tenemos que:

$$(2) \quad v_i = \frac{p_i}{1 + t_i} = \frac{\sum_j a_{ji}'}{1 + t_j}$$

y que

$$(3) \quad z_i = \frac{w_i - v_i}{v_i} = \frac{w_i}{v_i} - 1 = \frac{p_i - \sum_j a_{ji}'}{\frac{p_i}{1 + t_i} - \frac{\sum_j a_{ji}'}{1 + t_j}} - 1$$

La ecuación (3) ha sido utilizada para calcular los aranceles efectivos en el caso de veinticuatro industrias argentinas sobre la base de la matriz de insumo-producto correspondiente al año de 1958. La matriz original ha sido ajustada para reducir el número de sectores industriales de veintisiete a veinticuatro, debido a que sólo se dispone de datos de importación conforme a la última subdivisión. Aún más, con el fin de expresar todos los valores a precios de fábrica, se ha deducido el monto de los insumos de comercio y transporte mostrados en la misma matriz, tanto de los insumos como de los productos. En los cómputos se han utilizado valores totales, más que valores unitarios, lo que equivale a multiplicar p_i y a_{ji}' por el monto de la producción.

Empero, los resultados deben considerarse como muy tentativos, debido, en parte, a que, de las distintas barreras al comercio, sólo los aranceles han sido considerados y en parte también a las posibilidades de error que se originan al promediar la tasa de derechos arancelarios para las industrias en cuestión.¹¹ Sin embargo, el error cometido al restringir la investigación a los aranceles, parece ser de escasa magnitud, dado que en 1958 las sobretasas fueron en realidad insignificantes y no se aplicaron restricciones cuantitativas en Argentina en el mismo año. En cambio, el promedio de las tasas arancelarias da lugar a problemas más serios. En tanto que la tarifa arancelaria oficial,¹² proporciona información sobre las tasas arancelarias nominales, de acuerdo con la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, tales tasas tuvieron que promediarse a fin de llegar a una sola cifra para cada una de las veinticuatro industrias.

Es bien sabido que las importaciones del propio país no proporcionan ponderaciones adecuadas para promediar las

tasas arancelarias, dado que los derechos elevados reducen los volúmenes importados —y pueden incluso evitar por completo las importaciones—, en tanto que los productos que gozan de derechos reducidos tendrían un peso excesivo en los cálculos. Estas consideraciones son especialmente importantes en Argentina y en otros países latinoamericanos en los que, a menudo, los aranceles son prohibitivos. Para los propósitos de este trabajo, parecía apropiado seguir el procedimiento de ponderar con las ventas (internas y externas), pero no se dispuso de cifras de ventas subdivididas con el detalle necesario. Para expresar la importancia relativa de los diferentes productos dentro de las industrias particularmente consideradas, se decidió emplear a las importaciones italianas como ponderaciones, bajo el supuesto de que, entre los países desarrollados, la estructura de la economía italiana es la más semejante a la de Argentina. Empero, se hicieron excepciones para las industrias de exportación (agricultura, ganadería, carne y preparaciones de carne, tabaco y cuero) y para los sectores que comprenden tanto actividades exportadoras como de importación (silvicultura, caza y pesca; minería, combustibles y electricidad). No hay necesidad de sistema de ponderación alguno en el caso de las industrias de exportación en el que los aranceles nominales que nos interesan son iguales a cero. A su vez, se ha utilizado una aproximación a la ponderación por medio de las ventas en el caso de las industrias que producen lo mismo bienes exportables que productos que compiten con las importaciones. Finalmente, los derechos sobre los bienes no comerciados son, por definición, iguales a cero.

Con propósitos comparativos, se ha calculado asimismo un promedio no ponderado de las tasas arancelarias para las industrias particularmente consideradas. Como se indica en el cuadro II, los dos promedios difieren en más de 10 por ciento en sólo tres casos. Las diferencias son mayores si se consideran los aranceles efectivos calculados, utilizando los dos juegos de promedios de aranceles nominales. Empero, la clasificación de las industrias basada en la relación entre la remuneración a los factores internos (w_i) y el valor agregado en la situación de libre cambio (v_i) no se ve afectada por la selección de uno u otro método de promediar. Expresados en términos de los símbolos utilizados antes, se distinguieron tres grupos de industrias:

- (a) $w_i < v_i \quad \therefore \quad 0 > z_i > -100$
- (b) $v_i < w_i < 2v_i \quad \therefore \quad 100 > z_i > 0$
- (c) $w_i > 2v_i \quad \therefore \quad z_i > 100$

El primer grupo incluye todas las actividades de exportación, así como las industrias que producen bienes no comerciados. Los aranceles efectivos sobre los productos en cuestión son negativos, dado que los aranceles sobre sus insumos son equivalentes a un impuesto implícito sobre el costo de producción. Existe, sin embargo, una diferencia importante entre las exportaciones y los bienes no comerciados: en tanto que los precios internos no pueden elevarse por encima de los internacionales en el caso de las primeras, tal restricción no se da en el caso de los bienes no comerciados. En otras palabras, los exportadores tienen que soportar la carga del impuesto implícito, que grava en forma de derechos arancelarios sobre los insumos, en tanto que los productores de bienes no comerciados pueden trasladar al menos una parte de esa carga. Para indicar esta diferencia, los aranceles efectivos calculados para las industrias mencionadas en último término aparecen entre paréntesis.

Las tasas arancelarias efectivas pueden ser negativas también en el caso de las industrias que compiten con las importaciones si los aranceles que gravan los insumos son suficientemente mayores que los que corresponden a los productos finales. Aunque una instancia de esta naturaleza

¹¹ Una investigación más a fondo está siendo llevada a cabo por el señor Daniel Schydrowsky del Harvard Advisory Group, quien utilizará una matriz de insumo-producto de 200 x 200, para la cual no está aún disponible la correspondiente matriz de importaciones.

¹² Ministerio de Economía de Argentina, *Nomenclatura Arancelaria y Recargos de Importación*, Buenos Aires, 1965.

no se encontró en Argentina, en unos cuantos casos las tasas arancelarias efectivas son menores que las nominales. Todas estas industrias pertenecen a la segunda categoría, en la que la remuneración a los factores internos excede al valor agregado en una situación de libre cambio, pero en no más de 100 por ciento; entonces, los derechos arancelarios son positivos pero no pasan de 100 por ciento. Las industrias en cuestión son silvicultura, caza y pesca; minería; combustibles y electricidad; explotación de canteras, vidrio y cerámica, e imprentas y editoriales. Los tres primeros de estos sectores producen tanto bienes exportables como productos que compiten con las importaciones. Al mismo tiempo, Argentina no exporta ni importa energía eléctrica y los costos de transporte prácticamente impiden el intercambio de algunos de los productos del sector de explotación de canteras, vidrio y cerámica.

La mayoría de los artículos manufacturados pertenecen a la tercera categoría, en la que los aranceles efectivos exceden de 100 por ciento, es decir, en la que la remuneración que reciben los factores internos es más del doble del valor agregado en una situación de libre cambio. El ordenamiento aproximado de las industrias, de acuerdo con los aranceles efectivos, es el siguiente: textiles; prendas de vestir y calzado; alimentos y bebidas; productos metálicos; caucho; productos químicos; otras industrias; maquinaria y aparatos eléctricos; papel y cartón, y vehículos y maquinaria no eléctrica. En general, la tendencia parece ser la de proporcionar la mayor protección a los bienes de consumo no duraderos, seguidos por los productos intermedios y la maquinaria. Empero, sería preciso examinar más cercanamente la situación de algunas industrias, como la de vehículos y maquinaria no eléctrica, a fin de llegar a conclusiones más definidas.

CUADRO II
ARANCELES EFECTIVOS Y NOMINALES EN ARGENTINA, 1958

Sector industrial	Arancel nominal		Arancel efectivo	
	Ponderado	No ponderado	Ponderado	No ponderado
1. Agricultura	0	0	- 6	- 6
2. Ganadería	0	0	- 8	- 8
3. Silvicultura, caza y pesca	52	52	45	45
4. Minería	32	32	27	26
5. Combustibles y electricidad	49	49	40	40
6. Alimentos y bebidas	73	78	531	788
7. Carne y preparaciones de carne	0	0	- 4	- 4
8. Tabaco	0	0	- 3	- 4
9. Textiles	284	235	3 186	1 024
10. Prendas de vestir y calzado	302	288	472	806
11. Madera	186	196	448	538
12. Papel y cartón	88	126	121	235
13. Imprentas y editoriales	77	80	73	65
14. Productos químicos	119	129	270	313
15. Caucho	151	153	278	316
16. Pieles y cueros	0	0	-18	-16
17. Explotación de canteras, vidrio y cerámica	87	84	94	84
18. Productos metálicos	128	155	264	371
19. Vehículos y maquinaria mecánica	134	149	165	185
20. Maquinaria y aparatos eléctricos	154	146	256	193
21. Otras industrias	202	189	279	251
22. Construcción	0	0	(-31)	(-29)
23. Comercio y transportes	0	0	(-10)	(-10)
24. Otros servicios	0	0	(- 4)	(- 4)

NOTAS: Los promedios ponderados han sido calculados utilizando las importaciones de Italia en el año de 1958 como base de ponderación.

FUENTES: Cuadro de insumo-producto de la economía argentina y Ministerio de Economía, *Nomenclatura arancelaria y recargos de importación*, Buenos Aires, 1965.

Además, es preciso destacar las posibilidades de error de la estimación hecha. En primer lugar, como indican las cifras del cuadro II, el nivel de los aranceles efectivos estimados se ve afectado por el método usado para promediar los derechos nominales. Esto no es, en modo alguno, sorprendente, toda vez que las pequeñas diferencias en los derechos nominales (t_i), para industrias particularmente consideradas, serán magnificadas al derivar las estimaciones del valor agregado en una situación de libre cambio (v_i), que aparecen en el denominador de la ecuación (3). Por otra parte, la clasificación industrial utilizada reúne, a me-

nudo, bienes exportables y productos que compiten con las importaciones, artículos a diferentes niveles de fabricación, así como bienes que son empleados como insumos en diversas industrias. La principal fuente de error, en el caso de los productos primarios, es la incertidumbre relacionada con la selección de las ponderaciones al promediar los aranceles. En las industrias manufactureras, es probable que el margen de error esté asociado con el nivel de los derechos arancelarios efectivos, dado que en esas industrias es pequeño el valor de v_i .

Se ha señalado que un derecho arancelario efectivo po-

sitivo indica el porcentaje en que la remuneración a los factores internos excede el valor agregado en una situación de libre cambio. Este exceso puede originarse bien en ineficiencias de las operaciones de producción interna o bien en utilidades excesivamente altas por unidad de producto. En el primer caso, la diferencia representa el costo de la producción; en el segundo, da lugar a una redistribución de ingreso a favor del empresario. Aunque existen indicios de que las empresas en Argentina siguen una política de bajo volumen de operaciones y altos márgenes de utilidad, puede afirmarse con cierta seguridad que, en las industrias manufactureras en las que los aranceles efectivos exceden de 100 por ciento, el costo de la protección representa una parte sustancial del excedente de la remuneración de los factores internos sobre el valor agregado en una situación de libre cambio. Una causa adicional de ineficacia en la asignación de los recursos es la relacionada con las diferencias observadas en los aranceles efectivos en las industrias que producen bienes que compiten con las importaciones.

Finalmente, es preciso considerar la importancia que para los temas tratados en este trabajo tiene la sobrevaluación del peso argentino. La sobrevaluación, como se ha dicho, ejerce discriminación contra los bienes comerciados y en favor de los no comerciados, en tanto que los aranceles generalmente benefician a los productos que compiten con las importaciones, a costa de los exportables y de los bienes no comerciados. En aras de la simplicidad, permítase suponer, inicialmente, que los dos factores de discriminación se "equilibran" en el caso de los bienes no comerciados. Entonces, la reducción o eliminación de los aranceles, acompañada por una devaluación suficiente para equilibrar la balanza de pagos argentina, daría lugar a una reasignación de recursos de las industrias que producen artículos que compiten con las importaciones a las que producen bienes exportables. Como resultado, podría obtenerse un monto mayor de artículos importables por el mismo monto de bienes exportables a través del comercio exterior que a través de la transformación interna en condiciones de mercado protegido.¹³ Aún más, las reducciones en el impuesto implícito a los insumos pueden permitir a empresas de las ramas industriales que producen mercancías diferenciadas embarcarse en actividades de exportación.

Al mismo tiempo, la sobrevaluación del peso parece beneficiar a las industrias argentinas que producen bienes no comerciados (principalmente a la de la construcción). La discriminación en favor de los bienes no comerciados supone nuevas ineficiencias en la asignación de los recursos y alienta la producción de artículos suntuarios. Se ha dicho, por ejemplo, que en Argentina la construcción de viviendas lujosas se ha visto beneficiada por el sistema de protección aplicado.

Estas consideraciones no deben interpretarse como una crítica a *todas* las formas de protección, sino únicamente a la protección indiscriminada que origina ineficiencias. El proceso de aprendizaje en nuevas industrias proporciona un argumento en favor de la protección, el de la industria incipiente, pero esto no debe amparar el mantenimiento de la protección en industrias maduras, sólo para encubrir y proporcionar utilidades excesivas a los empresarios. Incluso en los casos en que se utiliza el argumento de la industria incipiente, es preciso establecer claramente el costo de la protección para la economía nacional.

En las primeras dos secciones de este trabajo, se ha mostrado que las medidas de protección aplicadas en América Latina han distorsionado la estructura de los precios relativos y el patrón de asignación de recursos en los países de la región. A su vez, estas distorsiones han traído consigo un costo económico sustancial, debido en parte a la discriminación contra las exportaciones y en parte a la irracionalidad a que dieron lugar las medidas de protección, introducidas al azar, dentro del sector productor de bienes que compiten con las importaciones. En estas condiciones, surge la cuestión de si este costo puede ser reducido a través de la integración económica regional, y de en qué medida puede eso conseguirse. Para responder a esa cuestión es preciso considerar, primeramente, la magnitud del comercio y el carácter de las barreras al comercio entre los países en cuestión.

Es bien sabido que el comercio intrarregional representa sólo una pequeña proporción del intercambio comercial externo de los países latinoamericanos¹⁴ y que la gran mayoría de las mercancías intercambiadas dentro del área son productos primarios. Al interpretar esta situación, se ha hecho referencia al estado no desarrollado de las economías latinoamericanas y algunos autores han también expresado la opinión de que el reducido grado de relaciones económicas da prueba de las limitaciones inherentes a la reasignación de los recursos entre los países en cuestión y constituye, por lo tanto, un argumento contra su integración.¹⁵

Pero, ¿qué es lo que se entiende por "estado no desarrollado" de las economías latinoamericanas? Se ha tornado común dividir a las economías del mundo no socialista en dos grupos: desarrolladas y menos desarrolladas, distinción que fue destacada por la posición conjunta adoptada por los "setenta y siete" al concluir la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Este sistema de clasificación se ha basado, preferentemente, en la estructura de las exportaciones, mientras los productos manufacturados predominan en las exportaciones de la mayoría de los países desarrollados, los productos primarios representan el grueso de los ingresos por exportación en las áreas menos desarrolladas. La estructura de las exportaciones proporciona, empero, una base un tanto imperfecta para medir el nivel de industrialización, dado que los patrones de exportación están afectados por la política de protección seguida por los países, particularmente considerados. Como otro indicador se puede sugerir el uso de la participación de las manufacturas en el producto bruto interno. Cuando se expresan al precio de los factores internos, esas cifras indican la proporción relativa de los factores de la producción que está dedicada a las actividades manufactureras.

Con base en los datos de la participación de las manufacturas en el producto bruto interno, varias de las naciones latinoamericanas más grandes se clasificarían junto con las economías desarrolladas, más que entre los países subdesarrollados. De esta suerte, Argentina sería clasificada en el mismo grupo que Italia, Holanda y Japón; mientras que México sería considerado junto con Australia y Noruega, y Brasil junto con España e Israel (véase cuadro III). Al mismo tiempo, Argentina, Brasil y México —países cuyas

¹⁴ En el lapso 1959-1961, antes del establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el intercambio intrazonal representó el 6.8 por ciento de las exportaciones totales de los países miembros de la ALALC.

¹⁵ Véase, por ejemplo, el testimonio de Ch. P. Kindleberger ante el Congreso de Estados Unidos en *Foreign Economic Policy*, Audiencias ante el Subcommittee on Foreign Economic Committee on the Economic Report (84º Congreso, primera sesión), p. 521.

¹³ El análisis necesita ser modificado en caso de que la demanda mundial de las exportaciones del país en cuestión fuera inelástica, aunque éste no parece ser el caso de Argentina. En el período de posguerra, la expansión de las exportaciones argentinas se ha visto limitada más por factores que actúan en el lado de la oferta que en el de la demanda.

manufacturas participan en el PBI en proporciones que van de 23 a 32 por ciento— representan las tres cuartas partes del producto bruto interno combinado de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Chile, Colombia y Perú —países en los que la proporción señalada se sitúa entre 17 y 19 por ciento— representan

otra quinta parte, dejando el resto a Ecuador, Paraguay y Uruguay. Incluso un pequeño y relativamente no desarrollado país de la ALALC, como Paraguay, deriva más del 16 por ciento de su producto bruto interno de la producción de manufacturas, en tanto que esta proporción difícilmente alcanza el nivel del 10 por ciento en Asia y en África.¹⁶

CUADRO III

INGRESO PER CAPITA, VALOR AGREGADO EN LA ACTIVIDAD MANUFACTURERA Y EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS DE PAISES SELECCIONADOS ^a

	Ingreso per capita en 1963 (dólares)	Participación de las	Valor agregado en la manufactura, 1963 (millones de dólares)	Exportaciones de productos manufacturados		
		manufacturas en el PBI al precio de los factores 1963 (%)		1963	1953	
				(millones de dólares)	(%)	(%)
Italia	980	33.0	12 953	3 631	28.0	16.2
Argentina	544	32.0	3 822	78	2.0	2.0
Holanda	1 295	31.1	4 017 ^d	2 687	66.9	57.1
Japón	628	30.5	17 234	4 941	28.7	25.2
Dinamarca	1 560	29.5	2 305	745	32.2	18.8
Australia ^b	1 853	28.2	4 509	261	5.8	6.1
México	394	27.2	4 070	152	3.7	1.6
Noruega	1 723	26.0	1 335	533	39.9	26.8
Canadá	1 970	25.7	9 169	2 199	24.0	22.3
España ^b	444	25.3	3 123	207	6.6	3.7 ^g
Israel ^b	1 232	24.2	456 ^e	183	40.2	21.9
Brasil	156	23.9	2 850 ^f	42	1.4	0.9
Perú	220	19.5	532	4	0.7	n.d.
Grecia	412	18.1	677	28	4.1	4.3
Colombia ^b	298	17.5	768	13	1.7	1.0
Chile	457	17.2	646	21	3.2	n.d.
Paraguay ^c	86	16.4	26	0 ^h	0.0 ^h	0.0 ^h
Ecuador	189	15.4	141	15 ^h	1.0 ^h	2.3

NOTAS: ^a Al convertir a dólares los datos expresados en distintas monedas nacionales se han utilizado paridades de poder de compra en el caso de los ingresos *per capita* y tipos de cambio en el caso del valor agregado en las actividades manufactureras. Las excepciones son Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Paraguay, países para los que, en ausencia de tipos de cambio apropiados, se utilizaron en todos los casos las paridades de poder de compra. ^b Los datos mostrados para el año de 1963 se refieren a 1962. ^c Los datos mostrados para el año de 1963 se refieren a 1961. ^d Las estimaciones publicadas combinan los datos para minería, manufacturas, construcción, electricidad y gas. El valor agregado en la manufactura ha sido calculado sobre la base de las tendencias registradas en los años 1953-1961. ^e Las estimaciones publicadas combinan los datos para la minería y las manufacturas. El valor agregado en las actividades manufactureras ha sido derivado sobre la base de los datos censales para el año 1951. ^f Las estimaciones publicadas combinan los datos para la minería, actividades manufactureras, construcción, electricidad y gas. El valor agregado en la manufactura ha sido derivado sobre la base de las tendencias indicadas por los datos censales relativos a los años 1939 y 1949. ^g 1955. ^h Estimaciones.

FUENTES: Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts Statistics*, *Yearbook of International Trade Statistics* y *Commodity Trade Statistics*.

Puede alegarse que, al concentrar la atención en el sector manufacturero, se han pasado por alto las diferencias existentes entre los niveles de ingreso de los países en cuestión. En realidad, el ordenamiento señalado cambia sustancialmente si se comparan los ingresos *per capita*: Canadá, Australia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Israel e Italia preceden, en este caso, a los países latinoamericanos por un muy amplio margen. Empero, el ingreso por habitante en Argentina es comparable al de Japón, en tanto que los ingresos promedio en Chile y México difieren poco de los ingresos *per capita* en España y Grecia. Al mismo tiempo, existen diferencias sustanciales en los niveles de ingreso de los países de América Latina, por una parte, y los de Asia y África, por otra. Con la excepción de Paraguay, el ingreso por habitante excede de 150 dólares al año en todos los paí-

ses de la ALALC; en cambio, el ingreso *per capita* promedio se sitúa dentro del rango de 70 a 80 dólares en la India, Indonesia y Paquistán y es de 88 dólares en Kenia y de 64 en Nigeria.¹⁷

De cualquier manera, los bajos ingresos *per capita* promedio no son un indicador apropiado puesto que existen grandes disparidades de región a región en los niveles de ingreso. La productividad es baja en los sectores de subsistencia de esas economías y una gran parte de la población no participa, ni como productor ni como consumidor, en las actividades manufactureras. Este dualismo permite la consideración por separado del sector manufacturero, en el que la integración económica promete beneficios sustanciales. A este respecto, debe tomarse nota, primeramente, de las diferencias entre los distintos países en lo que se refiere a la proporción de las exportaciones de manufacturas dentro del valor agregado de la producción manufacturera.

¹⁷ *Ibid.* Los datos para 1963, expresados en monedas nacionales, han sido convertidos a dólares utilizando las paridades de poder de compra.

¹⁶ Las cifras correspondientes son de 10 por ciento para Paquistán y de 9 y 5 por ciento, respectivamente, para Kenia y Nigeria, países que cuentan con más industrias manufactureras que cualesquiera otros del África tropical. Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts Statistics*, 1964.

En la mayoría de los países latinoamericanos, las exportaciones no exceden del dos por ciento del valor agregado en la producción manufacturera y esta proporción se aproxima al cuatro por ciento sólo en los casos de México y Chile. Por otra parte, en el año de 1963 la proporción de las exportaciones de manufacturas frente al valor agregado en la actividad manufacturera fue de 67 por ciento en Holanda, de 24 a 40 por ciento en Israel, Noruega, Dinamarca, Japón, Italia y Canadá, y de 4 a 6 por ciento en España, Australia y Grecia. Lo que es más importante, las exportaciones de manufacturas han ganado constantemente importancia en estos últimos países en la última década, en cambio apenas si ha habido cambios en el mismo período en la mayor parte de América Latina. Los incrementos han sido más pronunciados en Israel, donde el valor de las exportaciones de manufacturas creció del 21.9 al 40.2 por ciento del valor agregado entre 1953 y 1963. Las proporciones correspondientes son 18.8 y 32.3 por ciento en Dinamarca; 16.2 y 28.0 por ciento en Italia, y 26.8 y 39.9 por ciento en Noruega. A su vez, el único incremento pronunciado que se encuentra entre los países latinoamericanos es el de México: de 1.6 a 3.7 por ciento (ver cuadro III).

Estas diferencias reflejan las disparidades en el carácter del desarrollo industrial entre los dos grupos de países. Mientras que en los países del primer grupo, la expansión de las industrias manufactureras ha tenido lugar generalmente dentro del marco de economías abiertas, en América Latina el objetivo declarado de la sustitución de importaciones ha dejado pocas oportunidades para ampliar las exportaciones de manufacturas. En realidad, como se ha señalado antes, la sobrevaluación de las monedas nacionales y

las altas barreras arancelarias han ejercido discriminación contra las exportaciones. De este modo, aparte de haber sido aisladas de la competencia exterior en el mercado interno, las industrias manufactureras de esos países no tuvieron que pasar la prueba de los mercados externos. A su vez, el carácter orientado hacia adentro del desarrollo de las industrias manufactureras en América Latina, a menudo significó el descuido de las economías de escala y creó una atmósfera de "invernadero" que no ha sido favorable a los mejoramientos en los métodos de producción y ha proporcionado incentivos para una combinación de bajo volumen de operaciones y de altos márgenes de utilidad en las empresas nacionales.

En lo que concierne a la esfera de las relaciones comerciales, el intercambio intrarregional ha sido la víctima principal de la política de sustitución de importaciones. Mientras que en Europa Occidental el desarrollo económico se ha visto acompañado por un intercambio económico creciente entre los países de la zona, el comercio intralatinoamericano ha declinado tanto en términos absolutos como relativos. El comercio entre los países de la ALALC había promediado 450 millones de dólares, aproximadamente la décima parte de sus exportaciones totales, en los primeros años de la década de los cincuenta, pero declinó hasta 320 millones, 6.8 por ciento de las exportaciones, en los años 1959-1961. No es sino hasta 1964, después del establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que ese intercambio vuelve a alcanzar el nivel de 554 millones de dólares, representando el 9.1 por ciento de las exportaciones totales de los países de la ALALC (ver cuadro IV).

CUADRO IV

INTERCAMBIO COMERCIAL DE LOS PAISES DE LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO
(Millones de dólares)

	Exportaciones			Importaciones		
	Intrazonales	Totales	Porcentaje	Intrazonales	Totales	Porcentaje
1948	385.2	4 312.8	8.9	497.1	4 302.0	11.6
1949	373.1	3 646.9	10.2	401.8	3 792.9	10.6
1950	355.6	4 263.5	8.3	351.8	3 632.5	9.7
1951	475.5	5 038.8	9.4	477.2	5 498.5	8.7
1952	391.7	4 204.4	9.3	400.3	5 356.8	7.5
1953	511.7	4 814.2	10.6	525.2	4 459.8	11.7
1954	494.6	4 834.9	10.2	532.2	5 245.3	10.2
1955	557.4	4 611.7	12.1	573.6	5 053.7	11.4
1956	358.3	4 883.0	7.3	407.9	5 122.4	8.0
1957	397.4	4 258.5	9.3	439.7	5 616.9	7.8
1958	392.9	4 381.1	9.0	400.6	5 135.5	7.8
1959	323.7	4 543.7	6.8	351.3	4 799.5	7.3
1960	339.1	4 762.2	7.1	373.6	5 658.3	6.6
1961	297.2	4 932.4	6.0	355.1	5 998.2	5.9
1962	372.0	4 710.5	7.9	421.8	5 916.9	7.1
1963	424.4	5 608.9	7.6	524.5	5 743.2	9.1
1964	553.5	6 096.2	9.1	n.d.	n.d.	n.d.

FUENTES: Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Direction of International Trade*, y Fondo Monetario Internacional y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Direction of Trade*, varios números.

Las razones de los cambios descritos pueden encontrarse en el carácter del proceso de sustitución de importaciones en América Latina. En primer término, los países de la zona han tendido a desarrollar más o menos las mismas industrias de bienes de consumo y, dado que el desarrollo de industrias de bienes de consumo reclama la compra de

montos crecientes de combustibles, productos intermedios y maquinaria desde fuera del área, se han sentido también constreñidos a sustituir diversos productos primarios que antes importaban de los países vecinos. En general, parece haber habido una tendencia a producir internamente todo lo que fuera posible, sin importar el costo, cuando el remi-

lazo de las importaciones en un país significaba una pérdida de exportaciones para otro.¹⁸

Existen diversas instancias de políticas "a costa del vecino" seguidas en relación con los productos primarios. De esta suerte, gran parte de la declinación del comercio entre Argentina y Brasil se explica por la declinación de las exportaciones argentinas de trigo a Brasil y por la de las ventas de algodón brasileño a Argentina, que tuvo lugar como resultado de los incentivos para producir internamente los bienes antes importados. El decrecimiento de sus compras de trigo es también responsable, en gran medida, de la declinación del intercambio de Brasil con Uruguay, que afectó a las nueve décimas partes de su volumen, durante los años cincuenta; a su vez, Argentina ha reducido, en un grado muy considerable, sus compras a Chile. De este modo, dadas las diferencias en las dotaciones de recursos naturales, las tendencias a la autarquía en la producción de bienes primarios ha tenido un costo económico para los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, la distracción de recursos, desde las industrias para exportación y en favor de empleos ineficientes, puede haber afectado adversamente la balanza de pagos de la región, tomada en su conjunto.

Aún más, las medidas de protección aplicadas por los países latinoamericanos han inhibido el comercio intrazonal de productos manufacturados. Dada la simplicidad de los procesos de producción y la disponibilidad de mercados internos, los bienes de consumo durables han sido los principales candidatos para los procesos de sustitución de importaciones en todos los países. En estos casos, los aranceles, que a menudo alcanzan niveles prohibitivos, combinados con otras barreras al comercio no sólo eliminaron el comercio intrazonal de esos productos sino que excluyeron también la posibilidad de desarrollar tales intercambios.¹⁹

De esta suerte, en 1959 el comercio de productos manufacturados entre los países miembros de la ALALC se elevó a sólo 35 millones de dólares,²⁰ suma que representa alrededor de la tercera parte del uno por ciento del valor agregado en las industrias manufactureras. De ese total, representan aproximadamente la mitad las exportaciones chilenas de papel y de manufacturas de cobre.

La rama de los textiles proporciona un excelente ejemplo de las diferencias en el carácter del desarrollo industrial de Europa Occidental frente al de América Latina. En los países europeos, en 1960, las exportaciones de textiles de algodón representaron el 23.9 por ciento de la producción interna y las importaciones, el 20.1 por ciento del consumo; las cifras correspondientes para las manufacturas de rayón fueron, respectivamente, 42.8 y 20.4 por ciento. En cambio, en los países latinoamericanos, sólo el 1 por ciento de la producción de textiles de algodón fue destinado a la exportación, en tanto que las importaciones sólo representaron 0.7 por ciento del consumo total. Al mismo tiempo, las exportaciones de productos de rayón fueron también insignificantes en América Latina, además, la proporción de las importaciones en el consumo de rayón en esa zona, que fue de 14.9 por ciento en 1960, refleja una

¹⁸ Raúl Prebisch observa que "no hubo un criterio selectivo basado en condiciones de economicidad, sino de factibilidad inmediata, cualquiera que fuere el costo de producción". "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", *loc. cit.*, p. 30.

¹⁹ Santiago Macario ha hecho notar que "el principio de que no se debe permitir la importación de todo producto que el país produzca o pueda producir es el que más común y sistemáticamente orienta la política proteccionista y de sustitución de importaciones de los países latinoamericanos". "Proteccionismo e industrialización en América Latina", *loc. cit.*, p. 80, *infra*.

²⁰ D. W. Baerrensens, M. Carnoy y J. Grunwald, *Latin American Trade Patterns*, Brookings Institution, Washington, 1965, pp. 116-298.

disminución respecto de los niveles alcanzados en los años anteriores.²¹

En ausencia de concesiones arancelarias en favor de los productos textiles, el comercio intrazonal de estos productos apenas ha cambiado después del establecimiento de la ALALC y la expansión del comercio intrazonal de productos manufacturados ha permanecido limitado, en gran medida, a productos que no son manufacturados internamente en los países importadores, tales como diversos productos metálicos y químicos y manufacturas varias.²² Al mismo tiempo, a pesar de la duplicación del comercio intrazonal de productos manufacturados en los primeros tres años de aplicación del Tratado de Montevideo,²³ tal intercambio no ha sobrepasado de la mitad del uno por ciento del valor agregado de la actividad manufacturera en los países miembros de la ALALC, cifra que hay que comparar con la de 11.4 por ciento, correspondiente a los países del Mercado Común Europeo.²⁴ Parece, en estas circunstancias, que el funcionamiento de la ALALC no ha afectado todavía el carácter básico de la política de protección en América Latina: siguen siendo prohibitivos los aranceles y otras barreras al comercio que afectan a la mayor parte de las mercancías que pueden ser producidas internamente y la estructura de los aranceles ejerce discriminación contra las exportaciones.

¿Por qué razones encontraron los países europeos ventajoso embarcarse en el comercio internacional? La respuesta reside en que los beneficios derivados del comercio internacional son especialmente pronunciados en países en los que el mercado interno para productos manufacturados es relativamente pequeño, por ejemplo, inferior a 10,000 millones de dólares. Esto explica que países como Bélgica, Holanda, Suecia y Suiza, hayan, desde hace mucho tiempo, encabezado la causa en favor del libre comercio. Lo que resulta más importante en este contexto es que países como Austria, Dinamarca, Israel y Noruega, que hasta hace poco tiempo confiaron, en gran parte, en la producción y exportación de productos primarios, hayan incrementado sus exportaciones y sus importaciones de bienes manufacturados *pari passu* con su desarrollo industrial.

Parte de la explicación la proporcionan los beneficios tradicionales derivados de la reasignación de los recursos desde el sector que compite con las importaciones en favor del sector de las industrias de exportación, bajo el supuesto de que los métodos de producción permanezcan inalterados. Pero, en el sector manufacturero, es probable que sean de mayor importancia los beneficios dinámicos derivados de economías de gran escala. He examinado los factores que contribuyen a las economías de gran escala en algunos de mis escritos anteriores sobre la materia y no es necesario repetir aquí esa argumentación.²⁵ Debe recordarse, sin embargo, que además de las reducciones de costo asociadas con los aumentos en el tamaño de la planta, la

²¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, "World Appareal Fiber Consumption", *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics*, abril de 1965, pp. 1-12.

²² *Latin American Trade Patterns*, pp. 119-220.

²³ Las cifras correspondientes son: 1959, Dls. 35.1 millones; 1960, Dls. 31.5 millones; 1961, Dls. 62.4 millones; 1962, Dls. 50.5 millones; 1963, Dls. 67.4 millones. *Ibidem*, pp. 116-248.

²⁴ Naciones Unidas, *Commodity Trade Statistics, 1963 y Yearbook of National Accounts Statistics, 1964*.

²⁵ Véanse *Theory of Economic Integration*, R. D. Irwin, Homewood, Ill., 1961 y *El Desarrollo Económico y la Integración*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1965. Información más detallada sobre las economías de escala relacionadas con la magnitud de la planta, obtenibles en una unión latinoamericana, puede encontrarse en un estudio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) titulado *A Contribution to Economic Integration Policy in Latin America*, México, mayo de 1965.

reducción de la variedad de productos en plantas particularmente consideradas (especialización horizontal) y la manufactura de partes, componentes y accesorios en establecimientos separados (especialización vertical) da lugar a beneficios sustanciales en las industrias latinoamericanas.

La alta productividad en la industria textil de Estados Unidos, comparada con la de Canadá, ha sido explicada, por ejemplo, por las diferencias en la amplitud de las series de producción. Dado que aproximadamente el mismo surtido de productos se manufactura en ambos países, las fábricas pueden especializarse en un sólo tipo de tejido en el mercado norteamericano, en tanto que las hilanderías canadienses producen de cinco a cien tipos distintos de telas. Los beneficios de la especialización en productos textiles podrían ser aún mayores en América Latina. Por una parte, con la excepción de Brasil, las ventas internas de textiles de algodón son menores en los países de América Latina que en Canadá y, por otra, los primeros siguen una política de autarquía, en tanto que Canadá toma parte en el comercio internacional de textiles. Beneficios similares pueden obtenerse en varias industrias manufactureras. La especialización vertical —consistente en la subdivisión del proceso productivo entre varias empresas— puede también dar lugar a considerables beneficios en América Latina.

Empero, los mejoramientos "forzados" en la eficacia, debidos a una mayor competencia pueden ser todavía más importantes para el área latinoamericana. Tibor Scitovsky ha observado los beneficios que una competencia intensificada traería consigo en una unión europea, a través de mejoramientos en los métodos de producción.²⁶ Los efectos de la competencia externa también han sido subrayados en las discusiones sobre la participación de Gran Bretaña en la Comunidad Económica Europea y se ha dicho que, de hecho, los beneficios derivados de la competencia incrementada son los mayores que pueden esperarse de la entrada inglesa al Mercado Común. Al mismo tiempo, en comparación con Europa Occidental, los mejoramientos potenciales debidos a la competencia externa son de mucha mayor importancia en América Latina, región en la que los mercados nacionales y las empresas son más pequeños y prevalece mucho más la actitud de "vivir y dejar vivir", que Scitovsky atribuye a la industria europea.

Difícilmente puede considerarse exagerado afirmar que las presiones competitivas están en gran medida ausentes de las industrias manufactureras de los países latinoamericanos. En algunas instancias se han creado monopolios nacionales, mientras que en otras, varias empresas, coexisten en el mercado nacional sin competir en forma alguna. La explicación reside en que las altas barreras arancelarias proporcionan utilidades sustanciales en bajos volúmenes de producción y las actitudes de las empresas no son favorables a la invasión de los mercados de las otras. El ejemplo de la industria de automotores de Argentina ha sido citado muy a menudo. En 1963 doce firmas produjeron en conjunto 80.000 automóviles de pasajeros en ese país, mientras que en los países del Mercado Común Europeo la planta automovilística promedio fabrica alrededor de medio millón de automóviles al año.

Como se señalaba antes, se ha objetado a la competencia intrazonal en las industrias establecidas sobre la base de que la dislocación a que se daría lugar en las firmas ineficaces traería consigo, a fin de cuentas, una pérdida para la economía del país en cuestión. Pero, como he alegado en alguna otra parte, no debiera temerse que los trabajadores desplazados regresen al "ejército de reserva" agrícola. Más bien, la escasez de trabajadores calificados, capital y talento empresarial en esos países obliga a usar

de la mejor manera a esa fuerza de trabajo desplazada siempre que el equipo de capital existente represente oportunidades desaprovechadas.²⁷ Al mismo tiempo, en ausencia de presiones competitivas, las empresas ineficientes tenderán a perpetuarse y su número aumentará. Es importante subrayar este punto puesto que se trata, no sólo de la reasignación de los recursos existentes, sino del mejor uso de los incrementos futuros en los recursos.

En esta conexión, debe observarse que, todavía por algún tiempo la demanda por los productos de las industrias de manufacturas existentes probablemente continuará creciendo a una tasa que excede a la del crecimiento del ingreso nacional en América Latina. Esto es puesto de relieve por los niveles de consumo relativamente bajos que prevalecen en la región. Para dar un ejemplo, el consumo per cápita de fibras textiles en 1961 en América Latina fue de sólo 9.7 libras, cifra que debe compararse con la de 34.1 libras en Estados Unidos y la de 22.1 libras en los países miembros del Mercado Común Europeo.²⁸ Parecería en consecuencia, que la industria textil y otras productora de bienes de consumo no duraderos, en América Latina, no podrían considerarse "industrias de crecimiento vegetativo", como se ha dicho.

Finalmente, aunque no por ello de menor importancia los oponentes de un mayor grado de competencia entre las industrias latinoamericanas existentes razonan en términos de equilibrio parcial y no toman en consideración las repercusiones de las medidas de protección adoptadas en otros sectores. Aparte de ejercer discriminación contra las actividades de exportación, las altas barreras al comercio de bienes de consumo no duradero inducen el movimiento de recursos hacia la producción de ese tipo de bienes y las expensas de las industrias que manufacturan bienes de producción y productos intermedios. De esta suerte, la racionalización de la producción que seguiría a las reducciones en las barreras intrazonales al comercio de bienes de consumo no duraderos, no sólo mejoraría la utilización de los recursos en esas industrias, sino que contribuirían al deseado flujo de recursos hacia las "nuevas" ramas de la actividad manufacturera, donde se dice que residen los mayores beneficios derivados de la integración.

4. LAS CONSECUENCIAS DE LA EXPERIENCIA EUROPEA PARA LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

En la sección final de este ensayo se examinará la cuestión de si la experiencia europea en cuestiones de integración económica puede encontrar aplicación en América Latina, y, en caso afirmativo, en qué medida puede hacerlo. A este respecto, puede hacerse referencia a dos opiniones conflictivas que han sido objeto de la atención en los debates públicos. Hace varios años se dio a conocer la proposición de que América Latina debía seguir el ejemplo europeo, dado que los beneficios que los países de la Europa Occidental derivaban de la integración podrían también ser alcanzados en la región latinoamericana. Por contraste, en los años recientes se ha venido alegando que, siendo diferente el nivel de desarrollo económico en las dos áreas, la experiencia de los países europeos carece de significación para América Latina. En lugar de comentar estas opiniones extremas, me propongo considerar las consecuencias de la experiencia europea en materia de integración en relación con problemas específicos, tales como el método de reducción arancelaria, los efectos de la integración sobre las industrias nacionales, el tratamiento de las áreas relativa

²⁷ *El desarrollo económico y la integración*, pp. 154-156.

²⁸ "World Appareal Consumption", *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics*, abril de 1964.

²⁶ Tibor Scitovsky, *Economic Theory and Western European Integration*, Stanford University Press, Stanford, 1958.

mente atrasadas y la selección entre una zona de libre comercio o una unión aduanera.

En tanto que en la Comunidad Económica Europea y en la Asociación Europea de Libre Comercio los aranceles sobre todos los productos no agrícolas se reducen automáticamente en 10 por ciento al año, el Tratado de Montevideo prevé reducciones arancelarias anuales negociadas equivalentes al 8 por ciento del promedio ponderado de derechos y otros cargos. A primera vista, la diferencia entre los dos métodos parece pequeño, excepto en el sentido de que el procedimiento seguido por la ALALC prevé mayor flexibilidad, al permitir la selección de los productos cuyos aranceles serán reducidos por los países participantes. En la práctica, sin embargo, las ventajas de la flexibilidad se ven con mucho compensadas por sus desventajas originadas en la incertidumbre concerniente a las reducciones de aranceles que realmente se instrumentarán y a la aplicación del principio de reciprocidad y de las cláusulas de escape.

El Tratado de Montevideo reclama reciprocidad en términos de cambios *al aumento* en el comercio intrazonal y prevé generosas cláusulas de escape para el caso de que se vean afectadas adversamente industrias determinadas o la balanza de pagos de un país en particular. Pero, bajo el sistema de negociación anual de concesiones arancelarias, la decisión de cualquier país en el sentido de invocar esas previsiones y de abstenerse de reducir sus aranceles puede provocar el fracaso de las negociaciones. En realidad, éste fue el caso en 1964 cuando la falta de disposición de un país pequeño, Uruguay, no permitió llegar a un acuerdo después de seis meses de duras negociaciones. De cualquier manera, los períodos de sesiones de negociación de 1963 y 1964 se caracterizaron por un proceso de negociación más lento. En las primeras dos conferencias anuales, los países participantes acordaron concesiones arancelarias en 7,500 productos, la mayoría de los cuales no son producidos en los países miembros ni se prevé su producción en el futuro próximo. Sin embargo, las negociaciones se han tornado más difíciles a paso y medida en que se agota el campo de tales mercancías y los países parecen renuentes a comprometerse a reducir los aranceles sobre productos que no forman parte de tal categoría. Sólo 300 concesiones se otorgaron en la tercera serie de negociaciones y las ofertas para reducir aranceles fueron de nuevo menores en 1964.²⁹

Estos resultados fueron más favorables en las negociaciones de 1965, empero reflejan las dificultades asociadas con el sistema de negociación de producto por producto; se mantiene la aplicación del principio de reciprocidad. Problemas similares aparecieron en el curso de las negociaciones arancelarias realizadas dentro del marco del GATT en el período de la posguerra: la negociación arancelaria sobre la base de producto por producto daba lugar a la influencia de intereses especiales, y el empeño aparente de países particularmente considerados para asegurar la reciprocidad de las concesiones limitaba aún más el campo de las reducciones arancelarias. Estas deficiencias del procedimiento de las negociaciones condujeron a Estados Unidos a sugerir la adopción de reducciones arancelarias lineales en la Ronda Kennedy, destinadas a eliminar el 50 por ciento de los aranceles en un período predeterminado.

Las desventajas de la negociación de producto por producto son especialmente marcadas en el caso de América Latina. Por una parte, los países de la región se adhieren estrictamente al principio de reciprocidad, interpretado en un sentido más bien estrecho. Al mismo tiempo, los intereses especiales tienen considerable influencia en la formación de las políticas en esos países. Los conflictos entre los productores y los consumidores generalmente se resuel-

ven en favor de los primeros y las industrias que compiten con las importaciones se ven favorecidas en detrimento de las industrias exportadoras. Finalmente, todo parece indicar que esos países aún consideran la industrialización como un objetivo nacional más que regional y salvaguardan celosamente sus industrias existentes.³⁰

Sin embargo, existiendo tipos de cambio realistas, las reducciones lineales de aranceles ofrecerían reciprocidad a países en niveles similares de desarrollo económico, en el sentido de que tendrían iguales oportunidades de incrementar sus exportaciones. Al mismo tiempo, la automatización en las reducciones arancelarias reduciría la incertidumbre de los productores en los países particularmente considerados y les permitiría basar sus planes de inversión en la seguridad de que los derechos serán reducidos de acuerdo con un calendario y que llegarán, en última instancia, a ser eliminados. Estas influencias han jugado un papel importante en el Mercado Común Europeo, donde las reducciones reales de los aranceles, y la previsión de su completa eliminación, han contribuido a la expansión del intercambio intrazonal.³¹

Es también digna de mención la experiencia de la CEE en relación con el efecto de las reducciones arancelarias sobre industrias particularmente consideradas. Antes del establecimiento del Mercado Común, se daba énfasis, sobre todo en Francia y en Italia, a las posibles consecuencias adversas de las reducciones arancelarias para sectores particulares de las actividades manufactureras. Se sugirió que la eliminación de los aranceles llevaría a la desaparición de algunas industrias nacionales y que el proceso de ajuste crearía dificultades en otras. Estos argumentos concordaban con la exposición familiar de los libros de texto, de acuerdo con los cuales las reducciones multilaterales en los derechos serían seguidas por una reasignación de los recursos desde las industrias cuyos productos compiten con las importaciones en favor de las industrias de exportación, acompañada por una contracción de la actividad en las primeras y por una expansión de la misma en las últimas. Sin embargo, la validez de la explicación tradicional se ve restringida a los bienes estandarizados, en cuyo caso las diferencias de costos son las principales determinantes del comercio, de suerte que un país no puede proteger y exportar la misma mercancía. Al mismo tiempo, sólo unos cuantos productos manufacturados (por ejemplo, lingotes de acero, metales no ferrosos, papel) pueden considerarse como mercancías estandarizadas, mientras que la gran mayoría son productos diferenciados que pueden ser protegidos y exportados. En una situación en la que existen diferenciaciones nacionales de los productos, se espera que las reducciones multilaterales en los derechos conduzcan a un intercambio incrementado de bienes de consumo duraderos y no duraderos y a una especialización en rangos más estrechos de maquinaria y productos intermedios a niveles más elevados de fabricación; aún más, los problemas de ajuste se verán mitigados, dado que el mayor intercambio de bienes de con-

³⁰ De acuerdo con las conclusiones de un informe preparado por la Secretaría Ejecutiva de la ALALC en 1964, "en muchos casos... la iniciativa de un solo productor oponiéndose a una reducción arancelaria que puede afectar la producción de su planta, puede ser mucho más exitosa que la de un gran grupo de productores que intentan obtener reducciones arancelarias en favor de las exportaciones del mismo país... Otro factor limitante en la presente etapa se deriva del hecho de que tradicionalmente se ha considerado que el proceso de desarrollo económico de cada país es un asunto exclusivamente nacional dirigido hacia objetivos autárquicos". *Documento de la Secretaría para la Comisión Especial creada por la Resolución 75 (III)*, ALALC, Doc. CE/1/d. 2, pp. 5-6. Citado en Miguel S. Wionczek, *op. cit.*, p. 34.

³¹ Sobre este punto, véase mi ensayo "Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market", *Economic Journal*, número de próxima aparición.

²⁹ Miguel S. Wionczek, "Latin American Free Trade Association", *International Conciliation*, enero de 1965, p. 33.

sumo es compatible con una producción no variada en los países particularmente considerados, mientras que los cambios en la composición de productos pueden ser realizados con relativa facilidad en el caso de la construcción de maquinaria y de productos intermedios a niveles más altos de fabricación.

Estas consideraciones explican por qué no se vieron materializados los temores expresados en los diferentes países miembros concernientes a la desaparición de industrias particulares y a las dificultades del proceso de ajuste. No existen ejemplos de industrias manufactureras declinantes en ninguno de los países miembros, ni se ha experimentado una ola de bancarrotas en ninguno de ellos. En realidad, el número de quiebras se ha reducido desde el establecimiento del Mercado Común y existen pocas pruebas de desempleo friccional.³² Pero, ¿podemos aplicar estas conclusiones al caso de una unión en América Latina? Existe la tendencia a contestar negativamente la pregunta.

En realidad, la explicación tradicional encaja mejor en el caso de los países con bajos niveles de industrialización, en los que es de importancia la estandarización de los productos. Empero, no debe ser subestimado el grado de diferenciación de los productos y, en consecuencia, las posibilidades futuras, en los países más desarrollados del área. Argentina, Brasil, Chile y México, que representan el 85 por ciento del producto bruto interno conjunto de los países de la ALALC, no sólo han establecido un rango completo de industrias productoras de bienes de consumo no duraderos, sino que también se han embarcado en la manufactura de una amplia variedad de bienes de consumo duraderos, productos intermedios y bienes de capital. A este respecto, puede ser de interés la comparación entre las estructuras industriales de Argentina e Italia.

Debe tenerse en mente que, para 1963, la participación de las actividades manufactureras en el producto bruto interno fue de 32 por ciento en el caso de Argentina y de 33 por ciento en el de Italia. Con una o dos excepciones, encontramos un grado considerable de correspondencia entre los dos países, en relación con las proporciones relativas de valor agregado en las actividades manufactureras (véase cuadro v). Las excepciones son los productos químicos y los metálicos, que en Italia tienen una proporción mucho mayor que en Argentina, y los productos de cuero y los textiles, en los que se da la situación opuesta. A su vez, la importante participación del grupo de "otras industrias" en el caso de Argentina, es una indicación de las diferencias del sistema de clasificación empleado, pudiendo, varias de las mercancías incluidas en esta categoría, haber sido clasificadas, más propiamente, en otros sectores industriales.

Es especialmente impresionante la similitud encontrada en los sectores de maquinaria y equipo de transporte. De las cifras del cuadro v, se desprende que la participación combinada de la maquinaria eléctrica y no eléctrica y del equipo de transporte en el valor agregado de la actividad manufacturera es de 27.2 por ciento en Argentina y de 25.6 por ciento en Italia. Aunque las comparaciones se encuentran sujetas a error, debido a que el sector de manufacturas metálicas puede haber sido clasificado de manera diferente en los dos países, la conclusión general difícilmente puede verse alterada. De este modo, hablando en términos de valor agregado, la participación de la maquinaria y el equipo de transporte en las actividades manufactureras en su conjunto y en el producto bruto interno, es, en general, comparable entre esos países.

³² Para una discusión detallada de estos extremos, véase mi ensayo "Tariff Reductions and Trade in Manufactures among the Industrial Countries", *American Economic Review*, junio de 1966.

Debe observarse que esta medición indica la proporción de los factores de la producción utilizados en los sectores particularmente considerados, en tanto que las comparacio-

CUADRO V

PARTICIPACIONES RELATIVAS EN EL VALOR AGREGADO EN LAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS

(Porcentajes)

	Argentina	Italia
Total	100.0	100.0
Textiles	15.3	13.1
Prendas de vestir y calzado	7.0	7.7
Papel y cartón	2.6	3.4
Imprentas y editoriales	3.9	5.2
Productos químicos	9.3	15.5
Caucho	2.6	1.7
Cuero	3.4	1.4
Metales	12.8	17.0
Vehículos automotores	5.9	6.0
Maquinaria no eléctrica	14.6	12.7
Maquinaria eléctrica	6.7	6.9
Otras industrias	15.9	9.4

FUENTE: Cuadros nacionales de insumo-producto.

nes de los valores de la producción se ven afectadas por las diferencias en los precios relativos entre los distintos países. De esta suerte, dado que los aranceles aumentan el valor interno de la producción manufacturera en mayor medida en Argentina que en Italia, la participación de la maquinaria y el equipo de transporte en el PBI sería menor en aquel país que en éste, si la producción se valuara a los precios del mercado mundial. Empero, para nuestros propósitos, las participaciones de los factores de la producción en las ramas industriales, particularmente consideradas, resultan significativas, debido a que tales cifras indican el costo de oportunidad de utilizar los recursos en una industria en lugar de en otra e indican las posibilidades de mejoramientos en la eficacia, a través de una mayor especialización intrazonal.

En tanto que estas conclusiones sobre los posibles efectos de las reducciones arancelarias en las industrias manufactureras se aplican a los países más desarrollados de América Latina, es preciso hacer consideraciones diferentes para que resulten aplicables al caso de las áreas atrasadas. Parece adecuado, nuevamente, examinar la experiencia del Mercado Común Europeo con las regiones y países no desarrollados. Se ha reconocido que, dada la interdependencia de las economías nacionales dentro de la CEE, es necesaria la coordinación de las políticas regionales, a fin de hacer más efectivas tales medidas y de reducir la posibilidad de que surjan conflictos. Aún más, el Tratado de Roma incluyó providencias para el beneficio de los países y territorios asociados de ultramar y, subsecuentemente, se acordó conceder tratamiento favorable a Grecia dentro del marco de su convenio de asociación con el Mercado Común Europeo.

El convenio entre la CEE y Grecia es de especial interés para la ALALC, en donde las diferencias entre los países miembros en lo que respecta al nivel de desarrollo econó-

mico son de magnitud comparable. Las providencias del convenio de asociación son de dos tipos: los productos gricgos gozan de entrada irrestricta en los países miembros de la CEE, mientras que los aranceles que gravan las importaciones de Grecia deberán ser reducidos con un considerable retraso en el tiempo. Además, Grecia recibe asistencia para inversiones a largo plazo con cargo al Fondo Europeo de Inversiones. Medidas similares podrían aplicarse para normar las relaciones entre los países latinoamericanos relativamente atrasados con sus socios dentro de la ALALC. Al mismo tiempo dadas las diferencias entre los dos grupos de países en términos de producto bruto interno, no sería de consideración la carga sobre las naciones más desarrolladas de la zona.

Llegamos ahora a la cuestión de la selección entre las diversas formas de integración económica regional, tales como una asociación de libre comercio o una unión aduanera. En el Tratado de Montevideo se decidió adoptar la forma de asociación de libre comercio sobre la base de que la unificación de los aranceles y de las otras barreras al comercio, en una unión aduanera, se enfrentaría a obstáculos políticos en América Latina. Esta elección origina algunos problemas relacionados con las diferencias entre los aranceles nacionales y la libertad de los países participantes en una zona de libre comercio para implantar políticas comerciales independientes.

En el curso de las negociaciones para la creación de una zona de libre comercio paneuropea en 1959, se alegó que, en ausencia de unificación de los aranceles, la reducción del comercio y la producción sería el resultado del establecimiento de la zona de libre comercio, dado que el país que impusiera los menores derechos sobre los insumos materiales de un producto determinado gozaría de una ventaja artificial sobre sus competidores. Para evitar el deterioro de la producción y del comercio, se propuso otorgar entrada libre sólo a los productos para los que un proceso de transformación se llevara a cabo dentro del área o cuyo valor agregado, en los países participantes, excediera del 50 por ciento del precio final. Estas reglas han sido aplicadas subsecuentemente con toda amplitud y en forma exitosa, por la Asociación Europea de Libre Comercio.

Pero la experiencia de la AELC difícilmente tiene significación para los países latinoamericanos, entre los que las diferencias arancelarias son considerablemente mayores que en el caso de Europa Occidental. Los efectos distorsionadores de tales diferencias sobre la asignación de los recursos son evidentes si consideramos sus consecuencias para los costos de producción, dentro de la regla del 50 por ciento. Supóngase, por ejemplo, que los insumos materiales representan una tercera parte del precio de un producto final, bajo condiciones de libre cambio, y que esos insumos están sujetos a un arancel de 5 por ciento en Noruega y de 3 por ciento en Suecia, en tanto que las tasas arancelarias correspondientes son de 139 por ciento en Argentina y de 96 por ciento en Chile.³³ Es fácil comprobar que el impuesto implícito, debido a la imposición de aranceles sobre los insumos materiales será de aproximadamente 2 por ciento sobre el precio de mercado internacional del producto en Noruega, de 1 por ciento en Suecia, contra 46 por ciento en Argentina y 32 por ciento en Chile. De esta suerte, aunque las diferencias en los aranceles que se aplican sobre los insumos materiales representarían sólo una pequeña ventaja de costo para el país con el arancel más bajo en la Asociación Europea de Libre Comercio, Chile gozaría de una ventaja considerable sobre Argentina.

Aún más, la magnitudes relativas de las preferencias que

los países participantes se conceden entre sí en una asociación de libre comercio dependen de las diferencias que existan entre los países en lo que respecta a los aranceles que gravan los productos finales. De este modo, debido a que los aranceles y otros cargos sobre los bienes de consumo duraderos llegan a un promedio de 176 por ciento en Argentina y de 328 por ciento en Chile, la eliminación de los derechos sobre el comercio interzonal proporcionaría un margen de diferencia considerablemente mayor a los productores argentinos de esos productos en el mercado chileno que viceversa. Y si consideramos también las dificultades administrativas de adoptar políticas que eviten la disminución del comercio y las posibilidades abiertas a los países particularmente considerados para obtener ventajas mediante la manipulación de sus aranceles frente a terceros países, se ve fortalecido considerablemente el argumento en favor del establecimiento de una unión aduanera en América Latina.

Las consideraciones sobre el grado de eficiencia y las que aluden al costo de la protección, apuntan ambas en la misma dirección. He hecho notar que la aplicación errática de medidas protectoras ha dado lugar a una estructura de la protección que está de cabeza en la mayoría de los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, en vista de la influencia de intereses especiales sobre el proceso de adopción de decisiones en esos países, han tenido poco éxito los esfuerzos encaminados a hacer más racional la estructura de esa protección. En consecuencia, las posibilidades de establecer un sistema racional de protección pueden ser mayores en el marco de una unión aduanera que en los países aisladamente considerados, especialmente si se aplica alguna regla general para el establecimiento de los aranceles. Una solución atractiva consiste en determinar de tal manera las tasas arancelarias que se vea igualado el grado de protección efectiva de toda las industrias manufactureras.³⁴

Pero los cambios no pueden limitarse a los aranceles y a otras barreras al comercio, dado que las diferencias en el grado de sobrevaluación de las monedas nacionales afectan también a las corrientes comerciales. Por ejemplo, una vez eliminados los cargos especiales sobre las importaciones en Brasil, los aranceles y otras barreras al comercio son considerablemente menores en este país que en Argentina, aunque el grado de sobrevaluación es mayor en Argentina que en Brasil. De esta suerte, la eliminación de los aranceles y de las otras barreras al comercio entre los dos países favorecería a las exportaciones de Brasil. En realidad, de acuerdo con ciertas estimaciones, los productores brasileños podrían invadir el mercado de alrededor del 45 por ciento de la industria argentina en tales circunstancias, mientras que la magnitud correspondiente en la dirección opuesta sería sólo de 5 por ciento.

Estas consideraciones nos llevan de nuevo al tema de nuestra anterior discusión relativa a la interacción de las diferentes medidas externas en su efecto sobre los precios relativos y la asignación de los recursos. En el área latinoamericana, en la que se echa mano de tales medidas en forma intensiva, el cambio en una variable puede no ejercer los efectos descados ni la acción concertada que sería de esperarse en todas las variables relacionadas. Al mismo tiempo, el objetivo del desarrollo económico de la zona exigiría que, al seleccionar los valores apropiados para tales variables, se evitasen las tendencias a la autarquía, de suerte que no se excluyera la competencia del exterior y pudieran expandirse las exportaciones de bienes manufacturados de la región.

³³ Véase cuadro 1.

³⁴ Véase Santiago Macario, "Proteccionismo e industrialización en América Latina", *loc. cit.*, p. 86.