

REASIGNACION DE RECURSOS: UN ENFOQUE DINAMICO

Por JOSEPH GRUNWALD¹

QUIENES piensen que los avances hacia la integración constituyen un factor esencial para acelerar el desarrollo económico de América Latina, acogerán con agrado el artículo de Balassa como una importante contribución al respecto. El autor se muestra como defensor cabal de la integración, resulta difícil disentir de él en cuanto a los puntos fundamentales. Sin embargo, su argumentación se basa primordialmente en los beneficios que, en su opinión, traerá consigo una reasignación de los recursos entre las industrias ya existentes, y, de tomar sus opiniones al pie de la letra, sus argumentos en pro de la integración tendrían, en verdad, un fundamento muy endeble. Afortunadamente, no parece que el autor dé a sus palabras, en realidad, el sentido que a primera vista podría pensarse. Una lectura cuidadosa de su artículo, sobre todo de la segunda parte, revela que no concede realmente demasiada importancia a los cambios que puedan operarse dentro de la región en cuanto a las industrias ya existentes, sino que más bien parece hallarse de acuerdo con la proposición que señala que la preocupación debe enfocarse a conseguir la asignación más racional de los recursos destinados a la *expansión* de las industrias que ya funcionan y al establecimiento de otras.

Quiero dejar bien sentado desde el primer momento que tanto el artículo de Balassa como estos comentarios tratan solamente de un aspecto de la integración económica, que es el referente a la asignación de recursos. No creo, sin embargo, que sea éste el elemento más importante entre los argumentos a favor de la integración. Dicho aspecto abarca tanto las ventajas que se derivan de un cambio en la asignación de recursos entre las industrias existentes —sobre lo que versan los razonamientos de Balassa— como las derivadas de la distribución de la expansión industrial y de las nuevas inversiones, que es lo que yo voy a argumentar aquí.

A mí me parece que los grandes beneficios de la integración radican dentro de un área que escapa a toda definición precisa, para no hablar de la imposibilidad de toda cuantificación. Me refiero al campo amorfo de las “economías externas” que la integración permite alcanzar y que abarcan factores tales como la inyección de nuevas energías y dinamismo al sector empresarial; mayores facilidades de inversión mediante una mejor percepción de las oportunidades para invertir, etc. Tengo la convicción de que estos factores suministran la verdadera base racional para la integración económica y contribuyen mucho más a acelerar el

crecimiento económico que una asignación óptima de los recursos. Esto no constituye, sin embargo, el tema de nuestra discusión, y he de volver ahora a mis comentarios sobre el trabajo de Balassa.

Si bien es difícil evaluar el costo social que lleva aparejado la protección, no cabe duda de que, en el caso de América Latina, este costo ha sido considerable. Sin embargo, la mayoría de los intentos hechos para calcular las deformaciones provocadas por los aranceles, revelan que las pérdidas ocasionadas por una mala asignación de recursos son mucho menos importantes de lo que la teoría económica podría llevar a suponer. Balassa destaca el cálculo contenido en un artículo de Arnold Harberger, de la Universidad de Chicago, en el que los costos originados por la protección en Chile no excedían del dos y medio por ciento del ingreso nacional. La crítica que Balassa hace de la conclusión a que llega Harberger y que él considera subvaluada, no es muy convincente. El calcular un promedio arancelario es siempre asunto problemático, como el propio Balassa lo hace notar en otro lugar, y no tengo la certeza de que el arancel más elevado, que este autor obtiene de un estudio de la CEPAL que abarca 100 productos, sea más concluyente que el de Harberger, quien, según tengo entendido, lo calculó a base de dividir el importe total de los aranceles entre el volumen de las importaciones, incluyendo un ajuste por concepto de aranceles prohibitivos. Si las cifras a que llega Harberger se antojan demasiado reducidas, aún parecerán más exigüos los resultados que arrojan otras estimaciones sobre el costo social de los aranceles. La mayoría de los estudios que conozco indican que las deformaciones provocadas por los aranceles representan mucho menos del 1% del producto nacional, ya sea bruto o neto.² Ciertamente, esta cifra se refiere a los países europeos, en los que el grado de deformación que se da en el proceso de asignación de recursos es mucho menor que el que se observa en América Latina, razón por la cual la elevada cifra a que llega Harberger con respecto a Chile cubre la diferencia.

No trato de restar importancia a los efectos adversos que en América Latina tienen los aranceles proteccionistas. No me cabe duda de que estos efectos son considerables, pero insisto en que los argumentos en pro de la integración deben referirse más a los aspectos dinámicos del crecimiento que a

* En la misma conferencia de la Universidad de Cornell en la que fue presentado el ensayo del Dr. Bela Balassa, que precede a estas líneas, otros dos participantes, el Dr. Joseph Grunwald de la Brookings Institution y el Dr. Miguel S. Wianczek del CENLA, presentaron sendos comentarios al trabajo del Dr. Balassa, cuyos textos íntegros se insertan a continuación. Ambos autores amablemente accedieron a autorizar la publicación de estos materiales inéditos, con el consentimiento de la Universidad de Cornell.

¹ De la Brookings Institution, Washington.

² Así, T. Scitovsky calcula en 0.05% las pérdidas sufridas por concepto de aranceles por los países del Mercado Común Europeo en 1952. J. Wemelsfelder da la cifra de 0.18% para Alemania, en 1948; L. H. Janssen estima un costo máximo de 0.1% para Italia en 1960, y H. G. Johnson calcula un máximo de 1% para el Reino Unido, en 1970 (T. Scitovsky, *Economic Theory and Western European Integration*, Stanford, 1958. J. Wemelsfelder, “The Short-Term Effect of Lowering Import Duties in Germany”, *Economic Journal*, marzo de 1960, pp. 94-104. L. H. Janssen, *Free Trade Protection and Customs Union*, Leiden, 1961, p. 132. H. Johnson, “The Gains from Freer Trade with Europe: An Estimate”, *The Manchester School of Economics and Social Studies*, septiembre de 1958, pp. 247-255.)

os beneficios derivados de la simple reasignación de los recursos existentes.³ En última instancia, para que una nueva distribución de los recursos surta plenos efectos, es necesario liberalizar no sólo el comercio entre los países latinoamericanos, sino también el comercio entre éstos y el resto del mundo. Un bloque regional de comercio, incluso si las relaciones comerciales entre los países miembros están exentas de toda restricción, se hallará expuesto a deformaciones mientras subsista un régimen proteccionista, frente a terceros países.

Balassa recalca, no sin razón, la naturaleza desarticulada del régimen proteccionista en los países latinoamericanos. Esto se debe, en parte, a una política económica oportunista y carente de perspicacia; pero se explica, en una medida muy considerable, por los golpes tan dramáticos que sufrieron los países de América Latina durante la gran crisis de la década de los treinta y en los años de la segunda Guerra Mundial. El proceso de industrialización encaminado a sustituir importaciones no fue fruto de una política consciente y coherente de los gobiernos, sino más bien el resultado de una serie de intentos espontáneos por parte de un grupo de países, que, al verse acosados en los años treinta, recurrieron a cualquier salida. No se emprendió una planeación económica racional, ni los gobiernos dispusieron de fondos suficientes para acometer una política económica con objetivos a largo plazo. De ahí que el proceso orientado hacia la sustitución de importaciones se desarrollase de manera fortuita en los países más grandes, que contaban con cierto margen de acción. No dispusieron de este margen los países más pequeños, cuyos mercados eran demasiado reducidos para permitir la industrialización y que, por ello, siguieron siendo, en lo esencial, países de libre comercio con un bajo nivel de ingresos.

Da lugar a ciertas dudas, por otra parte, la afirmación de Balassa de que los países latinoamericanos han emprendido un proceso de industrialización a costa los unos de los otros. Resulta difícil encontrar casos claros de una política "a costa del vecino", por lo que hace al sector manufacturero de bienes de consumo no duraderos. Es probable que pudiera descubrirse alguna prueba de ello en la agricultura y en el campo de los bienes duraderos, pero incluso aquí podría resultar exagerado el ejemplo de inadecuada asignación al que acude Balassa en lo tocante al trigo. México es el único caso que conozco en América Latina en que ha tenido éxito la sustitución de importaciones de dicho cereal,⁴ pero ésta no se logró a expensas de Argentina o Uruguay. Los intentos de sustitución de importaciones hechos por Brasil en el período de posguerra llevaron a considerables incrementos de la producción durante algún tiempo; pero, a partir de los últimos años de la década de los cincuenta, comenzó a presentarse un brusco descenso. Me atrevo a afirmar que las exportaciones de trigo de Argentina y Uruguay a otros países latinoamericanos se vieron reducidas mucho más por los efectos del programa de disposición de excedentes trigueros norteamericano, con arreglo a la Ley Pú-

³ No es posible pasar por alto la cuantía de los ingresos por concepto de aranceles en América Latina. Dado el sistema impositivo que priva en la mayoría de los países latinoamericanos, los aranceles parecen haber representado una fuente valiosa de ingresos. Por este motivo, la integración económica constituye otra razón que refuerza la necesidad de proceder a una reforma impositiva.

⁴ En rigor, no fue éste un caso de sustitución de importaciones, ya que la demanda de trigo en México, país tradicionalmente consumidor de maíz, ha sido más baja que en la mayoría de los países latinoamericanos. El aumento en la producción de trigo fue un resultado de experimentos en técnicas de producción relativamente nuevas. La producción de trigo aumentó a un ritmo lo bastante rápido como para permitir algunas exportaciones.

blica 480, que por la política irracional de sustitución de importaciones de los países de la región.

Pese a las deformaciones que el proteccionismo haya podido provocar en la estructura económica, el proceso de industrialización por medio de la sustitución de importaciones ha conducido a un considerable crecimiento económico en muchos países latinoamericanos. El ritmo de desarrollo de esta región, aunque a los latinoamericanos les parezca de una lentitud decepcionante, es bastante notable si lo comparamos con el de países en desarrollo de otras partes del mundo. Ha sido sólo hasta la última década que los países latinoamericanos de mayor desarrollo relativo lograron poner fin al proceso de sustitución de importaciones en lo tocante al sector de bienes de consumo no duradero y se encontraron con problemas para llevar adelante el proceso de industrialización. Las economías industriales de América Latina hubieron de hacer frente a nuevos estados de rigidez, a medida que los insumos de las plantas industriales las subordinaban aún más que antes a las importaciones. Estos problemas se manifestaban bajo la forma de procesos inflacionarios y de un descenso en la tasa de crecimiento económico, al hacerse más difícil la sustitución de importaciones, porque enfrentaba las limitaciones del mercado y la falta de oportunidades de exportación. Estos hechos recientes son los que, fundamentalmente, han dado pábulo para promover la integración económica. Ha llegado el momento de que sean tenidos en cuenta factores como las economías de escala, la eficiencia de la producción en gran escala y la eliminación de los cuellos de botella del comercio exterior.

Los países latinoamericanos ven en la integración económica el camino para dar a sus economías mayor viabilidad. No les preocupa tanto el rehacer la estructura económica existente como el construir sobre ella. Desde luego que la estructura tendrá que cambiar, pero en sentido dinámico. Ello no significa que no se pueda salir ganando nada con una nueva asignación de recursos entre las industrias ya establecidas dedicadas a sustituir importaciones, sino que los beneficios que podrían derivarse de una expansión racional de las industrias de bienes intermedios y de capital probablemente superarían con mucho a los que acarrearía un reordenamiento de la industria textil de América Latina, para poner este ejemplo: Para el desarrollo económico de la región, el costo de la actual asignación de los recursos —por debajo de la óptima—, pierde por completo significación si se le observa en un período de, por ejemplo, diez años y se le compara con las posibilidades de mejorar la asignación de las nuevas inversiones.⁵

Una asignación inadecuada de recursos en las industrias de bienes intermedios y de capital resultaría más costosa que si afectase a las de bienes de consumo no duraderos, dada la mayor importancia que tienen las economías de escala en las primeras. Para estas industrias es elevada, dentro del proceso de desarrollo económico, la elasticidad ingreso de la demanda, por lo que es natural que la integración económica tienda a concentrarse en ellas.⁶ Todo parece

⁵ Es probable que una inadecuada asignación de recursos, motivada por un proteccionismo al azar, traiga consecuencias más serias para un grupo de países de altos ingresos desarrollados, cuyas posibilidades de crecimiento son más restringidas, que en regiones de bajos ingresos, en las que, además de existir mayores oportunidades de crecimiento, el desarrollo económico desempeña un papel más importante.

⁶ Por ejemplo, en un estudio reciente sobre la demanda de abonos nitrogenados se proyectó un aumento de tres a siete veces entre 1967 y 1975, de siete a ocho veces para otros productos petroquímicos, de dos y media a cuatro veces para la pulpa y productos de papel, y de tres veces con respecto a la producción de tractores.

indicar que, a falta de una integración económica, algunas inversiones no podrán prosperar dentro de un plazo dado. Por otra parte, si la inversión adicional se debiera únicamente a los mecanismos de protección nacional, surgirían verdaderas deformaciones y el costo social implícito comprometería seriamente el desarrollo de la región en su conjunto.

En la última parte de su artículo, Balassa nos recuerda que aún queda mucho por hacer para dar mayor eficacia al proceso de integración económica, e incluso para hacerlo simplemente viable. Así, se nos dice que la reducción de aranceles en forma global constituye un método a todas luces superior a las engorrosas negociaciones arancelarias de producto por producto, y que un arancel común externo sería preferible a una zona de libre comercio en la que cada país mantuviera sus propias barreras arancelarias frente a terceros. Estas cuestiones han sido objeto de consideración desde hace mucho tiempo y parece existir una opinión generalizada coincidente con los lineamientos de las sugerencias de Balassa.⁷ Empero, al tratar de adoptarlas, nos

(*Economic Integration of Specific Industries within LAFTA*, estudio en preparación por 10 instituciones latinoamericanas de investigación, bajo la coordinación de la Brookings Institution.) Se trata de proyecciones de demanda más bien que de aumentos potenciales, como la confrontación de Balassa sobre el consumo *per capita* de textiles en América Latina y el de Estados Unidos y Canadá, es mero reflejo de las diferencias en el nivel de ingresos entre esos países.

⁷ No debemos olvidar que América Central está en los inicios

enfrentamos a trabas de carácter político más que económico.⁸

Por tanto, al hacer referencia a lo anterior, así como al exponer los males que hoy lleva aparejados el proceso de sustitución de importaciones. Balassa entra en terrenos ha mucho explorados, lo cual no quiere decir que el autor se dedique a derribar puertas abiertas, ya que hay todavía escépticos y disconformes. Además, el apoyo de un economista de la talla de Bela Balassa tiene que ser bien acogido cuando se trata de afinar la trayectoria hacia la integración económica de América Latina. Asimismo, es importante que se nos haga ver, una vez más, y de ello se ocupa Balassa con suma habilidad, que aún las industrias tradicionalmente dedicadas a la sustitución de importaciones resultarían altamente beneficiadas con un proceso de integración, dada la introducción de elementos de competencia que este proceso trae consigo, por lo que la producción tenderá a hacerse más racional, permitiendo el abatimiento de los costos y, por tanto, un mayor acceso de los grupos de menores ingresos a los bienes de consumo.

de un verdadero mercado común, en el que los países copartícipes avanzan hacia un arancel común externo.

⁸ No debe subestimarse el factor político. Es interesante hacer notar que, a partir de la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina, celebrada en 1965, en la que se dio decidido apoyo a la política de acelerar la integración económica, los negociadores de la ALALC pudieron elevar a más del doble el número de artículos incluidos en las listas de concesiones arancelarias. Así, en 1965 fueron otorgadas 800 concesiones, contra solamente 300 en 1964, teniendo en cuenta, además, que muchas de éstas se referían a productos intercambiados intensamente.

INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL: LOS FACTORES NO ECONOMICOS

Por MIGUEL S. WIONCZEK ¹

NO ES posible disentir de la afirmación fundamental contenida en el trabajo del Dr. Balassa, según la cual las distorsiones existentes en el proceso de asignación de recursos en América Latina se deben, en gran parte, a la práctica, muy generalizada, de imponer medidas proteccionistas a la ventura. Estas prácticas proteccionistas indiscriminadas y mal concebidas forman parte de un largo proceso, que comenzó en la segunda mitad del siglo XIX, cuando algunos de los principales países de América Latina entraron en la fase inicial de su industrialización.

Sin embargo, no se manifiesta ningún rasgo excepcional en la forma como se desarrolló en su conjunto este proceso proteccionista. Según la obra clásica de Taussig, *The Tariff History of the United States*, la política arancelaria norteamericana que imperó a lo largo de cien años, hasta culminar con la Ley Hawley-Smoot de 1930, que alguien calificó como el arancel más desastroso en la historia del mundo, no se distinguía ni por su carácter racional ni por estar basada en consideraciones de análisis económico.

Podría afirmarse que la política proteccionista indiscriminada no acarreo consecuencias graves para América Latina hasta los años finales de la década de los cincuenta, si bien es cierto que la proliferación de numerosas industrias ineficientes de escala reducida y la discriminación ejercida contra las exportaciones, mediante la bastante difundida práctica de mantener sobrevaluados los tipos de cambio,

se tradujo en un costo económico y social muy elevado para casi todos los países latinoamericanos. Sin embargo, a juzgar por la proporción que del PNB corresponde al sector manufacturero, ya bien entrada la década de los cincuenta, dichos países —excepto los de menor desarrollo relativo— lograron los propósitos implícitos en una política nacionalista orientada hacia la protección de las industrias incipientes. Mirando hacia atrás, podría preguntarse si alguna política alternativa podría haber traído consigo mejores resultados, sobre todo si se tiene en cuenta que la creación de una estructura industrial es, para toda nación moderna, no sólo un objetivo económico, sino también político.

Todo lo anterior no hace menos cierto el hecho de que, en los últimos tiempos, la política proteccionista ha comenzado a arrojar rendimientos decrecientes. Durante más de una década, la mayoría de los economistas latinoamericanos —encabezados por Raúl Prebisch— ha venido insistiendo en que ya no es posible avanzar en el proceso de industrialización de nuestra parte del mundo, dentro de un marco de unidades nacionales separadas y fuertemente aisladas unas de otras. En realidad, la urgente necesidad de abolir el proteccionismo, por lo que hace al comercio intrazonal, la de modernizar los sistemas arancelarios que rigen el comercio con el resto del mundo, constituyen la base racional de los movimientos de integración económica, ya se trate de la ALALC o del Mercado Común Centroamericano.

Recientemente, un nuevo factor ha venido a dar aún mayor fuerza al replanteamiento a fondo de la política de comercio exterior seguida por los países de América Latina.

¹ Consejero del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, e Investigador del Center For International Affairs, de la Universidad de Harvard.

on la mira de cerrar lo que se ha dado en llamar la brecha comercial o de los recursos externos o —para emplear la terminología de la CEPAL— de acrecentar la capacidad de importar, la mayoría de los países latinoamericanos se esfuerza al presente por incrementar rápidamente las exportaciones de productos manufacturados, no sólo dentro de la región misma, sino también a los países industriales. De varias de las ponencias presentadas a esta Conferencia se desprende que las personas a cuyo cargo se hallan la planificación y la política económicas de países como Argentina, Brasil, Colombia y México suponen, con muchas esperanzas, pero tal vez no con tanto fundamento, que las ventas al exterior de productos manufacturados, por parte de sus respectivos países, aumentarán con gran celeridad en el transcurso de los próximos diez años. En el Plan Nacional de Desarrollo de Argentina, por ejemplo, se prevé para el período de 1965 a 1969 un aumento mínimo del 20 por ciento en las exportaciones de productos no agropecuarios (es decir, productos manufacturados y semimanufacturados), frente a un incremento del 15 por ciento en el valor total de las exportaciones. Chile proyecta, para el mismo período, un aumento del 50 por ciento en las exportaciones no provenientes del sector minería (lo que probablemente aluda también a productos manufacturados, toda vez que Chile es un gran importador de alimentos), frente a una elevación del 40 por ciento, en el total de las ventas al exterior. En lo que se refiere a las previsiones contenidas en la ponencia sobre México —con base en estimaciones por grandes grupos de industrias—, se calcula, para el próximo quinquenio, un aumento de las exportaciones que oscila entre el 3.1 por ciento anual en el caso de los productos textiles y de cuero y el 20 por ciento para la maquinaria y los productos metálicos.

La argumentación del Dr. Balassa reviste gran alcance para los propósitos de la política económica, ya que casi todos los países grandes y medianos de América Latina tienen puestas grandes esperanzas en una rápida y continua diversificación de sus exportaciones y en la creciente participación de las manufacturas dentro de las ventas totales al exterior. Por otra parte, cabe reconocer que en América Latina apenas se ha asimilado el concepto de arancel real frente al de arancel nominal, de modo que la influencia que ejerce el primero sobre las perspectivas de exportación es un factor aún no suficientemente apreciado por quienes tienen a su cargo la elaboración de la política comercial, en nuestra parte del mundo. Como el Dr. Balassa hacía notar en un artículo publicado hace pocos meses en *The Journal of Political Economy* ("Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation"), se hallan todavía en sus inicios los estudios teóricos y prácticos en torno a la influencia del arancel real, no del nominal, sobre la corriente del comercio internacional.

De acuerdo con la proposición contenida en el ensayo, según la cual el índice adecuado del grado de protección es la tasa arancelaria real, que toma en consideración los derechos impuestos a los insumos materiales y refleja el margen de protección del valor agregado en el proceso de producción, debemos concluir —aun sin contar en América Latina con investigaciones empíricas— que los promedios de tasas arancelarias son, en esta región, mucho más elevados de lo que suele suponerse. De manera implícita, el Dr. Balassa nos ofrece una argumentación sólida, a) en contra del sistema actualmente seguido en la ALALC de negociar los aranceles producto por producto y que, a plazo más largo, deberá sustituirse por un mecanismo de reducciones arancelarias globales y b) en favor de una revisión total de los sistemas arancelarios sobre importaciones, en vigor en cada uno de los países *vis-a-vis*, el resto del mundo. Por lo que respecta a la ALALC, teniendo en cuenta que muchos expertos latinoamericanos, atendiendo a razones políticas y a posibles dislo-

caciones del mercado, hacen hincapié en la necesidad de proceder en forma gradual en la adopción del sistema de reducción global de aranceles —por medio de una división del comercio en grandes grupos de mercancías, cada uno de ellos sujeto a un calendario de liberación un tanto distinto—, consideramos muy aconsejable el rápido desmantelamiento de los aranceles impuestos al comercio intrazonal de materias primas y productos intermedios. En este sentido, se han hecho progresos importantes, aunque limitados hasta ahora a la primera de las dos categorías. En cuanto al comercio de América Latina con el resto del mundo, es innegable la necesidad de proceder a severos ajustes en los aranceles a la importación, con objeto de hacer competitivos en cierta medida a los productos manufacturados que puedan, posiblemente, ser exportados. El sistema de preferencias unilaterales norte-sur en este Hemisferio —aun suponiendo que lo acepten los países desarrollados— no resolverá por sí solo el problema, dadas las estructuras de costos imperantes en América Latina y en otras regiones en desarrollo.

Por otra parte, no tengo la certeza de si la segunda propuesta fundamental del ensayo que se comenta, acerca de la política monetaria a seguir en América Latina, posee la misma validez que el hincapié que hace el Dr. Balassa en una reforma de la política de comercio exterior. En primer lugar, no existen en esta región, en general, tipos de cambio sobrevaluados. En segundo lugar, en muchos casos y en ciertos campos definidos, el argumento en favor de la implantación de un sistema de tipos de cambio múltiples o de planes de primas a la exportación podría defenderse con mayor fundamento que otro que abogara por la simple devaluación. Hay razones, finalmente, para pensar que, aun si se decidiera el rápido desmantelamiento de los aranceles vigentes que gravan el comercio intrazonal y se siguiera una política monetaria más consecuente, quedarían sin resolver muchos problemas, ya que los países de América Latina se han propuesto como objetivo fomentar la integración económica de esta región en forma tal, que el programa dé, al menos, a todos los países copartícipes, la impresión de recibir una parte equitativa de los beneficios económicos y sociales que de él se derivan.

En vista de las grandes diferencias existentes en esta región en cuanto a los distintos niveles de desarrollo relativo, se hace muy difícil la tarea de concebir una misma serie de medidas económicas aplicable a los diversos países copartícipes; además, los mecanismos y medidas que no entran en el campo del comercio ni en el de la moneda —como suelen reconocerlo los expertos y los diseñadores de la política económica que intervienen de cerca en los asuntos relacionados con la ALALC y el Mercado Común Centroamericano— juegan un papel mucho más importante que el que les correspondió en Europa Occidental, cuando se trata de apoyar los esfuerzos de integración. Por tanto, lo que a primera vista puede parecer un factor que complica inútilmente el proceso de integración —el hacer hincapié en la necesidad de establecer acuerdos de complementación industrial, por ejemplo— es posible que sea una tentativa, inspirada en parte por la intuición, para encontrar una solución impuesta por las condiciones de subdesarrollo que aún prevalecen, en general, en América Latina, región en la que, hay que reconocerlo, sólo existen ciertos islotes, carentes casi de comunicación entre sí, que han alcanzado un nivel de desarrollo característico de los tiempos modernos.

Al apoyar la propuesta del Dr. Balassa de que la liberalización del comercio dentro de la ALALC debería abarcar no sólo a las nuevas industrias, sino también a cuantas ya existen, cabe hacer una salvedad por lo que toca al comentario inicial, según el cual:

“En las discusiones sobre la integración regional lati-

noamericana, la atención se ha centrado en los posibles beneficios que pueden derivarse del establecimiento de nuevas industrias. Por el contrario 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."

La experiencia histórica —al menos, tal como yo la aprecio— no justifica semejante interpretación de la posición latinoamericana con respecto al problema de suprimir los obstáculos al comercio intrazonal. Ya en 1958, con motivo de las reuniones de expertos a alto nivel, auspiciadas por la CEPAL, en las que se trazaron las pautas para la formación del mercado regional latinoamericano, se acordó que, en principio, la inclusión de todas las mercancías producidas dentro del área representaría el objetivo último de dicha agrupación. Como se señala en el documento respectivo, publicado por la CEPAL a mediados de 1959:

"Deberá ser el objetivo último del mercado regional la inclusión de todos los bienes que en su ámbito se producen. Sin embargo, este concepto no significa que la realización del mercado regional ha de ser inmediata para todos esos bienes. Sólo quiere decir que el acuerdo deberá establecer la forma y el tiempo en que los derechos aduaneros y restricciones que hoy dificultan o impiden el comercio interlatinoamericano se vayan eliminando gradualmente. En otros términos, el acuerdo ha de ser inmediato, pero su ejecución, progresiva."

Si revisamos la copiosa literatura correspondiente al período transcurrido entre la elaboración de los documentos previos al Tratado de Montevideo y las propuestas para la creación del Mercado Común Latinoamericano formuladas en 1965 por Prebisch, Mayobre, Herrera y Sanz de Santamaría, advertimos una serie continua de afirmaciones en favor de la liberalización del comercio actual de manufacturas, como requisito previo a la integración. Sin embargo, este argumento fundamental se ha visto siempre matizado, creo que acertadamente, por la exigencia de los aranceles que gravan el comercio existente —principalmente de bienes de consumo— que el proceso de liberalización sea más lento que el que se aplique a los sectores de la industria pesada, debido a la necesidad de ir adaptando gradualmente la tan anacrónica estructura productiva de América Latina a condiciones nuevas y más competitivas.

La preeminencia que se da a la liberalización del comercio y a la concertación de acuerdos de complementación con respecto a industrias no tradicionales, en las investigaciones más recientes hechas en la región —principalmente por las secretarías de la CEPAL y de la ALALC— constituye un punto de vista que refleja, a mi modo de ver, ante todo, la necesidad de superar —lo más rápidamente posible—, dentro del marco de la ALALC, los actuales esquemas de industrialización, con miras a impedir que siga en vigor una política, orientada nacionalmente, de sustitución de importaciones en los sectores productivos cruciales de nueva creación. En segundo término, esta orientación responde, probablemente, a un sentimiento de frustración ante los resultados realmente obtenidos por el programa de liberalización

comercial de la ALALC. Los avances tan pequeños que se han logrado se deben, principalmente, a muchos y muy complejos factores, no siempre de carácter económico, y no necesariamente pueden explicarse por la falta de conciencia —a nivel de gobiernos y de expertos— de los beneficios aparejados a una nueva asignación de recursos en los medios de producción disponibles.

No dispongo de las cifras —aún no asequibles— relativas a la distribución por sectores productivos de las concesiones arancelarias otorgadas durante los primeros cinco turnos de negociaciones de la ALALC, ni las que se refieren a los cambios relativos observados en la composición del comercio intrazonal por grupos de productos de 1960 a 1965. Pero es bien sabido lo poco que en realidad se ha logrado aún en el proceso de cambio de la estructura del comercio intrazonal. Según la CEPAL, alrededor del 25% de las preferencias otorgadas en los tres primeros turnos anuales de negociaciones correspondió a los capítulos 6-8 de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas. La proporción que, dentro del total del comercio intrazonal, corresponde a los productos manufacturados y semimanufacturados aumentó de un promedio del 22% en 1959-1961 a sólo el 26% en 1963. En 1964, muy pocos productos industriales fueron incluidos en las listas nacionales; mas en la quinta reunión de la ALALC, celebrada a fines de 1965, el número de preferencias negociadas para productos manufacturados fue de 150, aproximadamente.

Suponiendo que en los dos años últimos los cambios operados en la distribución del comercio por grupos de mercancías se hayan pegado a la tendencia observada entre 1960 y 1963, cabe estimar, tentativamente, en 180 millones de dólares el valor de los productos manufacturados en diverso grado de elaboración comerciados en el seno de la ALALC en el año 1965, contra menos de 50 millones de pesos a comienzos de la década en que se firmó el Tratado de Montevideo. La cifra de 1965, equivalente, sobre poco más o menos, al 2% de las importaciones totales de los países de la ALALC, tiene, evidentemente, una importancia marginal para la región, ya que la integración en su conjunto se propone, a nivel regional y en el campo de la industria, acelerar el ritmo de crecimiento e introducir un cierto grado de división regional del trabajo. Sin embargo, los progresos logrados no son del todo decepcionables, máxime cuando se compara con el ritmo extremadamente lento a que aumentan las exportaciones de productos manufacturados de América Latina a los países industrializados. El grado en que, de hecho, estos países protegen a sus sectores manufactureros y las restricciones de todo tipo que imponen a las importaciones de materias primas y productos semimanufacturados ejercen un efecto tan limitativo como la propia política latinoamericana de comercio exterior.

Son dignos de mención, en este punto, ciertos avances logrados dentro del radio de acción de la ALALC, aunque no debe exagerarse su importancia. Mientras que en la fecha en que se firmó el Tratado de Montevideo y, posteriormente, durante los primeros turnos de negociaciones de la ALALC, los empresarios latinoamericanos, por regla general se oponían enérgicamente a cualquier intento de liberalizar el comercio en lo que afectaba a sus industrias, en los dos últimos años vemos a los productores de la región convertirse en una de las principales fuerzas sostenedoras de la ALALC. Lo cual no significa, por supuesto, que se haya logrado una plena identificación de los industriales con los objetivos de dicha organización. Como ya hice notar en otro lugar, en todos los países miembros de la ALALC existen grupos formados por elementos heterogéneos que la apoyan y otros del mismo carácter que se oponen a la integración. En el sector industrial privado de toda la región se observa, sin embargo, un interés cada vez mayor por acogerse a

² "Bases para la formación del mercado regional latinoamericano", Informe de la primera reunión del Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano del Comité de Comercio de la CEPAL, Santiago de Chile, 3-11 de febrero de 1958. Publicado en *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., tomo VIII, nº 2, febrero de 1958, México, pp. 66-68.

las posibilidades que ofrecen el programa de liberalización comercial y los acuerdos de complementación industrial. Sería interesante poder definir, de un lado, hasta qué punto este cambio de actitud es reflejo del proceso de modernización que va operándose lentamente en las sociedades de América Latina y que, en parte al menos, puede atribuirse a la ALALC y al Mercado Común Centroamericano, y en qué medida, de otro lado, ese cambio de actitud responde al intento de ganarse nuevos mercados, por hallarse los internos muy sensiblemente limitados como consecuencia de los módulos de distribución del ingreso. Tengo entendido que se hallan en marcha algunos estudios a este respecto por parte del Instituto Latinoamericano de Planeación, de Santiago de Chile.

Durante los dos años últimos, los empresarios industriales privados que participaron en las reuniones sectoriales de la ALALC, otorgaron preferencias regionales a unos 1,500 productos de industrias existentes y se han mostrado, además, dispuestos a suscribir un número considerable de acuerdos de complementación que suponen el desmantelamiento de aranceles en amplios sectores de la producción. El éxito relativo logrado en las negociaciones de la ALALC correspondientes a 1965 se debió por entero a iniciativas como la que hemos señalado, y la responsabilidad de que no hayan entrado en vigor acuerdos de complementación importantes, recae sencillamente sobre los gobiernos nacionales, y no sobre los industriales.

Habría que entrar en muchos detalles para explicar todas las causas que han determinado la lentitud con que se avanza en las negociaciones de la ALALC y el estancamiento que existe en lo que respecta a la reducción arancelaria global para grupos de mercancías, sistema propuesto en la primavera de 1965 por Prebisch, Mayobre, Herrera y Sanz de Santamaría. Por mi parte, me inclino a pensar que las dificultades que se advierten no son solamente de orden económico, sino de muy diversa índole. Me resulta difícil, por ello, mostrarme de acuerdo con la última parte del ensayo del Dr. Balassa, en la que, después de establecer comparaciones, entre diversos países del mundo, con distintos grados de desarrollo sobre la proporción representada por el sector manufacturero dentro del producto bruto interno y sobre el ingreso *per capita*, parece llegarse a la conclusión de que nuestros países podrían fácilmente adoptar los métodos de cooperación económica regional seguidos en Europa occidental.

El caso de América Latina se complica por la acción de una serie de factores que no se dan en la Comunidad Económica Europea. Podrían citarse algunos a título de ejemplo, alargándose la lista cuando se quisiera. Tenemos, primeramente, que la disparidad en cuanto a niveles de desarrollo, es incomparablemente mayor de la que se observa en Europa, aun incluyendo en la CEE a países asociados de régimen especial, como Grecia. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que, para bien o para mal, la experiencia histórica hace que los programas de industrialización de América Latina entrañen un elemento de prestigio político ha mucho tiempo olvidado en los países desarrollados. Además la ALALC no cuenta aún con los mecanismos necesarios para promover la industrialización de países de menor desarrollo relativo que viven a la sombra de otros, como Argentina y Brasil, que se destacan relativamente como gigantes industriales. En tercer lugar, las barreras opuestas a la expansión del comercio que no se derivan, propiamente, de éste, son incomparablemente mayores en nuestra parte del mundo que en Europa occidental, dada la inexistencia de una infraestructura regionalmente orientada. En cuarto lugar, se da la circunstancia de que el Estado, en América Latina, es, como tal, bastante ineficiente, y hasta me atrevería a decir que se torna menos eficiente cada vez, por razones

que escapan tanto al ensayo del Dr. Balassa como a estos comentarios. En quinto lugar, aunque se presume que el efecto de dislocación de las estructuras productivas existentes sea en América Latina tan marginal como muestra la experiencia europea, hay que tener muy en cuenta los efectos negativos que puede ejercer sobre el nivel de empleo un rápido proceso de liberalización comercial en América Latina, región en la que el desempleo abierto y disfrazado es mucho mayor de lo que revelan las estadísticas oficiales. Por último, en América Latina, lo que en un principio pudo constituir un arancel indebidamente proteccionista, a los ojos de quien observe la cosa desde fuera, ha podido llegar a convertirse con el tiempo, sin que ningún ministro de Hacienda esté dispuesto a reconocerlo, en una mera fuente de ingresos. Tengo para mí que la idiosincrasia que con tanta fuerza se acusa en la política seguida por los ministerios de Hacienda de América Latina en relación con la ALALC no obedece meramente a causas fortuitas.

Por tanto, aun estando de acuerdo con el Dr. Balassa en que hay que abogar por un proceso de grandes alcances que elimine cuanto antes los aranceles intrazonales latinoamericanos y aun compartiendo, si bien con ciertas reservas, su preocupación ante el mantenimiento de tipos de cambio sobrevaluados, me atrevo a poner en duda que las medidas propuestas por el autor, cuyos puntos de vista comentamos, puedan llegar a dar los resultados apetecidos, acelerando el proceso de industrialización, a menos que vayan aparejadas a mecanismos ajenos al comercio y a la política monetaria que hagan frente a las dificultades derivadas del proceso histórico entorpecido que envuelve al desarrollo económico de América Latina.

Personalmente, opino que el programa latinoamericano de integración es un asunto a largo plazo y debo admitir que no estoy seguro, ni mucho menos, de que la ALALC haya llegado al punto de irreversibilidad. Si este organismo no degenera en un área preferencial de carácter más bien primitivo, probablemente pasará todavía por varias fases de negociaciones producto por producto y de acuerdos industriales por sectores, hasta que el clima político sea propicio para tomar decisiones conjuntas de política económica de carácter irrevocable. Estas decisiones serán, al mismo tiempo, un salto al agua fría de la competencia intrarregional; con un grado todavía considerable, pero selectivo de protección frente al resto del mundo, que no impida la expansión de las exportaciones de productos manufacturados a los países avanzados. No será fácil, ni mucho menos, elaborar una solución bien concebida que se acomode a estos diferentes objetivos. Y aún añadiría, que, en cierto sentido fundamental, la rapidez con que los países latinoamericanos marchen por el camino de la integración regional dependerá del modo como se ajusten las políticas comercial y de ayuda de los países avanzados con respecto a esta región.

Un problema que ahora cabe plantear es el siguiente: ¿dispondrá Latinoamérica del tiempo suficiente para moverse a través de todas estas fases, durante la próxima década, al ritmo lento con que ha marchado a lo largo de los diez años anteriores? Me atrevería a afirmar que un economista no está en condiciones de contestar a esta pregunta. Necesitaría recurrir, para ello, a la ayuda del especialista en ciencia política, del sociólogo y del historiador de la economía. He aquí por qué, en mi fuero interno, soy partidario de abordar, mediante enfoques interdisciplinarios, los problemas del desarrollo y la integración económicos en las llamadas zonas periféricas de la economía mundial. La teoría económica por sí sola, por muy refinada que ella sea, puede brindarnos una útil visión parcial, pero no ofrecernos todas las respuestas necesarias para trazar la política económica que América Latina reclamará en su conjunto en los próximos diez años.