

NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



E/CN.12/C.1/WG.2/2
25 de enero de 1958
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COMERCIO
Grupo de Trabajo del Mercado Regional
Latinoamericano

LIMITED

Santiago de Chile, 1° - 10 de febrero de 1958

ALGUNOS PROBLEMAS DEL MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO

Nota: Este texto debe considerarse provisional y está sujeto a diversos cambios tanto en la forma como en el contenido.

INDICE

	<u>Página</u>
ALGUNOS PROBLEMAS DEL MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO	
Introducción	3
I. <u>Pagos, liberalización y mercado regional</u>	5
1. Razones de la integración latinoamericana	5
2. Régimen multilateral de pagos	13
3. Liberalización del intercambio	18
4. Mercado regional	26
II. <u>Selección de productos y eliminación de aranceles</u>	33
1. Gradualidad en la integración	35
2. Mercado regional para bienes de capital	39
3. Mercado regional para manufacturas	47
4. Mercado regional para manufacturas y productos primarios	51
III. <u>Distribución regional de industrias</u>	56
1. Desequilibrios regionales posibles	57
2. Polos de atracción industrial	59
3. Arreglos bilaterales equilibradores del desarrollo industrial	63
4. Mercados internos de tamaño desigual	70
IV. <u>Desniveles regionales en el desarrollo</u>	73
1. Mercado regional y nivelación del desarrollo	74
2. Obstáculos a la propagación del desarrollo	78
3. Repartición de mercados	83
4. Derogaciones temporales, incentivos indirectos y fi- nanciamiento del desarrollo	88
V. <u>Necesidades de capital y competencia exterior</u>	96
1. Necesidades adicionales de capital	96
2. Competencia de la empresa del exterior	99
3. Armonización de los incentivos a las nuevas iniciativas.	101
VI. <u>Pagos y equilibrio competitivo</u>	103
1. Equilibrio regional de los pagos	103
2. Perturbaciones del equilibrio competitivo	109

INTRODUCCION

El presente informe tiene por objeto plantear los principales problemas a que habrá que enfrentarse al estructurar un mercado regional para América Latina y las distintas maneras alternativas en que su solución puede ser alcanzada. El planteamiento de esos problemas es de carácter preliminar y se destina mucho más a encaminar una discusión lo más completa posible que a formar juicios definitivos sobre cada uno de ellos.

No han sido examinados todos los aspectos de la preparación de un mercado regional, sino únicamente aquellos que se consideran más importantes. Inicialmente se ensaya la consideración de las razones que existen para la formación de un mercado regional en las condiciones latinoamericanas, y se analizan las relaciones del mercado regional con el régimen de los pagos, por un lado, y, por otro, con la necesaria liberalización del convenio de los productos que tradicionalmente participan del intercambio regional. En seguida se revisan en sus ventajas e inconvenientes sucesivas fórmulas para seleccionar los productos a incluir en el mercado regional y para la eliminación gradual de los aranceles interiores. De ahí se pasa a considerar la eventualidad de desequilibrios en el futuro desarrollo industrial que pueda determinar la integración de mercados de países con grados distintos de experiencia en ese campo. Cuando los desniveles de industrialización entre países se agudizan y se ven acompañados por grandes diferencias en el desarrollo económico general, surge el difícil problema de las modalidades de participación de los países relativamente subdesarrollados en el mercado regional latinoamericano. Las necesidades de capital adicional para el desarrollo industrial se hacen sentir no sólo en esos países menos desarrollados de América Latina, sino también en los más desarrollados, y en este caso en relación con las mayores oportunidades de competencia de la empresa del exterior, abiertas por el mercado regional, que deberán soportar los empresarios locales. Finalmente, se analizan en forma breve las influencias que la situación de los pagos en los distintos países miembros pueden ejercer sobre la posición competitiva de las exportaciones de cada país en el área del mercado regional.

Las cuestiones más importantes que este informe no abarca son los procedimientos para uniformar los aranceles de los países miembros frente a terceros países ^{1/}, el indispensable perfeccionamiento y desarrollo de los transportes en el área, y la estructura institucional del mercado regional.

De la discusión y crítica de este informe se espera obtener una orientación definida para los futuros trabajos de la Secretaría en el campo del mercado regional latinoamericano.

^{1/} Sin embargo, esta cuestión se aborda sumariamente en relación con cierto aspecto del problema de los países relativamente subdesarrollados. (Véase el capítulo IV.)

Capítulo I

PAGOS, LIBERALIZACION Y MERCADO REGIONAL

1. Razones de la integración latinoamericana

1. En los últimos años se ha hecho notar que el comercio entre los países de América Latina está prácticamente estancado. La debilidad de este intercambio resulta más evidente cuando su evolución se compara con el continuado ascenso del ingreso y la producción industrial dentro del área. ^{1/}

Seguramente, la reactivación del comercio intrarregional encontraría justificación suficiente - sin otros motivos más ambiciosos - en el deseo de aumentar su participación relativa en el intercambio total del área, y ponerlo a la par con el desarrollo económico de América Latina. Pero hay razones para dudar de la posibilidad de algún incremento muy sustancial si no se llevan a cabo simultáneamente ciertas modificaciones estructurales en las economías latinoamericanas, modificaciones que podrían provocarse mediante alguna fórmula de paulatina integración regional. Además, una tendencia hacia la integración económica en América Latina tendría otras ventajas que sobrepasan el simple incremento del intercambio por su gran incidencia en el desarrollo económico de los países.

Por tales razones, la justificación más fuerte y más clara para la integración económica latinoamericana es la que se basa en las exigencias del desarrollo económico en la región, más que en la necesidad de incremento del intercambio intrarregional.

2. Por integración de las economías se entiende una fusión gradual de los distintos mercados nacionales para los productos y servicios de las distintas clases de actividad, acompañada por las medidas de armonización de política económica interna necesarias para lograr que esa fusión sea efectiva y se produzca sin roces exagerados.

^{1/} Sobre la evolución reciente del comercio interlatinoamericano, véase principalmente los informes de la CEPAL, Estudio del Comercio Interlatinoamericano (E/CN.12/369/Rev.1), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1956.II.G.3, Los problemas Actuales del Comercio Interlatinoamericano (E/CN.12/423) Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1957.II.G.5, y el de la Organización de Estados Americanos (OEA), Liberalización del Comercio Interlatinoamericano (Washington, mayo de 1957).

Descritos en términos generales, los beneficios de una fusión de mercados nacionales realizada mediante la eliminación de aranceles y obstáculos de diversa índole al intercambio recíproco podrían clasificarse en tres categorías:

a) se espera que en las actividades existentes se registre una disminución de los costos gracias al aumento de las series de fabricación.^{2/}

b) se considera que aumentará el producto nacional junto con el incremento del comercio por la utilización más intensiva de los factores en las instalaciones productivas existentes.

c) se prevé que aumentará el producto nacional a causa de la redistribución actual de los factores productivos y de la reorientación de las inversiones futuras.

Sin embargo, los beneficios de la integración se dejarán sentir en distinto grado según la naturaleza de las actividades que se consideren.

Las ventajas de la integración no serán las mismas para los productos tradicionales de América Latina - desde hace tiempo presentes en los mercados mundiales y en el intercambio intrarregional - que para los demás productos, hasta ahora destinados sobre todo a los mercados internos. Entre los primeros cuentan los productos primarios, en general agrícolas o mineros, y entre los segundos, las manufacturas, que comprenden las que se vienen fabricando desde hace mucho tiempo en cada país - como los textiles y otros productos de consumo duradero - y las que representan actividades nuevas en América Latina, como los bienes de capital y equipos de producción y ciertos productos de consumo duradero cuya fabricación es más compleja.

3. ¿Cuál sería la situación de los productos primarios ante una eventual fusión de los mercados latinoamericanos? Desde luego, la situación varía según el grado de competencia que esos productos enfrentan en la región. No cabe esperar economías de escala a raíz del ensanche de los mercados

^{2/} Las economías de escala no resultan siempre de un aumento del tamaño medio de las empresas; en ciertos casos son ocasionadas por una mayor especialización, lograda al redistribuir la producción entre las empresas existentes, sin que aumente necesariamente la dimensión total del mercado y la dimensión promedia de las empresas.

para los productos - como el café, el cobre, el estaño, el cacao, el azúcar, etc. - que se producen en un solo país latinoamericano, porque esas producciones tradicionales no suelen encontrarse en la etapa de los costos decrecientes y además están bien organizadas y producen a precios internacionales. Tampoco hay que temer que se produzcan reajustes de los medios de producción, pues existe una acentuada especialización en estos rubros en América Latina. La salida principal de esas producciones seguirá siendo el mercado mundial, ya que en un futuro previsible no se puede esperar un crecimiento del consumo en América Latina suficiente como para absorber elevadas proporciones de la producción latinoamericana. Tampoco se aprecia en América Latina una tendencia a desarrollar la producción de esos productos tradicionales en regiones menos favorecidas, con costos elevados, pero si se presentara podría contrarrestarse con la fusión de los mercados. Desde el punto de vista de estos productos la ventaja principal de la formación de un mercado regional latinoamericano sería el fortalecimiento de la posición de negociación de América Latina en materia arancelaria y comercial en general, al reemplazarse las negociaciones de cada país por la negociación de algún organismo que los represente en conjunto. Además, conviene mencionar que, en la medida en que la fusión de los mercados esté acompañada de la integración de las economías, disminuirá la vulnerabilidad latinoamericana frente a las fluctuaciones de la demanda y de los precios de sus productos primarios en el exterior.

4. La situación es distinta para los demás productos primarios, en que no hay una especialización tan marcada en América Latina. Las ventajas ofrecidas por la integración parecen ser más sustanciales para productos como el trigo y la carne, aunque también pueden ser más serias las dificultades derivadas de los reajustes indispensable. Aunque hasta el momento esos productos latinoamericanos hayan tenido su principal mercado fuera de América Latina, no es probable que en el futuro los mercados exteriores puedan absorberlos en cantidades crecientes. La elasticidad-ingreso de la demanda para el trigo y la carne no sólo es baja, sino que en los países consumidores parece tenderse fuertemente a una autosuficiencia en esos productos. Por otro lado, el consumo de trigo y de carne en América Latina

/crece con

crece con mucha rapidez, por efecto tanto del acelerado crecimiento de la población, como de la más alta elasticidad-ingreso de la demanda que corresponde a los niveles más bajos de ingreso por habitante. En consecuencia, se podría encauzar el crecimiento futuro de la producción de esos productos alimenticios hacia un mercado regional latinoamericano con la ventaja de que los países productores compensarían el relativo estancamiento del mercado mundial, y los países consumidores podrían abastecerse dentro del área a precios internacionales con la posibilidad de amplias exportaciones compensatorias hacia la región. La dificultad estriba en que, para productos como el trigo, el ganado y otros, existe una producción similar, a costos más altos, en varios de los países latinoamericanos. Como esa producción autárquica no podría aumentar parejamente con la rápida elevación del consumo, sino a costos fuertemente crecientes, la solución natural podría consistir en algún arreglo destinado a respetar su nivel actual y limitar su expansión futura, reservando a los proveedores especializados del mercado regional los crecimientos futuros del consumo.

Estas son, a grandes rasgos, las perspectivas que la formación de un mercado regional puede ofrecer a los productos primarios tradicionales de América Latina.

5. Para las manufacturas radicadas desde hace mucho en la región, como los textiles y algunos bienes de consumo duradero, las ventajas de la integración de mercados residen en las economías de escala resultantes de la especialización de los establecimientos industriales y el incremento de la productividad, fruto de la agudización de la competencia y de la mayor inversión que eso exige. Esta mayor inversión a su vez se hace posible por la fabricación de los equipos de producción respectivos dentro del área. En la mayoría de los casos las economías de escala podrán resultar de una reducción del número de productos y modelos del mismo producto fabricados por la misma empresa, sin necesidad de ampliación. Gracias al incremento de la competencia, la productividad puede aumentar significativamente sin necesidad de inversiones adicionales. La sustitución de los equipos obsoletos de producción que se mantienen en plena actividad será posible cuando, al sumarse las necesidades de los distintos mercados, se cree un mercado más amplio que haga atractiva la fabricación en el área. Este puede ser el caso, sobre todo, de la industria textil y de las numerosas pequeñas

industrias mecánicas, que se han visto en dificultades de reequipamiento por la limitación de la capacidad para importar y por los obstáculos que se oponen a la fabricación en el país de pequeñas cantidades de una serie innumerable de tipos, variedades y tamaños distintos de la misma máquina. En cambio, aquí parece más seria la amenaza de reajustes en los medios de producción debidos al ensanche de los mercados. ^{3/}

6. Por último, entre las manufacturas hay que considerar el importante sector de los bienes de capital, que en muchos casos todavía no se fabrican en el área o cuya fabricación apenas comienza. Su inclusión en un mercado regional latinoamericano podría permitir acentuadas economías de escala, tanto por una mayor especialización como por el mayor tamaño de los establecimientos productores. En el marco de la especialización regional, el desarrollo industrial futuro podría hacerse en forma más equilibrada a medida que se fuera eliminando la tendencia actual hacia el retraso de los sectores básicos de materias primas industriales y de bienes de capital pesados. Las instalaciones podrían usarse a plena capacidad desde un comienzo, sin necesidad de esperar el crecimiento de cada mercado nacional. Al desarrollarse nuevas fabricaciones de bienes de capital, la evolución futura del área no dependería tanto del exterior. En cambio, como se trata de tipos de producción que están iniciándose apenas o que todavía no se emprenden en América Latina, podrían reducirse a un mínimo los reajustes necesarios de los medios de producción.

7. La posición de la industria de bienes de capital en un mercado regional latinoamericano merece un análisis más detenido.

El nudo de la justificación de un mercado regional latinoamericano parece ser la necesidad - con el fin de acelerar el crecimiento - de dar un sentido más económico a la producción nacional sustitutiva de importaciones en la fase de la industria media y pesada de bienes de capital en que ahora está entrando América Latina. A causa de diversas circunstancias es probable que en un futuro inmediato sea necesario estimular el movimiento de sustitución de importaciones por la producción latinoamericana.

En primer lugar, como revelan algunos estudios sistemáticos hechos por la Secretaría, cabe esperar en un futuro cercano un crecimiento lento de la capacidad para importar, en contraste con una rápida expansión de la demanda

^{3/} Este es un problema delicado, que se planteará detalladamente en el capítulo II.

de bienes de capital. No se trata de un fenómeno nuevo, sino de un síntoma de falta de desarrollo característico de las economías latinoamericanas, basadas en la exportación de productos primarios que encuentran en los mercados mundiales una demanda acentuadamente inelástica, además de inestable.^{4/} Sin embargo, algunos hechos recientes tienden a reforzar su influencia. Por una parte, existe la tendencia observada en los últimos tiempos hacia la hipertrofia de la proporción que le corresponde a las materias primas, combustibles y alimentos en las importaciones latinoamericanas, en perjuicio de los bienes de inversión.^{5/} Por otra, no puede dejar de considerarse la hipótesis de que el régimen de asociación de los territorios ultramarinos europeos con los países miembros de la Comunidad Económica Europea, si se basara en un conjunto de preferencias, podría retardar o incluso detener el crecimiento de ciertas exportaciones latinoamericanas a Europa, con la consiguiente limitación adicional de la capacidad para importar.^{6/}

En segundo lugar, para superar definitivamente el rígido bilateralismo que hoy impera en el intercambio intrarregional, parece indudable que no bastarán los arreglos administrativos destinados a facilitar la compensación de los saldos de ese comercio entre los países del área. La vuelta de ese comercio a los moldes multilaterales irrestrictos - como exige el desarrollo económico de la región - sólo será posible cuando se logre, mediante la adopción de una política comercial coherente, un aumento sustancial del volumen y una diversificación de las exportaciones dentro del área. Para ello será necesario tomar medidas deliberadas de sustitución de importaciones y de diversificación de la producción que constituyan el núcleo de una política de fomento del comercio intrarregional.

8. La sustitución de importaciones en cada país tropieza con los obstáculos derivados de la pequeña dimensión de los mercados nacionales para desarrollarse con toda eficacia. Los efectos desfavorables de la estrechez de

^{4/} Al mismo tiempo, la creación de nuevas exportaciones depende de la diversificación de la economía y del fortalecimiento de su estructura industrial, para lo cual es óbice la falta de divisas con que importar los bienes de capital necesarios.

^{5/} Esta tendencia fue analizada e interpretada en el capítulo IV del Estudio Económico de América Latina 1956 (E/CN.12/427/Rev.1), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1957.II.G.1.

^{6/} Esa hipótesis fue debatida en forma preliminar en la Nota de la Secretaría sobre las posibles repercusiones del mercado común europeo en las exportaciones latinoamericanas (E/CN.12/449 y Add.1). Se publicará próximamente un estudio posterior sobre el mismo problema y hecho más a fondo que el documento citado.

los mercados se manifiestan de tres maneras:

- a) Series de producción cortas; productividad baja y costos correspondientemente altos;
- b) Irregularidad de la demanda existente para cada tipo o modelo de bien de capital o producto manufacturado en general, lo que eleva excesivamente el peso de las inversiones y el riesgo en empresas que no sean simples talleres artesanales (que suelen ser talleres de reparación con el anexo de algunas fabricaciones nuevas, costos inevitablemente altos y baja calidad ^{7/});
- c) Una expansión de las varias ramas de producción en completo desequilibrio, tanto horizontal como vertical, lo que da lugar a frecuentes "estrangulamientos" y permanentes presiones sobre el balance de pagos.

Este último efecto requiere una explicación adicional. Dada la limitación de los recursos para invertir disponibles en un mercado nacional aislado y dada la multiplicidad de direcciones que puede tomar la inversión, se tiende a desarrollar las actividades manufactureras que están más próximas del consumo o de la utilización final y que exigen menor inversión por unidad de producto. Por lo tanto, crecen aceleradamente las industrias de bienes de consumo corriente, de bienes de consumo duradero y de algunos bienes de capital rudimentarios, quedándose a la zaga las actividades productoras de materias primas industriales (hierro, acero y metales no ferrosos; combustibles; productos químicos básicos) y de bienes de capital pesados (máquinas-herramientas y máquinas para la industria de transformación en general; instalaciones industriales complejas, etc.).

El funcionamiento de aquellas industrias más próximas a la utilización final se ve entorpecido en todo momento por la insuficiencia e irregularidad con que se suministran los insumos necesarios - materias primas, semi-productos o equipos básicos de producción - y esto repercute a su vez sobre la productividad y los costos de producción.

^{7/} Esta asociación de las fabricaciones nuevas con la reparación es muy común en las industrias de máquinas-herramientas y de máquinas para la industria de transformación en casi todos los países de América Latina. Sirve para contrarrestar las grandes fluctuaciones que suelen ocurrir en la demanda, permitiendo mantener ocupado un mismo contingente de mano de obra especializada. Pero el grado de capitalización y el tipo de organización que son adecuados en una actividad de reparaciones no bastan para una actividad de fabricaciones nuevas.

En esas condiciones, es muy necesario un esfuerzo adicional de producción de materias primas y de máquinas y equipos en sustitución de importaciones; sin embargo, de ser aplicado en cada mercado nacional aislado es probable que no pudiera evitarse una elevación exagerada de los costos. La aplicación de ese esfuerzo en el conjunto de los mercados integrados en uno solo y grande atenuaría los inconvenientes señalados, dando un sentido más económico a la sustitución sistemática de las importaciones.

9. En consecuencia, parece justificarse la creación de un mercado regional en América Latina desde dos ángulos distintos pero muy relacionados entre sí:

a) por un lado, permitiría eliminar o atenuar el "estrangulamiento" originado en el insuficiente e inestable suministro de bienes de capital;

b) por otro, haría posible un incremento general de la productividad (series de producción más largas, mayor continuidad de las operaciones, etc.).

10. Es dable también preguntarse si un movimiento de integración de mercados no podría coadyuvar también a la corrección de desequilibrios en los balances de pagos de los países miembros. No hay duda de que la formación de un mercado regional podría reducir la presión en los pagos internacionales de esos países, pero difícilmente podría por sí sola llevar a una situación de equilibrio, sobre todo porque los pagos intrarregionales se mantienen en un compartimiento aislado del comercio con el resto del mundo, en que ocurren los desequilibrios principales.

A corto plazo parece difícil modificar la situación, pues no se puede esperar que el comercio intrarregional arroje los excedentes o déficit compensatorios de los desequilibrios ocurridos en el comercio con las demás áreas. Sin embargo, indirectamente, o a más largo plazo, es probable que se propaguen los efectos favorables de la integración regional hacia la situación de los pagos internacionales. Con el aumento de las exportaciones intrarregionales, la integración tiene la ventaja de producir las economías externas y el aumento de la escala de producción que, en un momento dado, permitirán exportar hacia otras regiones. Y esto es tanto más importante cuanto que es esencial, a más largo plazo, la diversificación de las exportaciones destinadas al resto del mundo en beneficio del desarrollo económico.

2. Régimen multilateral de pagos

1. En América Latina el panorama actual de los pagos correspondientes al comercio intrarregional comprende dos situaciones muy distintas. La mayoría de los países del norte - México, los países centroamericanos, Venezuela, Cuba y otros - emplean monedas convertibles para la liquidación de sus transacciones con la región, pese a que este comercio es de proporciones muy reducidas.^{8/} En otros países el comercio y los pagos correspondientes están casi totalmente gobernados por convenios bilaterales, y prácticamente no hay liquidaciones de saldos en moneda convertible.

2. Se considera primero el problema planteado en relación con los países del sur que mantienen convenios bilaterales entre sí.

La implantación de un sistema multilateral en el comercio entre esos países tropieza con dificultades, la principal de las cuales - aparte de la falta de paridad monetaria - es la escasez de divisas convertibles en la región. Esta dificultad podría eliminarse en gran parte con el establecimiento de un mecanismo de compensación multilateral. El funcionamiento adecuado de tal mecanismo depende de que los países adherentes estén dispuestos a adoptar una serie de medidas de cooperación, a saber, paridad de las monedas de cuenta, liberalización del comercio recíproco, establecimiento de cierto grado de estabilidad interna en cada país y, principalmente, disposición para adoptar - en consulta y de común acuerdo con los restantes países adherentes - las medidas monetarias y cambiarias requeridas para mantener el equilibrio de los pagos en el área, sin afectar los niveles internos de empleo.

Las primeras disposiciones de esa enumeración fueron aprobadas por los países interesados en el primer período de sesiones del Comité de Comercio de la CEPAL, como paso hacia la preparación de un sistema de compensación multilateral,^{9/} y en algunos casos han comenzado a aplicarse.

^{8/} Sólo el azúcar y el petróleo constituyen un trazo de unión comercial de alguna importancia entre el norte y el sur de América Latina.

^{9/} Véase el informe de esa reunión en Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano (E/CN.12/423) op. cit.

Sin embargo, aunque se cumplan esas premisas, ciertas características estructurales de la economía interna y del comercio mutuo de los países latinoamericanos contribuyen a entorpecer el establecimiento a corto plazo de un sistema automático de compensación multilateral de saldos. La insuficiente diversificación de las corrientes del comercio intrarregional y la oscilación, a veces aguda, del volumen de ese comercio y del sentido de los saldos entre cada par de países de año en año, oponen limitaciones a las posibilidades de compensación multilateral. La magnitud absoluta y relativa de tales desequilibrios reduciría las posibilidades de cualquier esquema de compensaciones multilaterales que no estuviera relacionado con la aplicación simultánea de ciertas medidas que tengan por efecto la promoción y la diversificación del intercambio intrarregional.

Por lo tanto, la adopción de un sistema multilateral pleno debería enfocarse desde un punto de vista dinámico, en el marco de fomento del intercambio. Sólo de una mayor colaboración en cuanto a política comercial de los respectivos países podría esperarse la corrección de la causa profunda de los desequilibrios señalados.

3. La transición hacia un sistema multilateral de pagos es la meta de los esfuerzos del Comité de Comercio y del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales.^{10/}

La tarea esencial de la reunión del Grupo de Bancos Centrales consistió en dar comienzo a la aplicación práctica de los principios consignados en la resolución 1 (I) del Comité de Comercio para la gradual coordinación del sistema de compensaciones bilaterales, como fórmula de transición hacia un régimen de pagos multilaterales. El régimen previsto consiste en la uniformación de los métodos de contabilización de las operaciones y la transferencia voluntaria de los saldos de las cuentas, dentro de los límites de los créditos recíprocos. Los países participantes en el Grupo de Bancos Centrales no han juzgado adecuado, por el momento, establecer el automatismo de esas transferencias triangulares debido a la dificultad que en algunos

^{10/} Véase, al respecto, el Informe de la Secretaría sobre el estado de los trabajos del Comité de Comercio (E/CN.12/439), así como el Informe que eleva al Comité de Comercio el Grupo de Trabajo de Bancos Centrales sobre Régimen de Pagos Multilaterales (VII Período de Sesiones, Documento de Sala de Conferencias N° 1).

casos podría tener un país deudor para absorber los saldos incluidos en las transferencias en forma conveniente para el país acreedor, y que es consecuencia de la inflexibilidad asociada al modo bilateral de comerciar. Se ha acordado que, más allá del límite de los créditos recíprocos, los saldos sean transferibles obligatoriamente en moneda de otra región, por iniciativa del país acreedor.

4. No puede todavía juzgarse el funcionamiento práctico de ese sistema de transferencia voluntaria de saldos ya que está en una etapa de preparación.

En materia de pagos, las dificultades se relacionan principalmente con dos factores, no del todo independientes entre sí: la existencia de tipos múltiples de cambio en algunos países, y la aplicación en el comercio intrarregional de precios diferentes de los precios internacionales.

Sin embargo, lo que obstaculiza el comercio intrarregional y dificulta el cumplimiento de los convenios en vigor no es sólo la existencia de cambios múltiples, sino también las frecuentes modificaciones de sistemas cambiarios y las transferencias de mercaderías de una a otra categoría cambiaria, sin considerar las consecuencias para otros países y sin consultar con ellos.

Al respecto, cabría preguntarse si no sería aconsejable encontrar una fórmula susceptible de permitir la consulta y discusión permanentes de estos problemas y mediante la cual pudieran estudiarse las reclamaciones y sugerencias que se presentasen, así como auscultar las posibles repercusiones de una acción determinada en materia cambiaria o en política comercial general. Las acciones de defensa, repetidas en cadena, producen a veces situaciones que no distan mucho de ser caóticas, oponiendo un obstáculo difícil de salvar para el establecimiento de un régimen multilateral de comercio y pagos. ¿Sería posible evitarlo mediante alguna fórmula de acercamiento regional?

5. Los precios intrarregionales superiores a los del mercado internacional se deben sobre todo a tres factores, a saber, la inobservancia de paridades, la rigidez del comercio bilateral - que muchas veces obliga a los países exportadores a aceptar en contrapartida productos gravosos - y la inmovilización de los saldos bilaterales por largos períodos de tiempo.

/Desde luego

Desde luego, hay casos de precios superiores a los del comercio internacional que no están relacionados con los inconvenientes del bilateralismo, sino que obedecen a que todas las fuentes de suministro de esos productos dentro del área tienen costos de producción elevados y al mismo tiempo, la escasez de medios convertibles de pago obliga a los países a buscar su abastecimiento dentro de la región. En este caso, los precios latinoamericanos superiores a los internacionales no podrían eliminarse, o su eliminación sería tan artificial como su conservación en otras circunstancias.

Sin embargo, muchas veces los precios altos en el comercio intrarregional representan un margen para protegerse de los perjuicios ocasionados por la inmovilización de los saldos o por la obligación de aceptar en contrapartida importaciones de escaso valor económico. Aquí se trata evidentemente de un círculo vicioso, pues la compensación multilateral de saldos del intercambio no se realiza con facilidad a causa de los sobrepuestos, y estos resultan de la inmovilización de los saldos bilaterales, es decir, de la falta de transferencias multilaterales.

6. ¿Es indispensable el establecimiento de un sistema multilateral de pagos en la región? A este respecto, hay que tener presente no sólo el beneficio que aportará una mayor flexibilidad en los pagos al incremento del comercio tradicional interlatinoamericano, sino también que es indispensable un grado significativo de multilateralización para redistribuir los recursos productivos de la región, a través de un mercado regional. Un mercado regional competitivo, no discriminatorio y basado en las libres decisiones de productores y de consumidores, es incompatible con la separación del intercambio en compartimentos bilaterales.

Sin embargo, para lograrlo sería necesaria una acción cooperativa de los países del sur de América Latina, destinada a abrir camino a la multilateralización de los pagos. Estudios anteriores de la Secretaría muestran, como una de las soluciones posibles, un sistema de transferencia automática de saldos entre los países miembros, ^{11/} con el complemento de un fondo de

^{11/} Este aspecto fundamental del problema del comercio interlatinoamericano ha sido objeto de continuo estudio por parte de la Secretaría Ejecutiva. Véanse a este respecto los documentos siguientes: Estudio del comercio interlatinoamericano, (E/CN.12/369, Rev. 1), capítulo V; "Pagos y comercio en América Latina" (especialmente el capítulo II, pp. 38 ss.) en Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano, op. cit.; y Compensación de saldos en el comercio interlatinoamericano, posteriormente incluido en el Informe de la Secretaría sobre el estado de los trabajos del Comité de Comercio, op. cit., anexo I.

márgenes de crédito destinadas a soportar los desequilibrios temporales dentro de la región, puesto que en varios años sucesivos los márgenes multilateralmente compensables han demostrado ser bastante inferiores a los montos totales de los créditos recíprocos incluidos en los convenios bilaterales en vigor.

7. La posición de los países del norte, que comercian en monedas duras, frente a los del sur, se simplificaría con el establecimiento de un régimen de pagos que produjese un alto grado de transferibilidad en América Latina. En vez de la falta actual de incentivos para reactivar su intercambio con los países del sur, habría un aliciente por cuanto podrían usar el producto de sus exportaciones intrarregionales para pagar importaciones de cualquier otro país de la región. La observancia de la paridad sería aquí requisito indispensable.

Desde luego, en este caso de las relaciones comerciales entre el norte y el sur y en los demás sería quizá conveniente considerar la posibilidad de algún mecanismo de promoción del intercambio, junto con la multilateralización de los pagos, pues no hay duda de que se simplificaría la solución definitiva de los problemas que se plantean al intercambio intrarregional si se abrieran nuevas corrientes comerciales.^{12/}

^{12/} Véase el capítulo VI de este informe, en que se comenta el problema de los pagos en los aspectos que tienen relación más directa con el mercado regional.

3. Liberalización del intercambio

1. El mantenimiento del comercio intrarregional en moldes bilaterales muy estrictos durante muchos años, ha provocado un marcado anquilosamiento de los canales de comercio. En consecuencia, parece necesario considerar la posibilidad y conveniencia de instaurar algún procedimiento gradual de liberalización de ese intercambio como paso previo, ya sea para salvar los obstáculos que se oponen a la multilateralización de los pagos (entre ellos, por ejemplo, la estructura desfavorable de los balances de pagos en el área), o para abrir camino al mercado regional.

Sin embargo, conviene sopesar con detenimiento hasta qué punto se justificaría un programa de liberalización del comercio intrarregional, como un conjunto coherente de medidas, independientemente de las disposiciones del mercado regional.

La liberalización del comercio puede comprender medidas en dos planos, sucesivos o paralelos: uno, la mera simplificación de los trámites burocráticos o administrativos que entran las gestiones de exportación e importación en América Latina, y el otro, una eliminación gradual de las restricciones cuantitativas o monetarias de todo tipo (cuotas, contingentes, prohibiciones, permisos previos, depósitos, etc.) que reducen el intercambio.

2. La conveniencia de adoptar algún programa para liberalizar el comercio intrarregional y las relaciones que ese programa debería mantener con el mercado regional, dependen entre otras cosas de las características que se impartan a ese proyectado mercado regional.

Sin duda existen numerosas complicaciones de carácter administrativo que van en desmedro del intercambio, y cuya eliminación no tendría por qué estar sujeta a la aprobación de algún proyecto de mercado regional. Además, con su eliminación acaso sea posible ampliar el volumen del comercio de los productos que tradicionalmente entran en el comercio intrarregional, se adoptaran o no medidas más positivas conducentes hacia un mercado regional. ¿Podría éste ser un argumento en pro de los esfuerzos de liberalización del comercio de productos tradicionales, a iniciarse a más corto plazo?

Debido a la gran complementación de las economías latinoamericanas por lo que toca a algunos de los productos tradicionales y a la mayor experiencia sobre su producción y comercio que tienen los círculos comerciales de esos países, ¿sería dable esperar un incremento importante en el volumen de su intercambio en un plazo no muy dilatado, como fruto

de los esfuerzos encaminados a su liberalización?

Mucho dependería de la amplitud que se dé al mercado regional, sobre todo en cuanto a los productos incluidos. Si además de los bienes de capital y otras manufacturas entran también en él los productos tradicionales del comercio latinoamericano (principalmente géneros agrícolas y otros productos primarios), el programa de liberalización quizá deba ser de objetivos limitados pues la mayor parte de esas medidas de liberalización quedarían comprendidas en el mercado regional. En ese caso, la adopción de un conjunto de medidas destinadas a dar mayor fluidez al comercio podría ser un paso preliminar hacia el mercado regional, sin llegar más allá de la simplificación de los trámites administrativos y legales y, eventualmente, de las otras medidas destinadas a facilitar el funcionamiento del sistema multilateral de pagos.

Al revés, un régimen de mercado regional que abarcara un número más reducido de productos podría exigir el complemento de un programa de liberalización más ambicioso para los rubros excluidos. Supóngase, por ejemplo, que el mercado regional, al menos en una primera etapa, quedase limitado a los bienes de capital, o a éstos más algunas otras manufacturas. En esa hipótesis - fuera de otros aspectos que también habría que considerar - parecería justificado aplicar un programa separado de simplificación administrativa y eliminación de restricciones cuantitativas y otros obstáculos de efecto similar a los productos tradicionales excluidos del régimen de integración de mercados.

En consecuencia, los esfuerzos de liberalización pueden considerarse necesarios y de aplicación a todos los renglones del intercambio. La cuestión que parece exigir un estudio más detenido es la de saber hasta qué punto las medidas de liberalización deberían tomar la forma de algún programa independiente de la creación de un mercado regional, para ser eventualmente consolidados e incluidos en los acuerdos de ese mercado. Parece lógico suponer que la elección que se haga habrá de reflejar en gran parte el tipo de mercado regional que sea aprobado por los países latinoamericanos.

3. Si la situación fuera normal, cabría pensar en la acción mancomunada de varios países para eliminar las restricciones cuantitativas, sin que ello tuviera necesariamente importantes consecuencias para la integración de mercados, pues siempre subsistiría la protección de los mercados nacionales por los aranceles. Sin embargo, en las condiciones actuales de algunos países las restricciones cuantitativas desempeñan el papel de proteger las actividades nacionales, sobre todo la industria manufacturera, ya que los aranceles, por razones conocidas, son en algunos de ellos prácticamente inoperantes. Por este motivo, descartar los controles, cuotas y contingentes de diverso tipo significaría abrir los mercados nacionales a las importaciones.

La adhesión de los países latinoamericanos a un programa de liberalización del comercio intrarregional parece plantear al mismo tiempo otros interrogantes. ¿Se concibe ese programa como un paso decidido hacia el establecimiento de un mercado regional o de alguna otra fórmula que entrañe la eliminación de todos los obstáculos al intercambio? Y de no ser así, ¿no sería necesario que esos países se dedicaran a revisar sus aranceles en forma paralela y volvieran a la situación normal de una protección predominantemente arancelaria?

4. En su primer período de sesiones el Comité de Comercio de la CEPAL se ocupó largamente del comercio de los productos que tradicionalmente forman parte del intercambio intrarregional y de los obstáculos que se oponen a una expansión de ese comercio. Esos obstáculos se derivan de las dificultades que más o menos crónicamente pesan sobre los pagos internacionales de muchos de los países latinoamericanos, así como del clima de bilateralismo en que se desenvuelve desde hace muchos años el intercambio intrarregional. La situación fue claramente reconocida en la resolución 4(I) que aprobó el Comité ^{13/}.

Tales obstáculos pueden clasificarse en dos tipos, según su naturaleza y su origen. En primer término figuran aquellos que son consecuencia directa de la larga duración del régimen bilateral de comercio: inobservancia de paridades, práctica de los sobrepuestos, cotización de

13/ Véase *Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano*, *op.cit.*

las monedas de convenio sin equivalencia con la de las monedas de libre convertibilidad, e inmovilización de los saldos entre pares de países. Estas dificultades podrán eliminarse paulatinamente al cumplirse las resoluciones del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales (adopción del convenio-tipo en la renovación de los acuerdos bilaterales; transferencia voluntaria de los saldos de las cuentas) y del mismo Comité de Comercio (recomendación a los Gobiernos de que adopten los precios internacionales en el comercio intrarregional, etc.) Es decir, que los obstáculos de esta primera categoría desaparecerían en gran parte con el establecimiento gradual de un régimen multilateral de pagos y la adopción por los gobiernos de las medidas complementarias indispensables para el buen funcionamiento de ese sistema.

Sin embargo, existe también un segundo tipo de obstáculo al comercio de productos tradicionales, que probablemente no será eliminado en forma automática con la multilateralización de los pagos. Las restricciones cuantitativas al comercio y otras trabas de naturaleza administrativa, así como la práctica del comercio estatal, son el fruto natural de los esfuerzos más o menos incoordinados e improvisados de cada país para defender su balance de pagos en épocas difíciles. De este tipo son las formalidades burocráticas de toda especie que afectan la importación y la exportación de productos, la existencia de cuotas (principalmente de importación) y de permisos para importar (o para exportar), los depósitos en moneda nacional, la aplicación de numerosas tasas y sobretasas de naturaleza tributaria mal definida y significación económica todavía más oscura, etc. Si bien no se puede negar que la creación de un sistema multilateral que movilice los saldos y facilite los pagos correspondientes en el comercio intrarregional propiciaría la liberalización del comercio, no es en modo alguno probable que esa liberalización se produzca de manera más o menos automática, por iniciativa de cada país, como resultado de la multilateralización de los pagos. Al contrario, no sería extraño que hubiera una fuerte tendencia a mantener los obstáculos administrativos y las restricciones cuantitativas al comercio por un natural efecto de inercia. Si no se llega a un entendimiento entre los países de la región que sienta las bases para su actuación conjunta y simultánea en la eliminación de los obstáculos en cuestión,

/cabe esperar

cabe esperar que éstos persistan y sobrevivan incluso a los propios convenios bilaterales.

5. Se presentan a continuación algunas observaciones sobre posibles medidas de liberalización del comercio, incluidos por igual los productos tradicionales y los manufacturados. Nada obsta a que en las medidas prácticas para lograr esa liberalización se consideren ritmos distintos o modalidades diversas en cada uno de esos casos. Las observaciones en líneas generales se aplican por igual tanto en la hipótesis de un mercado regional que cubran todos los productos, como en el caso de un programa de liberalización complementario de un mercado regional restringido. Sin embargo, deberían distinguirse dos etapas, correspondientes a dos problemas distintos.

6. En primer término podría pensarse en una simplificación rigurosa de los trámites burocráticos que inciden sobre la importación y la exportación dentro del área, incluyendo los procedimientos para la concesión de permisos previos y la aplicación de diversas tasas además de los derechos aduaneros.

La complicación existente resultó de la inadvertida y gradual sobreposición, año tras año, de sucesivas exigencias burocrático-legales, sin que hubiese una visión de conjunto de la magnitud del problema que se estaba creando. Por lo tanto, el primer paso a dar en este terreno podría ser el examen detallado de la situación existente en cada país. ^{14/} Después quizá se podría estudiar algunos medios para mejorar la situación actual.

7. En otra etapa, en lo posible paralela, podría considerarse la eliminación gradual de las restricciones cuantitativas (controles varios, contingentes, etc.) a la importación y la exportación dentro del área, con algún método adecuado que determinase una acción simultánea por parte de los distintos países. Ese método podría ser, por ejemplo, la

^{14/} La Secretaría está actualmente realizando un primer reconocimiento de ese tipo. Como ejemplo, puede mencionarse que una exportación de manufacturas del Brasil hacia el Uruguay representa en muchos casos unos cinco meses, desde el primer contacto del exportador con el Banco del Brasil hasta la llegada de la mercadería a su destino. Importa conocer todo el proceso de los trámites administrativos que llevan a esta situación así como las razones que determinan cada uno de esos trámites.

liberación de ciertos porcentajes crecientes de comercio (sin discriminar entre los países de origen de las importaciones ni entre los productos). O podría consistir en la inclusión progresiva de sucesivos renglones en una lista de productos de comercio libre. Es posible que, junto con las restricciones cuantitativas, hubiera que considerar otros factores como el comercio estatal que es prácticamente equivalente a esas limitaciones, los subsidios a las exportaciones que le restan eficacia a la liberación y los depósitos previos.

En esta etapa de un programa de liberalización, hay ciertos problemas que requieren considerable atención, como el de las relaciones especiales entre las restricciones cuantitativas y los aranceles, y las posibles repercusiones de la liberalización en el sistema de pagos regionales.

La eliminación de restricciones cuantitativas - y, en menor grado, de obstáculos de otra índole - no podrá quizás llevarse a cabo con la misma facilidad por un país con aranceles aduaneros en vigor, eficaces en lo que toca a los efectos de protección como por otro en que esos aranceles prácticamente no existen. En el primer caso, la eliminación de los controles y cuotas no significa la desaparición de todos los obstáculos al comercio; en el segundo, esa eliminación deja automáticamente abiertos, en forma no restringida, los canales de comercio.

Estas diferencias de situación podrán existir, no sólo de país a país, sino también de sector a sector dentro de un mismo país. Sería útil conocer la situación existente en los diversos países en los principales sectores del comercio de productos tradicionales, para plantear mejor este problema de una eventual liberalización. ^{15/}

8. Cabe examinar ahora ciertos problemas relacionados especialmente con la inclusión de los productos competitivos en un programa de liberalización. El comercio de esos productos acusa situaciones de acentuada competencia entre pares de países, de acuerdo con las condiciones específicas de cada uno de ellos. En tales casos una liberalización del intercambio podría provocar fuertes reajustes en ciertos países y en determinados productos. Para evitar esos reajustes cabría pensar en algunas

^{15/} La Secretaría está realizando un estudio de la situación arancelaria de los países latinoamericanos.

disposiciones especiales a incluir en el posible programa de liberalización de los productos competitivos. Esas disposiciones pueden ejemplificarse aquí con la mención de dos tipos principales: ritmo más lento y variable de rebaja de restricciones cuantitativas, según la intensidad de la competencia existente en cada grupo de productos; y apertura de los mercados nacionales al intercambio regional en forma controlada cuando el volumen de consumo sobrepasa cierto nivel.

9. Otro problema, estrechamente relacionado con los anteriores es el que atañe a la conveniencia de las medidas directas de fomento del intercambio.

En ciertas condiciones, ¿no podrán los trabajos en favor de un incremento del comercio intrarregional tanto en el sentido de liberalización del comercio (de productos tradicionales) como en el de la formación de un mercado regional (para manufacturas o para manufacturas nuevas) requerir el complemento de un esfuerzo sistemático de promoción del intercambio? ¿No será necesario ese esfuerzo de promoción que tiende a encontrar nuevos canales de comercio para eliminar la estructura desfavorable de los saldos del comercio bilateral? En la misma forma, ¿podrá el mercado regional dejar de apoyarse en alguna iniciativa de promoción encaminada a romper la inercia y a abrir nuevas corrientes de intercambio?

Una primera reflexión sobre el tema muestra que la eventual acción promotora del comercio intrarregional puede concebirse en direcciones distintas. Desde luego, cabe mencionar dos posibilidades a guisa de ilustración. Si hubiera que establecer algún organismo para administrar un programa de liberalización u otro para efectuar una compensación regional de saldos, cualquiera de ellos - sobre la base de los elementos de información de primera mano con que habría de contar - podría proponer directamente a los países interesados ciertas operaciones concretas de gran volumen sobre compensación de saldos, intercambio de productos, cambios en la política comercial u otras iniciativas de gran envergadura. Esas proposiciones serían preparadas con el objeto de absorber las posiciones deudoras o acreedoras excesivas de los países miembros, pero siempre en un sentido de ampliación del intercambio.

/Por otro

Por otro lado, habría indudablemente necesidad de ampliar las posibilidades de contacto comercial entre los sectores privados de los negocios mediante un esfuerzo concertado de Cámaras y Asociaciones de Comercio de varios países, o por otros medios. ¿No convendría en ese sentido estudiar en la esfera de la actividad privada las posibles formas de llevar a cabo la promoción del intercambio y de los medios adecuados en cada caso?

4. Mercado regional

1. La creación de un mercado regional es una fórmula de integración que admite modalidades diversas, correspondientes a intensidades de realización diferentes. La intensidad de la integración podría definirse en tres dimensiones: el número de los países participantes en los acuerdos, el número de productos incluidos en la liberación, y el grado de coordinación o de armonización en la política económica de cada país, como complemento de la fusión de los mercados. Además, definida la intensidad final de la integración con referencia a esas tres coordenadas, el esquema de integración propuesto puede ser realizado con distintos ritmos, esto es, con gradualidad mayor o menor, lo que depende de los mecanismos que se adopten para la eliminación de aranceles y otros obstáculos internos.

Para establecer la gradualidad necesaria de modo que la integración no produzca perjuicios o reajustes demasiado violentos en las actividades productivas de los países miembros, hay amplias posibilidades, ofrecidas por distintas fórmulas y mecanismos que se examinan y comentan en el capítulo siguiente.

2. Al analizar la intensidad de integración más adecuada a las condiciones de los países miembros, convendría no olvidar que los beneficios por obtener de dicha integración están estrechamente relacionados con la amplitud de la fórmula elegida. Los beneficios de formación de un mercado regional se traducen en una mayor especialización y en el consiguiente mejoramiento de la eficacia en la distribución de los recursos productivos dentro de la región multinacional. Y la importancia de esos beneficios aumenta en razón directa de los siguientes factores:

- a) número de países afiliados a la unión;
- b) variedad de los productos incluidos en el régimen de integración;
- c) grado de complementación potencial de las economías, esto es, de diversidad de recursos y aptitudes naturales;
- d) grado de duplicación actual en el desarrollo de actividades industriales, es decir, extensión del campo abierto a una redistribución de los recursos en un sentido de mayor productividad;

/e) nivel de

- e) nivel de los aranceles y otras restricciones actuales al comercio entre los países miembros de la unión.

En resumen, cuanto más amplio y variado en materia de productos y de países sea un mercado regional, y cuanto más obstructivos los aranceles que se eliminan, tanto más sustanciales son las ventajas obtenidas de la integración en el conjunto de la región.

3. Conviene pasar breve revista a las tres dimensiones de un proyecto de mercado regional: países, productos y grados de integración de las economías. Se ha ventilado con frecuencia, - aunque no por razones exclusivamente económicas - la idea de un mercado regional que abarque la totalidad o la mayoría de los países latinoamericanos. También se han presentado sugerencias para la creación de uno o más mercados regionales limitados a un número menor de países, elegidos según ciertos criterios objetivos. Entre esos criterios se destacan dos: a) la existencia de un importante intercambio en la actualidad y b) la proximidad geográfica.

El criterio del intercambio existente llevaría a limitar el mercado regional a un núcleo que no sería muy distinto del grupo de ocho países que hace varios años mantienen entre sí convenios bilaterales de comercio: la Argentina, Bolivia, el Brasil, Colombia, Chile, el Paraguay, el Uruguay y, en cierta medida, el Perú.^{16/}

El criterio de la proximidad geográfica, y la consiguiente facilidad (relativa) de comunicaciones, permite definir tres zonas: la región de México, América Central y el Caribe, la región septentrional de América del Sur (Venezuela, el Ecuador y posiblemente también Colombia) y la región meridional (la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, el Paraguay, el Perú y el Uruguay).

^{16/} En los últimos años, el comercio entre los países latinoamericanos de monedas inconvertibles ha representado un 14 por ciento del comercio total de esos países, mientras que el comercio entre los países latinoamericanos de la zona del dólar (Ecuador, México, Venezuela y los países centroamericanos y antillanos) no pasó de un 2 por ciento de su comercio total. El comercio entre estos dos grupos de países ha tenido proporciones todavía más insignificantes.

4. Sería ocioso subrayar la dificultad de este problema en el que hay que tomar en cuenta numerosos factores, además de los deseos soberanos de todos y cada uno de los países latinoamericanos. En este informe sólo se apuntará el aspecto que se refiere a si es o no adecuado el criterio geográfico para definir el ámbito de un esquema de integración.

Este criterio ha sido usado para poner de relieve las dificultades excepcionales que enfrentan los países del área Norte - México, por ejemplo - para entrar en algún acuerdo de integración económica con países del área meridional, dada la gran distancia que los separa.

Parece indudable que el incentivo a la especialización entre países o grupos de países muy alejados o con grandes dificultades de transporte es más reducido que entre países vecinos, porque los costos de transporte elevados tienden a anular las diferencias de costo de producción que podrían inducir a la especialización. Aunque tenga peso, ese argumento tiene el inconveniente de hacer creer que la proximidad geográfica constituye el único o el más fuerte motivo para justificar una unión económica entre países, lo que no parece ser cierto. En efecto, es probable que el argumento más fuerte en favor de la adhesión a un mercado regional sea la similitud de estados de desarrollo. Como se mencionó anteriormente, un rasgo común a todos los países en la fase inicial de industrialización, sean del norte o del sur de América Latina, es la existencia de una producción industrial sustitutiva de importaciones con costos más elevados que en los países más desarrollados ajenos a la región. Esa ineficiencia relativa es fruto de varios factores, entre los que se destaca la estrechez del mercado. La fusión de los mercados nacionales de esos países, independientemente de su localización geográfica, sería ventajosa para todos ellos, puesto que permitiría aumentar la especialización de cada uno, ampliar las series de fabricación, concentrar recursos y ganar en experiencia y en eficiencia productiva en una gama más limitada de producciones, que serían imposibles de alcanzar en el mismo plazo manteniendo todas las producciones necesarias al mercado nacional.

La semejanza de producciones manufactureras crea el obstáculo que representa la necesidad de reajustes en los medios de producción existentes,

/a consecuencia

a consecuencia de la ampliación de la competencia. Pero, al mismo tiempo, abre grandes perspectivas en cuanto a complementación con las reducciones de costos inherentes a la especialización.

Con ese planteamiento, el criterio geográfico en la definición del ámbito de un mercado regional parece tener sus limitaciones.

5. En cuanto a los productos que debe incluir un mercado regional, también hay margen para elegir entre varias alternativas.

En las primeras conversaciones sobre este asunto ha habido pronunciamientos en favor de alguna solución restricta, que pudiera ahorrar a las industrias y otras actividades productivas ya existentes en cada país todo esfuerzo de readaptación. Ese es el sentido de la fórmula según la cual ese mercado debería limitarse en un principio a los productos industriales - generalmente bienes de inversión - que todavía no se fabrican, o cuya fabricación es incipiente, de modo que en el punto de partida hubiera igualdad de oportunidades para el desarrollo de esas nuevas actividades en los distintos países de la región. Pasaría a abarcar sucesivamente - pero siempre en forma paulatina - los sectores ya existentes en que se registran fenómenos de capacidad ociosa y aquellas otras industrias - también ya establecidas en cada mercado nacional - cuyos costos serían más sensibles a una ampliación multinacional del tamaño del mercado.

Las evidentes ventajas de una orientación limitada y experimental como esa parece que se ven anuladas hasta cierto punto por las limitaciones que paralelamente se introducen en los beneficios de la integración, además de las dificultades que podrían encontrarse para seleccionar una lista suficientemente larga de productos manufacturados realmente no producidos en el área.

La ampliación sucesiva de la lista de productos a incluir en el mercado regional podría dar lugar a otras tantas fórmulas alternativas en que las crecientes ventajas potenciales de la integración se verían acompañadas de una agudización de la competencia comercial entre los países miembros. Sin embargo, una selección conveniente de métodos para producir la integración contribuiría quizá a mejorar el balance

/de ventajas

de ventajas e inconvenientes de una fórmula dada de mercado regional.

Al considerar fórmulas de integración sucesivamente más amplias se llegaría al extremo de incluir los productos agrícolas en el régimen de mercado regional. La hipótesis debería considerarse con gran detenimiento, pues en ese caso no sólo podrán ser de mayor importancia los reajustes de los medios de producción, sino que también podrán presentarse problemas internos de naturaleza muy especial para los países miembros, aunque posiblemente a cambio de mayores ventajas a más largo plazo para la integración.

Conviene analizar diferentes aspectos del problema en relación con una fórmula de mercado regional de gran amplitud como esa. En especial, cabría tener en cuenta que la situación de competencia entre los distintos países, en cuanto a esos productos, puede cambiar en forma notable en un futuro no muy lejano, por rápido crecimiento de la demanda de productos alimenticios en casi todos los países latinoamericanos y las dificultades que podrá tener la producción nacional para continuar satisfaciendo esas necesidades crecientes. En consecuencia, ¿no habría la posibilidad de algún arreglo que - incluyendo ciertos productos agrícolas en un mercado regional - limitara el intercambio enteramente libre a los crecimientos del consumo por encima de su nivel actual o de otro nivel predeterminado?

Las preferencias en cuanto a los productos a incluir en un mercado regional probablemente no serán independientes por completo al hecho de que sean estos o los otros países los que participen en él. Así por ejemplo, parece conveniente indagar determinadas cuestiones como las siguientes: ¿podría un mercado regional limitado a los bienes de capital ofrecer suficiente atractivo para que los países menos desarrollados del área se adhirieran a él? ¿qué efecto podría tener la exclusión de los productos agrícolas o de las materias primas minerales de los acuerdos del mercado regional sobre las ventajas que algunos países del área podrían obtener de su adhesión?

6. La tercera coordenada que define una fórmula de mercado regional es el grado de armonización que se considera deseable en la política económica de cada país.

Tampoco esta variable parece ser del todo independiente de las anteriores. Cabe preguntarse si podría subsistir a un mercado regional absolutamente general en cuanto a los productos abarcados sin la aplicación de numerosas medidas complementarias a la fusión de los mercados de productos: liberación de los movimientos de factores productivos, cierto grado de coordinación de las políticas cambiarias y de las políticas monetarias interiores, especialmente en épocas de grandes variaciones de la coyuntura interior y de dificultades en los balances de pagos exteriores, y armonización de ciertos aspectos institucionales de la estructura de los costos (cargas sociales, etc.). Sin embargo, hay ciertos límites dentro de los cuales podrá elegirse libremente el grado deseado de integración de las economías. Este problema no será analizado en este informe, sino en forma accidental.

7. En el caso de un mercado regional de gran amplitud en cuanto a los productos incluidos, puede reducirse la probabilidad de reajustes de los medios de producción mediante la adopción de una gradualidad suficiente en la eliminación de los aranceles y otros obstáculos al intercambio intrarregional. Los métodos disponibles a ese efecto - que se describen en el capítulo siguiente - son varios, e incluyen plazos variables de acuerdo con el grado de reajustes esperados, reducción arancelaria en dos etapas, la primera de ellas con carácter experimental; flexibilidad destinada a permitir que cada país elija su propio ritmo de reducción, subordinado a un ritmo promedio predeterminado; y, además, los acuerdos que pueden establecerse para limitar la libertad de intercambio a los crecimientos futuros del consumo en cada país.

8. Las distintas alternativas posibles en cuanto al número de países participantes, a los productos incluidos y a las varias graduaciones de integración de las economías, conducen a otras tantas fórmulas de estructuración del mercado regional. En consecuencia, esas fórmulas alternativas son muy numerosas. En un análisis preliminar como el de este informe, las distintas hipótesis que conducen a otras tantas fórmulas

/alternativas de

alternativas de un mercado regional se refieren antes que nada a los productos abarcados. El número de países participantes y el grado de integración de las economías deseado no se introducen en el análisis sino muy ocasionalmente. En el capítulo siguiente se pasa revista a algunas de esas fórmulas, con el objeto de ilustrar la flexibilidad posible en la selección de métodos para encauzar la deseada integración económica latinoamericana. Los demás capítulos analizan algunos de los principales problemas que probablemente deberán ser enfrentados en cualquier fórmula de estructuración de un mercado regional, sin que haya habido la preocupación de analizar en forma sistemática y coherente alguna fórmula definida.

Capítulo II

SELECCION DE PRODUCTOS Y ELIMINACION DE ARANCELES

1. El problema que se examina en este capítulo podría calificarse de problema central del mercado regional. Consiste en precisar cuáles son las ventajas y los inconvenientes asociados a los distintos grados de amplitud que podrá tener la integración en cuanto a productos, y cuál el mecanismo para ponerla en práctica, esto es, para fundir en uno solo los diversos mercados nacionales de los productos de la lista elegida. El análisis que sigue pretende presentar diversas soluciones, en función de diferentes circunstancias. Lo que más importa destacar es el planteamiento de los distintos tipos de dificultades que deberán ser resueltas, y no tanto las soluciones concretas presentadas para resolverlas. Esas soluciones siempre se podrán modificar y perfeccionar de manera muy sustancial, mediante un análisis más detenido apoyado en datos reales sobre las industrias y otras actividades del área que son incompletos por ahora.

No se considerará aquí el problema del restablecimiento de aranceles adecuados en los países miembros en que, por efecto combinado de la inflación y del carácter específico de los derechos, los aranceles han perdido mucha de su significación práctica. Esta cuestión, que ya se ha discutido brevemente en relación con la posible liberalización del comercio intrarregional de productos tradicionales, merece evidentemente un examen detenido. Tampoco se toma en cuenta la existencia de otros obstáculos al intercambio, además de los aranceles, como las restricciones cuantitativas. La eliminación de esas restricciones debería también ser considerada, posiblemente mediante algún programa paralelo al de reducción de los aranceles.

2. De las consideraciones hechas en distintas oportunidades por representantes de los gobiernos latinoamericanos se llega a la conclusión de que en el mercado regional latinoamericano se desea evitar en lo posible los reajustes en la utilización de los medios productivos existentes. Por

/esta razón

esta razón las discusiones sobre la estructura posible de un mercado regional en América Latina siempre han girado en torno a fórmulas más bien restringidas en cuanto al ámbito de la integración. Ha habido la convicción de que un principio de objetivos limitados y de carácter experimental, al reducir a un mínimo el efecto de la competencia en actividades similares localizadas en países distintos, podría dar mayores perspectivas de éxito a alguna iniciativa de integración económica latinoamericana.

En las fórmulas debatidas hasta ahora con mayor frecuencia predomina en general la idea de que ese esfuerzo de integración debería limitarse a las manufacturas al menos en un futuro previsible. Además, en muchos casos la unión de los mercados nacionales por la que se aboga es todavía más limitada, al incluir sólo los bienes de capital, comprendidos algunos cuya fabricación todavía no se habría iniciado en la región.

Ahora bien, un análisis más profundo del problema revela que aunque una solución limitada para estructurar un mercado regional puede tener muchas ventajas, tiene también sus inconvenientes. Unos y otros deberán ser debidamente ponderados y contrapuestos a las circunstancias imperantes en América Latina, antes que sea posible elegir la solución que más se acerque a un denominador común de intereses de los países miembros.

En términos muy generales, puede decirse que las ventajas que tendría un mercado regional de carácter más o menos general, es decir, que abarcara los productos de todos o casi todos los sectores de actividad (incluso manufacturas tradicionales y géneros agrícolas y ganaderos), son las de permitir una más completa e intensa distribución de los recursos productivos entre las distintas actividades en el conjunto de los países de la región, con las naturales consecuencias favorables para el ingreso real promedio. En cambio, una solución más modesta, en la que se considerasen sólo los productos de algunos rubros previamente elegidos entre aquellos que ofrecieran mejores perspectivas a las nuevas iniciativas de producción, tendría la ventaja de que no habría tanto riesgo de reajustes en los medios productivos de algunos países.

3. En resumen, quizá pueda plantearse el problema en la forma siguiente. Al proyectar el mercado regional habría ventaja en llegar, en cuanto a la amplitud de la fórmula (productos incluidos), tan lejos como lo permita la condición de reducir a un mínimo los reajustes de los medios productivos que probablemente serán necesarios. Elegir una fórmula de integración de mercados que obedezca a esa doble condición exige considerar previamente las posibilidades potenciales de los distintos métodos de posible aplicación para efectuar la eliminación de aranceles y otros obstáculos interiores con una gradualidad suficiente. Habrá tanta mayor libertad de elección cuanto más pronunciadas sean esas posibilidades potenciales.

1. Gradualidad en la integración

1. La gradualidad en la integración de los mercados se puede establecer por distintos caminos.

Desde luego, no existe la necesidad de introducir un procedimiento gradual en los mecanismos para establecer el mercado regional en todas las fórmulas de la integración. Considérese, como ejemplo, alguna fórmula basada en una selección de productos, efectuada con un criterio restrictivo. En este caso, se eligen los productos cuya inclusión en un régimen de competencia totalmente libre pueda suscitar menos dificultades y su número se hace aumentar progresivamente, de manera que se vayan incluyendo productos con una dificultad creciente de integración. Estos son los productos nuevos, que todavía no se fabrican en el área, o cuya fabricación existe pero incipiente sólo en algunos de los países miembros, y su elección debe ser realizada uno por uno y no en grupos o categorías generales. Su inclusión en el régimen del mercado regional podría ser lograda de inmediato, es decir, los aranceles respectivos podrían eliminarse de golpe, sin temor de provocar pérdidas o reajustes en los medios productivos de la región. Sin embargo, debe mencionarse que esta fórmula restrictiva es algo contraproducente en cuanto a sus intenciones de evitar los reajustes difíciles en los medios productivos existentes. Un mercado regional para sólo algunos productos seleccionados, si esos productos no representan en realidad tipos de fabricación totalmente nuevos en el área, refuerza el efecto de la competencia en cada producto aislado y limita en la misma medida las posibilidades de compensación (entre rubros, entre empresas y entre líneas de producción de la misma empresa), en los reajustes que sean indispensables.

2. Parece que el principal método que se puede elegir para suavizar el proceso de integración de los mercados consiste en la fijación de plazos largos para la eliminación de los obstáculos al intercambio. Esos plazos amplios podrán, incluso, tener una duración creciente, de acuerdo con el grado de dificultad para la integración de cada producto o grupo de productos.

Una fórmula flexible para poner en marcha un programa de disminución de aranceles y otras restricciones interiores, basado en ese método, podría contener tres partes: a) Una lista de productos, o un orden de prelación para grupos de productos, basada en la dificultad creciente de integración de mercados (función de la existencia de actividades similares ya radicadas en el área del mercado regional) y establecida por negociación entre los países miembros; b) la determinación del plazo para la eliminación final de las tarifas aduaneras, correspondiente a cada uno de esos productos o grupos de productos, siendo los plazos de una duración creciente en función de la dificultad potencial de integración referida; y, por último, c), la elección de la escala cronológica para proceder a la eliminación gradual de los aranceles (reducción porcentual anual uniforme, o en ciertos porcentajes fijos para determinadas fechas, etc.)

3. A pesar de su aparente flexibilidad, una fórmula de integración como la anterior tiene un gran inconveniente en su aplicación a un mercado regional de gran amplitud en cuanto a los productos abarcados y a los países participantes, que resulta de la dificultad en ciertos casos -posiblemente muy grandes de ajustar una misma fórmula (esquema de productos y de plazos) a las distintas conveniencias - que pueden llegar a ser opuestas - de los países miembros. Un país que no tiene fabricación de ciertos productos, estaría en favor de acelerar la liberalización de esos productos, pero si se exige la reciprocidad, puede no convenirle a otro país que tiene necesidad de proteger con plazos largos de eliminación de aranceles su producción de esos mismos productos. Esta dificultad es probable que exista, no sólo cuando se considere la situación de los distintos productos, uno por uno, en los distintos países con un mismo grado de desarrollo industrial, sino también - y en forma mucho más aguda -

/respecto a

respecto a renglones enteros en países de distinto grado de desarrollo. Además, las conveniencias nacionales podrían variar mucho de acuerdo con el país en relación al cual se considerara su situación.

Un ejemplo destacado de esta posibilidad es el siguiente. Los países industrialmente más desarrollados del área - la Argentina, el Brasil, México y Chile - probablemente no tendrían dificultad en llegar a un acuerdo entre ellos para liberalizar en un plazo rápido el intercambio de todos o casi todos los bienes de capital, muchas manufacturas de consumo duradero, etc., pues cada uno de esos países se encontraría en condiciones de sacar provecho inmediato del ensanche de los mercados para esa categoría de productos. Pero sería diferente la situación del Paraguay, Bolivia y otros países relativamente subdesarrollados, ya que su adhesión a ese acuerdo los llevaría a abrir sus mercados con poca esperanza de beneficiarse de la reciprocidad teórica que les sería concedida en la fabricación de esas manufacturas complejas. Para que pudieran aprovecharla efectivamente y de inmediato los países relativamente subdesarrollados, esa reciprocidad en la apertura de los mercados debería aplicarse a otra clase de productos: principalmente materias primas en bruto o semielaboradas y otros productos primarios.

Cuando esté bajo consideración algún proyecto de mercado regional amplio, la fórmula general anteriormente mencionada quizá debiera hacerse todavía más flexible, para que las conveniencias no coincidentes de los varios países participantes pudieran encuadrarse en un marco general. Esto parece poder conseguirse con una modalidad de reducción arancelaria que se base no en un programa rígido de productos y de plazos previamente establecido, sino en un mecanismo que pueda adaptarse con cierta facilidad a las situaciones particulares de los países miembros. Consiste esa modalidad en programar nada más que un promedio ponderado de las cargas arancelarias, reteniendo cada país el derecho de organizar su propio programa de eliminación de aranceles, adecuado a la situación peculiar de sus diferentes industrias y otras actividades, con la única obligación de respetar los promedios del programa común. ^{1/}

^{1/} Esta es una fórmula que se ha presentado durante las conversaciones del consultor Sr. Pierre Uri con el personal de la Secretaría, y ha quedado recogida en el documento E/CN.12/C.1/WG.2/3.

4. Sin embargo, esa fórmula flexible no agota los medios disponibles para introducir una graduación en un esquema de eliminación de aranceles internos. También deben ser consideradas otras dos disposiciones. Por un lado, no hay por qué descartar una liberalización limitada a un porcentaje determinado de los obstáculos internos actuales. Un programa de reducción arancelaria podría detenerse en cierto momento, antes de completada esa reducción, dependiendo la eliminación del margen final de la observación de los resultados obtenidos en la primera parte del programa. Por otro lado, es posible establecer un sistema especialmente enfocado hacia la situación de los sectores en que hay actividades de producción repartidas más o menos por todos los países miembros, donde los costos de producción son muy distintos y, por consecuencia, donde es posible que una apertura rápida y no restricta de los mercados pudiera provocar grandes reajustes de los medios productivos. En este caso, que parece ser el de muchos productos agrícolas y de ciertas manufacturas de uso corriente, como textiles, artículos de vestuario, etc., habría la posibilidad de limitar la liberalización a los crecimientos futuros del mercado, conservando la producción nacional su actual protección para el nivel presente de actividad.

En los párrafos siguientes - y sólo a título ilustrativo - se expondrán sucesivamente tres fórmulas distintas para la eliminación de los aranceles internos, y para la selección de los productos a incluir en el régimen de mercado común, correspondientes a una amplitud creciente de integración. El punto de partida es un mercado regional limitado a bienes de capital, que comprende en categorías distintas los que todavía no se fabrican en el área y los demás; en seguida, se consideran las ventajas e inconvenientes de ampliar la fórmula anterior para incluir otras manufacturas, además de los bienes de capital; finalmente se agregan los productos agrícolas y ganaderos y otros productos primarios. En la exposición siguiente se presentarán las ventajas y los inconvenientes más importantes correspondientes a esas tres fórmulas de unión aduanera.

2. Mercado regional para bienes de capital

1. Una primera solución para la formación gradual del mercado regional es la que consiste en seleccionar un grupo inicial y reducido de productos todavía no fabricados en el área, e incluirlos de inmediato en el régimen de completa libertad de circulación entre los países miembros. Esos productos serían los bienes de capital que todavía se importan de fuera del área en todos los países miembros, o algunos de esos productos. Como no sería necesario ningún reajuste de los medios productivos porque el criterio de la selección es la fabricación local inexistente, la eliminación de aranceles podría ser total e inmediata. El alargamiento de la lista inicial de productos tendría lugar por negociaciones periódicas entre los países miembros y en la selección de esos productos adicionales los gobiernos miembros tomarían en cuenta la experiencia obtenida con la integración de la lista inicial y las conveniencias y planes de expansión de la industria nacional respectiva. Desde luego la inclusión de los productos siguientes podría ser o no inmediata. A partir del momento en que los reajustes fueran indispensables, habría la posibilidad de escalonar en el tiempo la disminución de los aranceles respectivos.

De acuerdo con esta solución, la integración se iniciaría con un pequeño núcleo de nuevas actividades y la continuación del programa probablemente dependería del mantenimiento del equilibrio de conveniencias entre los diversos países miembros, lo que podría lograrse mediante negociaciones periódicas.

2. El atractivo de esta solución puede residir en su carácter experimental y en la garantía que ofrece contra la aparición de situaciones irremediables de completo desequilibrio en cuanto al beneficio que reporta la integración para cada país. Pero, además de la dificultad que pueda haber en la selección de productos nuevos - problema que se plantea más adelante -, tiene el defecto de eliminar todo el automatismo del esquema, haciendo que cada paso en el camino de la integración esté sujeto a negociaciones. Agotados los productos nuevos, es probable que la inclusión de nuevos rubros en la lista de productos del mercado regional

/encuentre oposición

encuentre oposición de parte de los grupos industriales de cada país interesados en mantener la actual protección. Este método de negociación tendría quizás el riesgo de llevar a un callejón sin salida, al cristalizarse el proceso de integración en los pocos productos del núcleo inicial. Es cierto que siempre, en cualquier fórmula que se adopte para la formación del mercado regional, habrá negociaciones entre los gobiernos miembros en las que podrán influir grupos nacionales en defensa de sus intereses particulares. Pero que el proceso de negociación sea renovado a cada momento no es lo mismo que se realice de una vez por todas o en contadas ocasiones.

Además, ese equilibrio de conveniencias tendría una ventaja algo ilusoria, puesto que sería logrado por aplicación de un criterio restrictivo en la selección de productos. Si el mercado regional se limitara a los bienes de capital, sería muy difícil conseguir ese equilibrio entre países de nivel de desarrollo muy distinto a no ser, quizá, para volúmenes de intercambio extremadamente reducidos.

3. En consecuencia, ¿no podría conseguirse alguna ventaja al introducir cierto grado de automatismo en el programa para la inclusión gradual de renglones sucesivos en el mercado regional? Un esquema que obedece a esa condición es el que conserva el criterio de la selección de productos, uno por uno, pero fija desde el primer momento todas las etapas y los plazos por cumplir hasta el final del programa. Es decir, los productos son clasificados en varios grupos, de acuerdo con el criterio de la dificultad creciente de integración, y la disminución de aranceles internos se inicia simultáneamente para todas las categorías, pero con plazos distintos hasta alcanzar la eliminación final.

Esos grupos podrían ser cuatro, por ejemplo, con el contenido que se indica: ^{2/}

^{2/} La extensión y el método de las reducciones arancelarias para los cinco grupos indicados en ese esquema, sólo constituyen ejemplos.

- Grupo I - Productos que no se fabrican en el área, que son los que de la actual lista de importaciones. Probablemente se podrían incluir también los renglones en que hay fabricación en no más de un país del área.
Eliminación completa e inmediata de obstáculos internos, arancelarios y otros.
- Grupo II - Productos con fabricación local, pero incipiente, no adecuada para satisfacer las necesidades del área; demanda parcialmente satisfecha por importaciones.
Eliminación gradual de obstáculos internos, por completar en un plazo, por ejemplo, de 5 años.
- Grupo III - Productos con fabricación local suficiente para abastecer el mercado; importaciones similares sólo en algunos de los países miembros.
Eliminación de obstáculos internos gradual y lenta, a completar en un plazo de 5 a 10 años.
- Grupo IV - Productos con la misma descripción del grupo anterior, pero en los cuales hubiera razones para suponer que serían necesarias importantes dislocaciones de la producción entre los países miembros, con los consiguientes reajustes de facilidades productivas en cada país.
Eliminación gradual y todavía más lenta de los obstáculos internos a completar en un plazo de 10 a 15 años.
- Grupo V - Casos particulares, constituidos por productos considerados como de especial interés por razones de defensa nacional u otras.
Eliminación de obstáculos internos solamente parcial; por ejemplo, llegando la reducción final de aranceles hasta un nivel no inferior a un 25 por ciento o a la mitad del arancel anterior, o del arancel exterior común correspondiente.

El esquema anterior sólo constituye un ejemplo. El número de grupos y la especificación de los productos a incluir en cada uno de ellos podrían ser muy distintos, según la situación de cada país y los deseos expresados por los gobiernos en cuanto a la amplitud e intensidad de la integración deseada. Además, podría variar también en ese esquema el nivel final de aranceles internos que se desea mantener. Lo que por el momento se examina no es más que la fórmula general.

4. El esquema anterior para la eliminación de aranceles internos parece suficientemente flexible como para adaptarse a las situaciones reales, y al mismo tiempo tiene el automatismo necesario para evitar las negociaciones obstructivas. Pero su viabilidad depende de un problema fundamental: la posibilidad de definir en forma precisa cuáles son (entre los bienes de capital) los "productos nuevos" en el área, esto es, qué manufacturas no se fabrican y alrededor de las cuales, por consiguiente todavía no se han creado actividades.

5. El primer paso sería de terminar hasta qué punto existen realmente bienes de capital completamente "nuevos" en la región, es decir, todavía no fabricados en ninguno de los países miembros, ni siquiera en pequeña proporción. Este examen habría de abarcar no sólo la fabricación existente, sino también proyectos industriales en vísperas de realización en los países miembros. ¿En qué proporción el campo de actividad industrial que potencialmente se abre al mercado regional se encuentra ya cubierto por proyectos de fabricación? ¿No será también posible que la fabricación futura de los "nuevos" productos, todavía importados, esté asociada a otras producciones ya existentes, debido a una técnica de fabricación similar?

En el caso de que la lista de las importaciones de bienes de capital en el área incluyera gran número de fabricaciones incipientes o proyectos de fabricación asociados a la expansión de plantas industriales ya existentes, probablemente habría dificultad en elaborar una lista de bienes de capital cuya inclusión en el régimen de mercado regional no origine reajustes; o dicha lista sería a tal punto reducida que el volumen de intercambio respectivo no pasaría de un nivel muy bajo. Estos reajustes se presentarían, quizá, no tanto en las fabricaciones ya establecidas como en los planes de expansión de las mismas hacia líneas de producción correlacionadas; pero no por eso dejarían de despertar ciertas resistencias.

6. La misma dificultad resulta de la falta de algún criterio preciso para distinguir el producto importado del fabricado en el país, cuando esta fabricación no es sino parcial. El problema existe en todos los casos - muy frecuentes en países de industrialización incipiente - de

armaduría en el país de partes importadas, conjugado con la fabricación local de una parte del producto. La dificultad consistiría en encontrar un criterio para decidir el carácter de "fabricación", por ejemplo, un determinado porcentaje del valor final, que pueda ser aplicado sin modificaciones - o sin demasiadas modificaciones - en todos los rubros y países miembros. No podría aplicarse indiferentemente un mismo porcentaje a productos de técnica altamente compleja y a productos de fabricación simple. Tampoco serviría al igual para un país más desarrollado, y para otro de industria mucho más débil con respecto a un mismo rubro.

Esas dificultades en la selección de "productos nuevos" pueden hacer necesario quizá elegir entre la creación de un mercado regional con bases muy limitadas (volumen de intercambio probable muy reducido) o la decisión política de estructurar un mercado regional con bases más amplias en cuanto a los productos incluidos, como asimismo al grado de reajuste tolerado. Únicamente en el caso de que el campo de las importaciones actuales se muestre relativamente desprovisto de nuevos proyectos sería posible evitar completamente todos los reajustes, adoptando alguna solución muy restrictiva. ^{3/}

7. Las fórmulas de integración de mercados que se basen en la selección de productos particulares quizá debieran considerar también el problema de las partes componentes y los semiproductos que se usan en su fabricación.

Un gran número de piezas, partes y semiproductos brutos que se usan en la fabricación de un producto determinado (por ejemplo, un tractor) sirven también para la fabricación de muchos otros productos más o menos similares (camiones y otros vehículos, motores estacionarios, etc.). En muchos casos, no es fácil distinguir entre esos elementos componentes en cuanto al uso a que se destinan, y esto da lugar a grandes posibilidades de fraude.

^{3/} La Secretaría proyecta realizar a breve plazo un reconocimiento del mercado potencial existente en forma de importaciones de fuera del área, y de las fábricas ya instaladas o en proyecto, para los principales bienes de capital y sus materias primas. Probablemente se incluirán también en el estudio las materias primas químicas.

No tendría mucho sentido económico un régimen en que se incluyeran en el mercado regional los productos terminados y se excluyeran los respectivos elementos componentes y piezas principales. Además, en la práctica parece imposible mantener esa exclusión de manera completa. Siempre habría que incluir en el mercado regional las partes y piezas para reposición correspondientes al desgaste normal de los productos terminados. Como la distinción entre partes de reposición y partes originales o de fabricación (o armadura) es muy difícil, surge la posibilidad de importar, como si fueran de reposición, partes destinadas a la armadura de productos nuevos, similares o sólo relacionados. Si los bienes de capital incluidos en la lista del mercado regional no fueran numerosos y hubieran sido seleccionados uno por uno, con especificación de modelo, tamaño o capacidad, habría siempre otros muchos bienes de capital de modelo, tamaño o capacidad distinta, no incluidos en el régimen del mercado regional, y en cuya armadura podrían ser usados fraudulentamente los elementos componentes que hubiesen sido importados como si fueran para reposición en los primeros. El problema resultaría tanto más grave cuanto más estrictamente haya sido aplicado el criterio de la selección de productos, es decir, cuanto más minuciosa sea la lista de los productos incluidos, estableciendo distinciones de tamaño, potencias u otras características de los productos. Por ejemplo, si el intercambio libre de tractores de ruedas y de más de 60 HP. y sus elementos para reposición estuviera incluido en el mercado regional, quizás sería prácticamente imposible impedir la circulación libre en el área de integración de los elementos componentes correspondientes a tractores de todos los tipos y potencias, que irían a alimentar ilegalmente las líneas de armadura para tractores de menos de 60 HP. en algunos países, en competencia con fabricaciones locales similares.

8. Es posible que un análisis más minucioso de las cuestiones mencionadas en los párrafos anteriores lleve a la conclusión de que no debe darse demasiada importancia a la selección de productos nuevos como forma de allanar el camino hacia el mercado regional. De ser así, podrían considerarse las ventajas e inconvenientes de otra fórmula,

/en la

en la que, para establecer la graduación y la selectividad que se juzgan indispensables, se diera mayor importancia al alargamiento de los plazos de cada etapa. En esa fórmula, se podrían dividir todos los bienes de capital en un número muy limitado de categorías - quizás unas cuatro o cinco - y fijar plazos distintos para la eliminación de aranceles y otros obstáculos internos en cada categoría. La formación de categorías generales se basaría en la similitud de los productos pero, dentro de los límites en que sea practicable, se puede tomar también en consideración el carácter nuevo (incipiente) o ya establecido de las fabricaciones, y no producto por producto, sino para grupos bien definidos de productos. Por lo tanto, no sería necesario subdividir cada grupo de productos similares de acuerdo con modelos o tamaños de los mismos, para incluir algunos y excluir otros de una categoría dada. Todos los productos relacionados, fueran de fabricación incipiente o no, quedarían incluidos en la misma categoría y los problemas de reajuste de los medios productivos serían enfrentados con plazos suficientemente largos para la integración de los mercados nacionales respectivos.

En esa orientación, los cinco grupos de bienes de capital antes mencionados (párrafo 3 de esta misma sección) podrían tener el siguiente contenido:

- Grupo I - (a) vehículos automotores (de carga y pasajeros);
(b) máquinas agrícolas complejas (conjuntos combinados);
(c) instalaciones industriales integradas (equipos transportadores de minerales; plantas químicas; plantas de celulosa, etc.);
(d) equipos de perforación y extracción de petróleo;
(e) material ferroviario (coches metálicos para pasajeros; locomotoras; equipo automático de señalización);
(f) equipos eléctricos pesados (turbinas hidráulicas).
- Grupo II - (a) vehículos automotores (tractores);
(b) máquinas agrícolas (diversos equipos de menor complejidad);
(c) material ferroviario (vagones de carga de diversos tipos);
(d) equipos eléctricos pesados (transformadores, generadores);

/Grupo III

- Grupo III - (a) motores Diesel;
- (b) bombas hidráulicas;
- (c) máquinas-herramientas;
- Grupo IV - (a) accesorios para maquinaria textil;
- (b) motores eléctricos;
- (c) herramientas manuales;
- Grupo V - (a) hierro-arrabio;
- (b) productos terminados y semiproductos de acero común;
- (c) productos terminados y semiproductos de aceros especiales;
- (d) productos terminados y semiproductos de metales no ferrosos.

La enumeración anterior sólo sirve de ejemplo, y no tiene pretensiones de exactitud. Sin embargo, los rubros industriales correspondientes a los sucesivos grupos serían más o menos los que sugiere la observación de las actividades existentes - o no existentes - en los 3 ó 4 países más industrializados de América Latina.

9. Desde luego, como se ha mencionado anteriormente, un mercado regional limitado a los bienes de capital y sus materias primas y semiproductos estaría probablemente limitado también en cuanto a los países participantes. Puesto que la reciprocidad parece ser condición fundamental de cualquier arreglo de integración, se debería indagar si sólo aquellos países que por su grado actual de industrialización están en condiciones de desarrollar la fabricación de bienes de capital en alguna escala razonable encontrarían incentivo para participar en semejante mercado regional.

3. Mercado regional para manufacturas

1. En la consideración de arreglos sucesivamente más amplios, el paso siguiente es un mercado regional para todas las manufacturas que comprenda, además de los bienes de capital, los bienes de consumo duradero y otras manufacturas. Las ventajas de ampliar así la fórmula de integración parecen evidentes: mayores oportunidades de redistribución de los recursos en un sentido de mayor productividad, bajo el estímulo de la mayor competencia. Los inconvenientes, que son consecuencia directa de esas ventajas, consisten en que parece más probable que ocurran dislocaciones graves, provocadas por la competencia intrarregional, en industrias bien establecidas. Al evaluar dificultades deberían tomarse en cuenta que las industrias tradicionales ^{4/} en casi todos los países de América Latina, en proporciones variables tienen una organización y equipos anticuados, lo que las hace muy vulnerables a la competencia. Sin embargo, no hay duda de que cuando los equipos y la organización son inadecuados es tanto más necesario un movimiento de modernización con la consiguiente rebaja de los costos.

2. En cualquier caso parece de todo punto conveniente hacer un esfuerzo para apreciar en su justo valor los reajustes de producción que puedan ser necesarios. En primer término, los reajustes pueden ser de gran significación en una economía estacionaria, donde son muy reducidas o nulas las oportunidades ofrecidas por la ampliación de la demanda y la transferencia de actividades a líneas de producción paralelas. En economías en rápida expansión son mucho más amplias las posibilidades de soportar los efectos de la competencia. En realidad, el proceso de crecimiento industrial suele basarse en un constante reajuste de los medios de producción, bajo la presión de la competencia interna, en el sentido ascendente determinado por la ampliación del mercado. Las empresas industriales en los países que

^{4/} Textiles, conservas alimenticias, productos de caucho, papel, artículos de vestuario, lozas, cerámicas y vidrios, productos farmacéuticos, etc.

empiezan a industrializarse inician su actividad fabricando una gama muy variada de productos distintos, pero empleando una misma técnica de fabricación o técnicas más o menos similares. Esta es la única forma de lograr un volumen de producción suficiente, en un mercado estrecho. La ampliación progresiva del mercado va permitiendo a esas empresas industriales concentrarse en un número cada vez más limitado de líneas de producción, especializándose en ellas. Los reajustes en el fondo son similares a los que acarrea un proceso de integración logrado por etapas de duración suficientemente larga. Una fórmula para la fusión de mercados nacionales aplicada a la totalidad de los bienes manufacturados, caracterizados por una graduación suficiente, al poner el proceso de reajuste sobre una base regional (es decir, multinacional), podría producir mayores beneficios (distribución más eficiente de los recursos productivos) para el desarrollo económico de los países participantes,

3. Además, conviene mencionar que los reajustes necesarios serán tanto más fáciles de conseguir cuanto más completa sea la lista de los productos incluidos en el mercado regional, porque en esa forma amplia de integración muchas de las influencias que producirían reajustes se compensarían mutuamente en cada país, en cada sector industrial, e inclusive, en cada planta.

En las industrias mecánicas, que son las principales fuentes de abastecimiento de bienes de capital, ciertos factores contribuyen a facilitar las adaptaciones indispensables. La gran variedad de tamaños, modelos y capacidades o potencias para los que se usa una misma máquina, según las necesidades específicas de cada usuario, hace que sea más fácil alcanzar la especialización de cada productor en un número limitado de tamaños o modelos, de acuerdo con su experiencia anterior y con las características del mercado más cercano. Y una tendencia marcada a la especialización entre productores podría quizá absorber la totalidad de los reajustes de producción impuestos por el establecimiento de la competencia dentro del mercado regional.

Los bienes de consumo duradero son producidos casi en su totalidad por las mismas industrias mecánicas y metalúrgicas. Aunque la producción
/de bienes

de bienes de consumo duradero y la producción de bienes de capital casi siempre están organizadas en unidades de producción distintas, los insumos que utilizan para su funcionamiento son muy similares. Esto quiere decir que la inclusión de bienes de capital y bienes de consumo duradero en un mercado regional podría tener el resultado de abrir nuevas posibilidades de transferencia de factores productivos y, por lo tanto, contribuiría a disminuir la probabilidad de pérdidas o reajustes difíciles en los medios de producción provocados por una competencia intrarregional más fuerte.

4. Al evaluar el monto de tales reajustes convendría no olvidar la actual escasez de productos manufacturados - y de bienes de capital, en especial - en todos los países participantes. La capitalización, principalmente en lo que se refiere a máquinas y equipos, es alimentada en su mayor parte por las importaciones. Las vicisitudes presentes de la capacidad para importar - y todo parece indicar que seguirán manifestándose en el futuro previsible - crean en todos estos países un estado de permanente y agudo déficit de esos bienes de capital. Mientras se mantenga ese "hambre de equipos" en el área del mercado regional, disminuirá mucho la competencia entre los productores respectivos, dentro de un mismo país y entre varios países, y así desempeñará un importante papel para atenuar los efectos de la integración de mercados sobre la distribución de recursos en cada país. La competencia se hará sentir sólo en forma lentamente creciente y los diferentes fabricantes de máquinas y equipos del área podrán ir llegando gradualmente hacia la especialización aconsejada por su experiencia. Es de esperar que el agudo déficit de suministro de bienes de capital origine, en un plazo relativamente corto, un incremento sustancial en su fabricación dentro de la región, tanto en cantidad como en los tipos y variedades nuevas, aprovechando las posibilidades abiertas por el ensanche de los mercados. Este aumento de actividades en extensión y en profundidad puede ofrecer amplias oportunidades de adaptación pacífica de las industrias nacionales a la competencia multinacional del mercado regional, no siendo del todo imposible que, de mantenerse una situación favorable, los reajustes de los medios productivos se eviten por completo.

/5. Finalmente,

5. Finalmente, para acentuar más esta idea, cabría hacer referencia a la posibilidad de un programa de integración amplio, que abarque productos manufacturados en general, más o menos según las líneas antes expuestas ^{5/} en cuanto a los plazos, pero dividido en dos grandes fases. En la primera se alcanzaría una reducción de los aranceles únicamente hasta la mitad (o un porcentaje determinado) de su nivel anterior a la integración, dentro de los plazos establecidos para cada grupo de productos. En la segunda fase, la reducción de los aranceles se completaría hasta su eliminación final, de acuerdo con un nuevo programa. Este nuevo programa podría ser estudiado y negociado únicamente después de observar la marcha de la integración en el curso de la primera fase, que tendría así un carácter experimental. En esta forma, quizá, se atendería a la preferencia manifestada algunas veces por iniciar el programa de integración en forma de ensayo, pero conciliando este carácter experimental con las objeciones que existen en cuanto a la practicabilidad de un esquema de integración demasiado modesto.

6. Si esta última posibilidad, relativa a un programa de integración en dos fases, en que la segunda depende de los resultados de la primera, se llega a considerar digna de estudio ulterior, habría que analizar el problema de cuál es el nivel que deberán alcanzar las disminuciones arancelarias al final de la primera fase.

Cabrían dos criterios principales posibles: usar como punto de referencia la estructura arancelaria frente al exterior, o adoptar un nivel arancelario uniforme para todos los rubros o productos. La estructura arancelaria exterior conserva derechos distintos para productos distintos, y probablemente serán más altos en aquellos productos o rubros en que la producción en el área es relativamente más ineficaz en comparación con los países industriales fuera del área. Si al final de la primera fase los aranceles interiores fueran reducidos hasta un porcentaje determinado del arancel exterior común, ello significaría mantener obstáculos internos más elevados para los rubros en que sería más ventajosa una redistribución interna de actividades. La redistribución de los recursos productivos dentro del área, en el sentido de su utilización más eficiente, se vería así limitada.

5/ Véase de nuevo el párrafo 3 de la sección 2.

El otro criterio no establece tal limitación (distorsión de los recursos) y consistiría en fijar un nivel arancelario uniforme (por ejemplo, 25 por ciento) para todos los rubros incluidos en el mercado regional. Este nivel uniforme, sumado a los gastos de transporte dentro del área, que son relativamente elevados, produciría un margen de protección para las industrias de cada país, que puede ser considerado indispensable para disminuir los reajustes de los medios productivos durante la primera fase de la integración.

4. Mercado regional para manufacturas y productos primarios

1. Una fórmula de integración de mercados más amplia abarcaría también - además de las manufacturas tradicionales - algunos o todos los productos agrícolas y materias primas agrícolas, forestales y mineras. Las ventajas de esta ampliación del mercado regional seguirían las líneas de la exposición anterior: redistribución más intensa de recursos, con las repercusiones consiguientes sobre los costos en los diversos países miembros. Pero cabría agregar otros dos aspectos favorables: la eliminación de las distorsiones que inevitablemente acompañan una integración limitada a sólo algunos sectores de actividad, y la apertura de mayores oportunidades para la adhesión de otros países, además del reducido grupo de más alto nivel de desarrollo económico e industrial.

De acuerdo con fórmulas anteriores de mercado regional, los sectores cuyos mercados eran integrados forman sólo una parte de las economías de los distintos países. Esto significa que, en esos casos, la actividad en los sectores integrados se encuentra subordinada a influencias de carácter monetario, fiscal, cambiario, etc., que se han desarrollado independientemente y que es muy probable que correspondan a distintas orientaciones. En esa forma, los sectores integrados de cada país sufren presiones encontradas, de las que podrán resultar distorsiones en la aplicación de los recursos productivos. Esto no podría ocurrir en un mercado regional de ámbito general, puesto que las mismas presiones monetarias, tributarias, etc., se ejercerán por igual sobre todos los sectores y, además, tenderían por sí mismas a ser coordinadas gracias a la acción de un organismo común o mediante algún mecanismo de consulta.

/¿No podrán

¿No podrán los países relativamente subdesarrollados del área encontrar en un mercado regional general los motivos de atracción que para ellos posiblemente faltarían en un mercado regional limitado a los bienes de capital o, incluso, a las manufacturas? Esto no significa que se piense que sea conveniente algún arreglo de integración dentro del cual se observe una especialización de esos países en el suministro de materias primas y otros productos primarios a los más desarrollados del área. Al revés, parece del todo conveniente alguna solución que provoque la progresiva diversificación de las economías y de las exportaciones de los países menos desarrollados de América Latina. Sin embargo, en un enfoque realista del problema de formación de un mercado regional no se puede pasar por alto el hecho de que en la actualidad y en el futuro previsible, las posibilidades de desarrollar rápidamente actividades industriales de gran complejidad tendrán que estar geográficamente limitadas.

2. El problema de los reajustes necesarios parece ser en este caso la cuestión fundamental. Desde un punto de vista técnico, es seguro que existen ciertas posibilidades de elaborar mecanismos para la eliminación de obstáculos al intercambio con una graduación suficiente como para apartar el riesgo de repercusiones demasiado grandes y repetidos en las actividades de los países miembros. Sin embargo, un aspecto importante de esta cuestión es el hecho de que a fórmulas de mercado regional más amplias (en los productos abarcados) tendrían probablemente que corresponder compromisos más estrictos entre los países miembros para la coordinación de sus políticas interiores, en los campos monetario, cambiario, de inversiones y otros. Además, la entidad u organismos encargados de administrar el mercado regional posiblemente tendrían que disponer de poderes tanto más amplios cuanto más intensa fuese la integración económica representada por ese mercado regional. Esta parece ser una consideración realmente importante en el balance de ventajas e inconvenientes de un mercado regional de gran amplitud.

Para suavizar la fusión de mercados de los productos en más fuerte competencia dentro del mercado regional, podría establecerse un ritmo

/más lento

más lento y variable de rebaja de aranceles y restricciones cuantitativas según la intensidad de la competencia existente en cada grupo de productos. La gradación puede ser introducida, no sólo en el nivel del arancel final deseado, sino también en el plazo elegido para llegar a ese nivel arancelario.

Existe asimismo la posibilidad - que parece especialmente aplicable a los productos agrícolas - de elaborar disposiciones que abran libremente los mercados nacionales al intercambio regional, pero únicamente para el margen del consumo nacional de cada producto que exceda al volumen actual de la producción nacional. En esta forma pueden evitarse reajustes o se tornan lentos e indirectos aquellos que sean indispensables. Esas disposiciones son difíciles de fijar y traducir en reglas fijas, de aplicación automática. Probablemente sería difícil llegar más allá del establecimiento de los principios generales, las categorías de productos y el grado de flexibilidad a adoptar en cada categoría de productos, quedando su aplicación a cargo de algún organismo encargado de administrar un programa de liberalización controlada, como ocurre con el régimen establecido para ciertos productos agrícolas en el Benelux.

3. En relación con la hipótesis de un mercado regional amplio, como la que se considera aquí, debe mencionarse la posibilidad de adoptar un método de reducción arancelaria basado en el promedio de los derechos, ponderado de acuerdo con algún criterio (probablemente el consumo aparente de cada producto), que permitiría a cada país elegir el camino más llano para la eliminación de sus aranceles. Este método parece especialmente aconsejable en el caso de un esquema de mercado regional que abarque gran número de países y todos o casi todos los productos. Sería quizás menos difícil conciliar entonces en el mismo arreglo general las distintas conveniencias de los países miembros.

Los países más desarrollados, que tienen el deseo - y la posibilidad inmediata - de ampliar la producción y el intercambio de bienes de capital, podrían establecer sus propios planes de eliminación de aranceles para establecer desde luego un mercado común para esos productos. Aunque prácticamente la reciprocidad en esa liberalización rápida para los bienes

/de capital

de capital estuviera limitada a los países más desarrollados, ello no tendría carácter discriminatorio por dos razones: primero, porque las reducciones arancelarias serían aplicables a todos los países de origen de las importaciones, dentro del mercado regional, y, segundo, porque al término del programa del mercado regional, la reducción arancelaria sería la misma en todas las categorías de productos; es decir, la discriminación entre productos sería temporal.

Similarmente, los países menos desarrollados acaso podrían, tener sus propios programas de reducción arancelaria con una reciprocidad negociada entre ellos mismos, y entre ellos y los más desarrollados, en forma de mantener un equilibrio de conveniencias en el área.

Un arreglo de este tipo para la reducción arancelaria haría desde luego superflua la división de los productos o rubros en categorías, cada una de ellas con un plazo de integración distinto. Esa división en categorías - que parece útil para fórmulas de mercado regional más restringidas y basadas sólo en algunos sectores - podría reemplazarse en el caso de un mercado general por el mecanismo flexible de reducción arancelaria del promedio ponderado, que conduce por sí solo a la formación de categorías según la elección de cada país.

4. La programación de las reducciones arancelarias por iniciativa de los países ofrecería una ventaja que puede ser importante: dar una aplicación a las tendencias bilateralistas existentes en el área en forma no perjudicial a los necesarios fundamentos multilaterales de cualquier arreglo de mercado regional.

Sobretudo en los países del área meridional de América Latina, se ha observado una actitud hasta cierto punto favorable a la celebración de acuerdos entre pares de países, estableciendo un mercado común entre ellos para ciertos productos. Esta tendencia se manifiesta, por ejemplo, entre la Argentina y Chile con relación a los tractores. Semejante procedimiento bilateral tendría la ventaja de facilitar la selección de productos a incluir en el régimen de circulación libre. Pero, con su aplicación continuada, daría origen a una multiplicidad de relaciones entre pares de países, variable no sólo en función de los productos,

/sino también

sino también de los propios países. Y podría ser muy difícil traducir todas esas relaciones bilaterales en reglas institucionales. Basta mencionar que en cada país estarían en vigor aranceles internos distintos, conforme al país de origen de un producto dado. Además, surgiría el complicado problema de las declaraciones de origen para evitar o disminuir las desviaciones con fines fraudulentos. También habría que temer que este procedimiento bilateral pudiera dar lugar a situaciones de hecho frente a terceros países del área, haciendo muy difícil la futura inclusión de todos esos arreglos bilaterales en un mercado regional único para todos los países participantes.

Ahora bien - ¿no habría la posibilidad de conciliar los arreglos bilaterales para una reducción arancelaria más rápida en ciertos rubros específicos, con un acuerdo multilateral de mercado regional, mediante método flexible para la eliminación gradual de aranceles antes mencionado? De ser posibles esos arreglos podrían influir sobre la programación del desarrollo industrial en cada país, de acuerdo con las reflexiones que se presentan más adelante. ^{6/}

^{6/} Véase la sección 3 del capítulo III.

Capítulo III

DISTRIBUCION REGIONAL DE INDUSTRIAS

1. La condición básica para el éxito de cualquier modalidad de integración económica ha de ser que la fórmula adoptada permita un desarrollo más o menos parejo de nuevas actividades en toda la región integrada. Sin embargo, puede darse una distribución desequilibrada de las industrias nuevas entre los diversos países miembros, tanto porque tengan aptitudes distintas como por desniveles regionales en el desarrollo.

La diferente orientación que el desarrollo toma en cada país, con independencia de su renta nacional media, puede encerrar condiciones más o menos favorables para un desarrollo industrial futuro. Así, el ensanche de los mercados podría hacer posible una industrialización mucho más acentuada en uno u otro de los países miembros de un mercado regional. Cabe advertirlo así en el Brasil. El grado de adelanto logrado por numerosas ramas de la industria mecánica y metalúrgica en ese país, el empuje de su industria en general y la vitalidad de la iniciativa privada - conjuntamente con la ventaja inicial que ofrece el tamaño relativamente grande del mercado interno - acaso influyan fuertemente en la distribución regional de nuevas actividades. Tales factores justifican el atento análisis de las posibilidades de que el Brasil, con la apertura del mercado regional constituya un polo de atracción del desarrollo industrial del área.

De ocurrir así, las perspectivas de desarrollo regionalmente desequilibrado que se advierten no serían la consecuencia de un nivel de ingreso por habitante más elevado en el país beneficiado, sino que se producirían por existir ya una base industrial suficientemente amplia y un vigoroso proceso de crecimiento. El ingreso por habitante en el Brasil es la mitad del de la Argentina; incluso el ingreso medio en la región industrial del centro-sur del Brasil es probable que no llegue al nivel medio argentino. El ingreso medio brasileño es también inferior a los de Cuba, Chile, el Uruguay y Venezuela y no muy distinto

/a los

a los de Colombia y México. Sin embargo, en los últimos diez o quince años su industrialización ha progresado con un ritmo extremadamente rápido.

2. Este mismo problema se plantea con mucha mayor amplitud y frecuencia cuando existen pronunciados desniveles en el desarrollo económico traducidos por grandes diferencias en el ingreso medio.

En varios países latinoamericanos se aunan las desventajas del bajo nivel del ingreso por habitante, de la estrechez del mercado nacional - cuando el bajo ingreso no es compensado por una población numerosa - y de la inexistencia de una base industrial suficiente como punto de partida hacia metas más audaces. Todas ellas hacen más real el peligro de los aludidos desequilibrios regionales.

1. Desequilibrios regionales posibles

1. Las distintas situaciones que se dan en América Latina permiten llegar a la conclusión de que la distribución desequilibrada de las industrias nuevas entre los países del área - consecuencia de los desniveles en el desarrollo o de las características de éste - puede considerarse en tres planos distintos.

2. Primeramente debe plantearse la cuestión con respecto a un grupo de países de desarrollo industrial no muy distinto, a saber: la Argentina, el Brasil y México. Cada uno de ellos tiene en su industria actual un punto de apoyo adecuado para los mayores esfuerzos de industrialización que exigiría la formación del mercado regional. Considerados aisladamente, sus mercados internos también son lo bastante amplios como para justificar económicamente numerosas actividades industriales nuevas. Sin embargo, ¿cómo se comportaría el desarrollo industrial futuro de esos países después de eliminar por completo las trabas arancelarias, cuantitativas y cambiarias o de pagos que se opongan al intercambio de manufacturas entre ellos? ¿Se especializaría cada uno de esos países en ciertos rubros, manteniendo cierto equilibrio en el desarrollo industrial de nuevos rubros en cada país o, por el contrario, se encauzaría gran parte de ese desarrollo hacia el centro industrial más adelantado del área.

/3. En segundo

3. En segundo término, se plantea la misma cuestión en cuanto al establecimiento de una competencia irrestricta entre los tres países más industrializados y de más amplio mercado interno del área - la Argentina, el Brasil y México - y aquellos otros en que también hay base para el ulterior desarrollo industrial, pero cuyo mercado interno es sensiblemente más reducido: Colombia, Chile y quizás también el Perú. Las desventajas competitivas de este segundo grupo de países están principalmente en la estrechez de su mercado interno y en su dificultad para aprovechar el mercado más amplio que ofrecería la integración regional de mercados nacionales.

4. En tercer lugar se halla el problema de la perspectiva de una industrialización futura desequilibrada que es más agudo cuando se considera la situación de los países poco desarrollados como Bolivia, el Ecuador y Paraguay. En este caso la estrechez de los mercados internos, la falta de un punto de partida industrial mínimo y la modestia de los servicios de utilidad pública existentes amenazan a esos países con quedarse retrasados en su industrialización y en su desarrollo económico general. Esto puede plantear dos situaciones desfavorables. Ante todo, sin perjudicar el ritmo de desarrollo económico general de esos países, la integración regional podría encauzar ese desarrollo exclusivamente hacia las actividades primarias, oponiendo dificultades a la diversificación económica. Asimismo cabe pensar en que los efectos desfavorables llegaran más lejos, no sólo impidiendo la industrialización progresiva de los países menos desarrollados del área, sino también haciendo disminuir el ritmo de su desarrollo económico general.

5. El problema de la eventualidad de un desarrollo regional desequilibrado se analizará en cada uno de esos tres planos examinando las distintas soluciones posibles. En este capítulo se consideran los dos primeros casos, es decir, la eventualidad de una industrialización desequilibrada por efecto de aptitudes distintas y de mercados internos desiguales en países de nivel de desarrollo económico más o menos parejo. En el capítulo siguiente se analizará el problema del desequilibrio producido por acentuados desniveles regionales en el desarrollo económico.

2. Polos de atracción industrial

1. Considérese el problema de los polos de atracción en el desarrollo industrial en el caso de países como la Argentina, el Brasil y México, que tienen una base industrial de potencialidades más o menos parejas y mercados internos de tamaño no muy distinto.

Las diferentes aptitudes y recursos productivos que ofrece cada uno de dichos países crean el riesgo de una concentración demasiado fuerte del desarrollo industrial futuro sólo en uno de los países miembros del mercado regional, de lo que quizá surgiría una situación inaceptable para los demás.

2. Nada permite decir por el momento si los costos probables de fabricación de una lista de bienes de capital representativa son muy distintos o más o menos idénticos en los varios países del área, y en especial en los tres países de industria más madura que se han mencionado. Es claro que el mayor desarrollo industrial de algún país en las manufacturas mecánicas y metalúrgicas podría hacer pensar en un desequilibrio favorable a ese país. Pero ciertos factores - algunos de los cuales quizás sean de gran importancia - van en contra de la probabilidad de un desarrollo de las nuevas actividades demasiado concentrado en un solo país, bajo el impulso de una competencia enteramente libre.

Esos factores compensatorios son, ante todo, los elevados costos del transporte dentro del área latinoamericana, que constituyen una protección natural para la industria de cada país. Cabe destacar, en segundo término, el carácter accidental que tiene la especialización nacional en el desarrollo de la industria. Los rubros que en cada país se han creado son fruto de una evolución histórica en la que han influido numerosas circunstancias. El desarrollo subsecuente no es concebible en forma independiente de la industria que ya existe, sino que ha de ser una prolongación de esa industria, condicionada por sus características y su estructura actual. Los distintos sectores de fabricación no pueden funcionar o establecerse en forma aislada o independiente, puesto que todos mantienen entre sí muy estrechas /relaciones. En

relaciones. En esta forma, la industria actual condiciona muy estrechamente la industria por establecer, lo que es una salvaguardia para el desarrollo industrial futuro de países como los aquí mencionados, todos los cuales tienen industrias mecánicas y metalúrgicas más o menos desarrolladas.

3. Otro hecho reafirma esta argumentación, concretamente en el caso de la Argentina y el Brasil. El mercado interno de bienes industriales tiene desde hace muchos años en la Argentina la misma gran dimensión que en la actualidad, puesto que no ha habido en el país en los últimos dos o tres quinquenios, un aumento pronunciado del ingreso por habitante. En cambio, el gran tamaño del mercado interno del Brasil resulta del fuerte crecimiento de la población o del ingreso medio en los años recientes. Esta diferente evolución parece haber producido importantes repercusiones en la competencia y en la productividad de ambos países. En muchos rubros mecánicos y metalúrgicos - y principalmente en los que producen bienes de consumo duradero - la suspensión del crecimiento del mercado interno argentino parece haber provocado una intensificación creciente de la competencia entre los productores industriales, que se refleja favorablemente en la productividad y en los costos. A su vez, la constante ampliación del mercado brasileño no ha exigido un esfuerzo similar de los productores nacionales. Por igual razón, muchas industrias - sobre todo de bienes de consumo duradero - que sólo en fecha reciente han surgido en el Brasil, existen de antiguo en la Argentina, lo que contribuye al mismo efecto. También de esto resulta en parte que en la Argentina haya facilidades relativamente mayores en ciertos tipos de mano de obra calificada.

4. Es oportuno mencionar asimismo el efecto moderador que seguramente tendría sobre la competencia entre países la intensa e insatisfecha demanda de máquinas y equipos en el área latinoamericana, a la que antes se hizo referencia. Esa demanda se mantiene sin disminución - pese a los crecientes esfuerzos de fabricación nacional - como consecuencia del elevado ritmo de desarrollo general y de las conocidas limitaciones en la capacidad para importar. Si cierto rubro se ha desarrollado

/desde hace

desde hace varios años en alguno de los países más industrializados del área y no hay obstáculos para el intercambio, es muy poco probable que otro país emprenda la construcción de plantas similares - aunque en ellas espere obtener costos más bajos - porque existe amplio campo para la iniciativa en otros rubros. Además, el hecho de llevar la delantera supone ventajas en materia de experiencia y conocimientos técnicos y costos que pueden ser muy grandes y compensar con creces los altos costos de la materia prima importada o las menores economías externas.

5. En los países latinoamericanos - incluso en los que tienen una industria más desarrollada, y a ellos son aplicables estas observaciones - hay en juego distintos factores que tienden a desplazar a un segundo plano la comparación de los costos. Como en el área es muy escaso el capital en todas sus formas, resulta mucho más importante economizar en las inversiones o aprovecharlas mejor que conseguir costos finales más bajos. Además, en vista de la interdependencia a que antes se hizo referencia, los rubros que más conviene desarrollar en el país no son siempre aquellos que permitirían obtener más bajos costos en comparación con los proveedores tradicionales de máquinas y equipos. Transportadas al ámbito regional, estas consideraciones demuestran que hay algo más relevante que los costos en la distribución regional de las nuevas actividades industriales.

6. En un proyecto de mercado regional limitado - al menos inicialmente - a los bienes de capital y sus materias primas, el problema de la distribución regional de las nuevas industrias es mucho más importante que en una fórmula de integración amplia, que abarque todos los productos industriales o todos los rubros del intercambio.

La Secretaría Ejecutiva de la CEFAL está realizando estudios técnicos por sectores industriales que permitirán prever aproximadamente los costos probables de varios productos nuevos cuando sean manufacturados en cada uno de los principales centros industriales latinoamericanos. Estos estudios, por supuesto, no suministran sino algunos elementos de juicio - aunque fundamentales - para un examen que también deberá tener en cuenta otros factores, como las actividades industriales ya existentes en cada centro y la interdependencia

/de ciertos

de ciertos rubros.

Es probable que los resultados de esa investigación condicionen en aspectos importantes la fórmula a adoptarse para el mercado regional. Si los resultados demostraran la probabilidad de desequilibrios muy acentuados en la distribución de las nuevas actividades en los países miembros, es posible que convenga establecer en el mecanismo del mercado regional algunas limitaciones a la competencia con el objeto de salvaguardar el desarrollo industrial futuro de ciertos países, o que haya de considerarse la extensión del mercado regional a otros productos - por ejemplo, bienes de consumo duradero manufacturados, semiproductos, materias primas elaboradas o semielaboradas, etc. - a fin de compensar el desequilibrio en el desarrollo futuro y en el volumen del intercambio encontrado en los bienes de capital.

7. La posibilidad de una distribución desequilibrada hace pensar también en algún mecanismo que pudiera mantener un adecuado equilibrio de intereses entre los países miembros. Sin embargo, ese mecanismo pudiera ir en desmedro de la libertad de iniciativa deseable en el mercado regional y en contra de la distribución racional de los recursos productivos. En realidad, entre las características básicas del mercado regional ya acordadas por el Comité de Comercio figura la de que ese mercado sea enteramente competitivo y se asiente en el principio de la reciprocidad entre los países miembros. Esto quiere decir que las nuevas industrias deberían tener la facultad de elegir la localización que más les convenga desde el punto de vista de los recursos existentes y de los costos, o sea que surgirían, por obra de la iniciativa privada, donde más económica resulte la fabricación, teniendo en cuenta los costos del transporte dentro del mercado regional.

Habría que considerar las ventajas y la posibilidad de introducir bastante flexibilidad en el funcionamiento del mercado regional, tratando de conciliar la libertad de iniciativa con una acción cooperativa de los países miembros en la orientación geográfica de las nuevas inversiones, a fin de alcanzar el necesario equilibrio de intereses.

En este punto, algunas de las dificultades resultan de la distinta
/orientación que

orientación que en cada país del área se observa con respecto a las iniciativas industriales y principalmente del contraste entre la necesidad de autorizaciones previas y la reserva de mercados practicada en algunos de esos países, por una parte, y la completa libertad de iniciativa que hay en otros con respecto a las industrias de transformación. A consecuencia de este contraste, es probable que resultara inaceptable para algún país cualquier solución basada en una repartición más o menos autoritaria de las nuevas industrias - reservas mutuas de mercados -, que quizás fuera aceptable y más fácilmente aplicable en alguna otra república.

3. Arreglos bilaterales equilibradores del desarrollo industrial

1. Aunque se respete la completa libertad de iniciativa, es probable que haya formas no autoritarias de influir en tal repartición de actividades. Dos soluciones - que no se excluyen, entre sí, al menos en parte - podrían ofrecerse para este problema. Por un lado, ciertos arreglos bilaterales para desarrollar sectores industriales o intercambiar sus respectivos productos, que podrían combinarse con un régimen multilateral y no discriminatorio de comercio. Por otro lado, en la política industrial de cada país, incluso en la de tono más liberal, siempre es posible encontrar algún medio de influir selectivamente en las inversiones, sobre todo para el desarrollo de sectores nuevos.

2. Si, a fin de eliminar gradualmente los aranceles interiores, se adoptara el procedimiento de la media ponderada en el cálculo de las sucesivas rebajas previstas en el programa, como quedó expuesto en el capítulo anterior, sería posible aplicar la primera solución.

Este procedimiento no exige que cada país participante libere los mismos productos al mismo tiempo y en la misma proporción. Sólo importa el nivel medio de rebaja arancelaria que se alcance en cada plazo del programa, siendo atribución de cada país elegir su propio plan de rebajas, en lo que se refiere a la selección de productos. Ahora bien, nada impide que dos o más países se entiendan entre sí para acordar determinadas reducciones arancelarias que tengan en cuenta

/sus mutuos

sus mutuos intereses y esté dentro de los niveles medios del programa general de liberalización. En caso de estimarlo aceptable, un acuerdo bilateral de ese tipo debería contener concesiones recíprocas, lo que haría posible satisfacer las necesidades o conveniencias concretas de cada país, en relación con sus propios planes de desarrollo industrial. Esas concesiones arancelarias no contradirían el acuerdo general de mercado regional, porque dichas ventajas bilaterales se aplicarían en forma automática a todos los demás países miembros mediante algo así como la "cláusula de nación más favorecida" y porque para concederlas no se usaría más instrumento que la reducción arancelaria prevista en el acuerdo general.

Véase un ejemplo. El Brasil está desarrollando una importante industria automotriz y es probable que dentro de poco tenga una producción de camiones excesiva para sus necesidades internas. Chile, que necesita camiones, está desarrollando simultáneamente su producción siderúrgica y se propone crear astilleros para usar en la construcción de navíos las chapas largas de acero que su mercado interno no podrá absorber por completo. Ante esta situación, Chile y el Brasil podrían llegar a un acuerdo para eliminar totalmente los aranceles y otros obstáculos interiores que se opongan a la importación de camiones en el primer país y de navíos en el segundo. Esa eliminación arancelaria se computaría en el nivel medio anual de rebaja obligatoria para cada país. La preferencia así establecida sería accesible a todos los demás países del área, aunque en la práctica sólo los dos países mencionados podrían aprovecharla de inmediato. A eso se reduciría la preferencia acordada.

Arreglos de ese tipo no tienen por qué limitarse a dos países. Siguiendo el ejemplo anterior, cabría observar que los elementos propulsores representan un porcentaje muy elevado del costo de una embarcación. Sin embargo, la fabricación de motores diesel de gran potencia sólo puede emprenderse en escala económica cuando se destina también a otros usos, como la propulsión de locomotoras, etc. Siendo así que la Argentina tiene una planta productora de motores diesel de gran potencia,

/sería posible

sería posible incluir a este país en el acuerdo mencionado. Chile entonces suministraría al Brasil embarcaciones provistas de motores diesel fabricados en la Argentina; Chile y Argentina, por su parte, recibirían camiones del Brasil. Se trataría no de un ajuste de trueque o de compensación, sino de transacciones no aisladas del intercambio intrarregional, pero impulsadas por un sistema de concesiones arancelarias especialmente estudiado al efecto.

Convendría analizar con detenimiento si la generalización de acuerdos de este tipo entre grupos reducidos de países y dentro del marco general del mercado regional contribuiría o no en forma sustancial a disminuir el riesgo de una distribución desequilibrada de las nuevas actividades industriales.

3. Cabría otra solución más ambiciosa al problema de la distribución equilibrada de industrias en la región: un acuerdo entre los países miembros para la orientación - no la distribución autoritaria - de las nuevas inversiones.

Este procedimiento se basaría en los métodos selectivos del desarrollo industrial, sobre todo en cuanto a los bienes de capital pesado que aporta la industria pesada, de uso más o menos general en todos los países del área.

Las grandes empresas industriales casi siempre dependen para su establecimiento de alguna concesión, beneficio o garantía de los gobiernos. Ciertos países han adoptado una orientación muy flexible, puesto que no dan carácter exclusivista o monopolizador a tales ventajas, es decir, no equivalen a una reserva absoluta del mercado. En otros, en cambio, los incentivos se aplican de manera menos flexible. El establecimiento de nuevas empresas requiere en ellos autorizaciones previas, que a veces se dan con carácter exclusivo.

Dejando de lado las diferencias en el grado de flexibilidad de la política industrial adoptada en los diversos países latinoamericanos, parece probable que a través de la concesión de aquellos incentivos habría la posibilidad de encauzar preferentemente hacia ciertos sectores el desarrollo industrial.

Los procedimientos de este tipo, es probable que habrían de

/seguir usándose

seguir usándose en cada país después de la institución del mercado regional. Acaso debería procurarse su coordinación sobre bases permanentes.

4. Esa coordinación tal vez podría conseguirse ^{1/} haciendo que las decisiones relativas a las grandes empresas se tomen, como hasta aquí, para cada país, pero previa consulta a todos los organismos nacionales encargados de orientar el desarrollo industrial. Tales consultas tendrían lugar a través de la agencia o comisión del mercado regional y de acuerdo con un procedimiento previamente acordado. En las decisiones que tomara cada organismo planificador nacional se observarían ciertos criterios básicos también previamente acordados. Mediante esas consultas se trataría de conseguir que las nuevas actividades de fabricación de bienes de capital se distribuyesen equitativamente entre los países miembros. Los criterios básicos aludidos podrían ser los siguientes:

- a) nivel más bajo de los costos de producción;
- b) existencia de industrias auxiliares necesarias en cada caso;
- c) exigencia de un desarrollo industrial equilibrado en cada país;
- d) creación de sectores complementarios de producción con reflejos favorables sobre los costos de producción, y
- e) equilibrio de intereses entre los países miembros, en cuanto al volumen del intercambio recíproco se refiere.

Con objeto de facilitar las decisiones, los elementos informativos se reunirían en estudios técnicos preparados por alguna entidad adecuada.

5. Siempre podría subsistir algún elemento arbitrario, - es decir, independiente de la acción de las fuerzas del mercado - en este proceso de repartición de actividades, que podría modificar la distribución óptima de los recursos productivos de la región. Sin embargo, debe pensarse que la alternativa de este procedimiento no es la adjudicación óptima de los recursos sino la acentuada distorsión que es inevitable cuando el desarrollo industrial de cada país se limita a sus fronteras

^{1/} Las observaciones siguientes son meramente ilustrativas y no envuelven sugerencia concreta alguna.

nacionales. Además, una adjudicación óptima se compone de los mismos ingredientes que habrían de utilizarse en las decisiones conjuntas del mercado regional: nivel comparativo de los costos, actividades similares existentes, etc. En consecuencia, esa repartición flexible de industrias en el ámbito del mercado regional no podría menos de mejorar mucho la actual adjudicación de recursos desde el punto de vista económico y podría subsistir aun a falta de arreglos para crear un mercado más amplio que el nacional de cada país.

6. Tales son las reflexiones que sugiere la eventualidad de una tendencia al desequilibrio en la creación de nuevas industrias en el ámbito de un mercado regional. Si los estudios sectoriales que en estos momentos se hacen demostrasen que no existe esa tendencia o si un análisis más detenido de los diversos factores que influyen en la localización de industrias revelase el predominio de factores descentralizadores, se simplificaría mucho la cuestión del mercado regional y su mecanismo.

En el caso de que, después de aquel análisis, subsistiesen dudas sobre la posibilidad de un fuerte movimiento de concentración regional de industrias, es probable que conviniese dotar al mercado regional de los mecanismos descentralizadores adecuados.

¿Sería posible formular algún esquema concreto sobre una acción conjunta en la selección no autoritaria de nuevas inversiones industriales en el área valiéndose de las líneas básicas expuestas? Para hacerlo habría que ahondar más en el análisis del problema, en sus múltiples aspectos. Sin embargo, las dos orientaciones mencionadas - complementarias más bien que alternativas - quizás servirían en ese sentido. Cabría valerse de arreglos bilaterales - o entre grupos reducidos de países - para coordinar los distintos planes nacionales de eliminación arancelaria, orientándolos de preferencia hacia los rubros industriales cuyo desarrollo a corto plazo fuera más conveniente para cada país. La elección de esos sectores y su coordinación podría conseguirse a través de algún mecanismo de consulta previa, basado en los medios de que la política industrial selectiva dota a los gobiernos.

7. Podría

7. Podría llegar a ser de gran amplitud una acción cooperativa de ese tipo en el campo de la producción industrial para el mercado regional. Aunque debería dispensarse mucha mayor atención al estudio de este problema, no es imposible ejemplificar esa acción cooperativa ni apuntar algunos sectores donde podría aplicarse con buenos resultados.

Cabe, en primer término, hacer gradualmente complementarias las producciones siderúrgicas de la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, México, el Perú y Venezuela. Para ello habría que estudiar, por un lado, la distinta composición de la demanda de productos siderúrgicos en los países mencionados y, por otro, la estructura de la producción en cada país - que depende de las características que tengan las inversiones - e investigar las posibilidades de cada uno para especializarse en ciertos tipos de productos acabados - chapas, barras, perfiles, etc.- y seguir dependiendo del mercado regional en cuanto a los demás.

En segundo término, podría pensarse en que los países miembros del mercado regional elaborasen y aplicasen conjuntamente programas de reequipamiento para determinados sectores industriales. El objeto de tales planes, que servirían como elementos de orientación a los empresarios privados, sería ofrecer a los industriales fabricantes del equipo de que se trate aquella visión de conjunto de las necesidades de la industria de cierto sector en todos los países miembros que les es necesaria para que puedan planear su producción futura. A la vez permitirían que los países miembros fijaran, de común acuerdo, los incentivos para la fabricación de tales equipos. Hay, desde luego, dos sectores en que se hace sentir más la necesidad de un esfuerzo macizo de reequipamiento de las empresas existentes:

- a) industria textil (máquinas de hilandería y tejeduría y equipos menores complementarios);
- b) industria mecánica (principales tipos de máquinas-herramientas).

Deben mencionarse en tercer lugar las perspectivas excepcionalmente favorables que puede ofrecer un mercado regional en cuanto a planes conjuntos destinados a equipar sectores nuevos o ampliar los existentes, mediante la fabricación nacional por integración de recursos (utilización programada de facilidades productivas existentes). Podrían ser más adecuados tales planes sobre todo en los sectores siguientes:

/a) plantas

- a) plantas productoras de celulosa;
- b) equipos transportadores de minerales;
- c) equipos para la perforación, extracción y refinación del petróleo, y
- d) equipos para otras plantas químicas (fertilizantes, etc.).

Los tres ejemplos citados abarcan un amplio campo donde podría ser especialmente fecunda la ampliación programada de actividades industriales equilibradamente distribuidas en la región, por medio de acuerdos entre grupos de países, dentro del marco de un acuerdo multilateral para la eliminación gradual de los obstáculos al intercambio.

4. Mercados internos de tamaño desigual

1. De la probabilidad de que para un desarrollo industrial generalizado surgiesen obstáculos originados en la atracción que ejercen los centros industriales más avanzados se trató en los párrafos anteriores de este capítulo con respecto a los países más industrializados del área. Muchos de los argumentos expuestos son igualmente aplicables a otros países. Los factores de desequilibrio, sin embargo, son sin duda más fuertes en relación con países industrialmente menos desarrollados, lo que plantea la cuestión de saber qué precauciones podrían adoptarse además de las ya mencionadas.

En países como Colombia o Chile y quizá también en el Perú existe el riesgo de que se quedaran a la zaga de sus vecinos más industrializados, dada la estrechez de sus mercados nacionales. El factor mercado reducido caracteriza el problema del desequilibrio potencial para este grupo de países.

2. Podría parecer que la limitación de los mercados nacionales desaparecería si se refundieran esos mercados en otro común más amplio, abierto indiscriminadamente a los exportadores de todos los países miembros. En efecto, en un mercado regional hay posibilidades potenciales más amplias que las que se ofrecen a los productores de los países pequeños. Pero, desde un punto de vista realista, no cabría desconocer el obstáculo que supone aquella limitación. Para aprovechar el amplio mercado multinacional, en muchos casos los productores tendrían que apoyarse por algún tiempo en el mercado nacional respectivo. Las fabricaciones iniciadas en escala pequeña en proporción a los mercados nacionales más reducidos, se hallarían en desventaja, por sus altos costos, con relación a los productores de mercados nacionales más amplios que tendrían costos reducidos. Puede ser difícil superar este obstáculo, sobre todo a los fabricantes pequeños y medianos que no tengan conexiones internacionales, que sólo por un crecimiento gradual y lento podrían alcanzar el mercado regional. Proceder en otra forma - esto es, iniciar fabricaciones directamente en una escala proporcionada a la dimensión del mercado regional - significaría un riesgo muy elevado, en el que probablemente sólo incurrirían determinadas /empresas internacionales

empresas internacionales de gran tamaño, que cuentan con una red comercial organizada en cada país - encargada anteriormente de distribuir las importaciones de fuera del área - con marcas comerciales ya conocidas en toda el área y con abundantes recursos financieros.

3. La desigualdad de los distintos mercados nacionales puede no sólo dificultar la conquista del mercado regional por los productores de un país de mercado interno reducido, sino también - en aquellas fabricaciones donde hay muy pronunciadas economías de escala - impedir que los productores nacionales ganen su propio mercado interno en la competencia con los productores de los países mayores del área.

4. No parece imposible resolver dificultades de este tipo. En primer término debe recordarse todo lo que antes se dijo acerca del importante papel que la coyuntura histórica juega en la especialización - dentro de cada país y en los distintos países - acerca de la enorme presión de la demanda de manufacturas en general y de bienes de capital en particular en todos los países del área y acerca de lo que esto significa como amortiguador de la competencia durante un período inicial que puede ser muy largo. Países como Colombia y Chile, además, cuentan para su intercambio con la elevada protección natural que representan los transportes difíciles y caros. Hay, finalmente, las posibilidades equilibradoras del desarrollo ofrecidas por el mecanismo que se discutió en párrafos anteriores de este capítulo, basado en acuerdos bilaterales o de grupos de países para la expansión más rápida del intercambio y para el consiguiente desarrollo acelerado de ciertos sectores industriales.

5. Si estos factores se considerasen insuficientes para salvaguardar el desarrollo industrial de Colombia o Chile, cabría pensar en la posibilidad de introducir en el mercado regional alguna flexibilidad adicional en su aplicación a dichos países. Esta flexibilidad puede obtenerse eliminando los aranceles interiores o uniformando los aranceles exteriores, esto es, en relación a los terceros países.

La eliminación de los aranceles interiores podría adoptarse en países como Colombia y Chile - perjudicados por su pequeño mercado interno -
/con relación

con relación a los países más desarrollados del área en un plazo más largo que al concedido por estos últimos como contrapartida. Esto es, Chile, por ejemplo, tendría acceso libre al mercado argentino en un plazo de diez años, mientras que la Argentina no tendría esa facilidad en el mercado chileno sino en un plazo de quince o veinte años. Una disposición de este tipo tal vez resolviera el problema del desequilibrio de situaciones competitivas de los países pequeños en su primer aspecto, esto es, preservaría su mercado nacional de una competencia exagerada de sus vecinos de mercado más amplio e industria más grande.

6. La gradual eliminación de las diferencias que separan los diversos aranceles nacionales para las importaciones de fuera del área, hasta formar un arancel común, también podría servir como instrumento para un mayor equilibrio en el desarrollo industrial de la región. El alineamiento del arancel exterior es probable que significara para los países pequeños la elevación de los derechos a la importación de un gran número de bienes de capital. ¿No podría permitirse a esos países que aplazaran tal elevación de aranceles? En caso afirmativo eso representaría la posibilidad temporal de importar maquinarias y equipos en condiciones más ventajosas que los países más desarrollados del área. Y significaría una ventaja en los costos de fabricación de artículos manufacturados para el mercado regional, en favor de aquellos países, concedida como compensación a la estrechez de sus respectivos mercados nacionales. Si esta compensación es o no suficiente, solamente podría aclararse estudiando más a fondo la cuestión.

Capítulo IV

DESNIVELES REGIONALES EN EL DESARROLLO

1. Uno de los problemas más serios que plantea la estructuración de un mercado regional latinoamericano resulta de la existencia de niveles de desarrollo muy distintos en los países miembros. Esas diferencias, medidas por el ingreso por habitante, son del orden de 1 a 5 en el caso de el Paraguay y la Argentina y alcanzan a 1 a 3 en la comparación entre la media Paraguay-Bolivia-Perú y la media Argentina-Brasil-Chile.
2. Sin embargo, esta comparación no da una idea de todo el alcance de los desniveles regionales. En los países menos desarrollados del área el bajo ingreso por habitante coincide con una situación casi estacionaria, por lo menos, con un proceso de desarrollo menos rápido. En realidad, ésta es la dificultad principal, porque al no existir un vigoroso proceso de desarrollo en aquellos países, se produce una situación desfavorable, que podría tornarse irremediable, para la atracción de las nuevas iniciativas industriales permitidas por la mayor dimensión del mercado conjunto. Además, el desnivel que en este caso realmente importa es el existente entre los grados de desarrollo industrial en cada país, que se presenta mucho más pronunciado que el relativo al ingreso por habitante. La proporción de 1 a 2,5 que separa los ingresos por habitante del Paraguay y del Brasil, por ejemplo, no da una idea, ni siquiera aproximada, de la enorme desigualdad de condiciones en lo que se refiere a facilidades para la expansión de la industria manufacturera en esos países. Esta es la situación desfavorable que debe tomarse en consideración al establecer el mercado regional para no agravar los desniveles existentes y, si es posible, contribuir a eliminarlos paulatinamente.
3. Para comprender el problema en forma más completa, cabría señalar algunas características de los países relativamente subdesarrollados de América Latina que los diferencian de los países europeos de la franja mediterránea.

En aquellos países europeos suele haber un exceso de población agrícola que puede ser transferido hacia actividades industriales nuevas sin

/que ello

que ello ocasione una disminución del producto agrícola global y sin exigir una tecnificación previa de la agricultura. En los países latinoamericanos mencionados cualquier traslado en gran escala de población activa de la agricultura u otras actividades primarias hacia la industria hace necesario un esfuerzo previo de tecnificación de aquellas actividades que permita reducir la cantidad de mano de obra empleada por unidad de producto, si se quiere evitar una disminución del producto agrícola o del producto de las restantes actividades primarias. En los países relativamente subdesarrollados de América Latina, donde no hay un proceso regular de crecimiento, no se realiza en forma sistemática la introducción de técnicas más capitalizadas en las actividades primarias y ésta es una razón más que dificulta el desarrollo industrial.

4. En lo que se refiere a comunicaciones, la situación geográfica es también mucho más favorable en los países mediterráneos europeos que en países como el Paraguay o Bolivia, e incluso en Chile y los demás países del Pacífico. Las dificultades resultan no sólo de la distancia de los grandes centros comerciales e industriales del mundo, sino también de su aislamiento recíproco.

Finalmente, cabe mencionar que el subdesarrollo económico en general y el atraso industrial en especial, son mucho más acentuados en América Latina que en Europa, y ello tanto absolutamente como en relación con los centros más desarrollados de las regiones respectivas. La diferencia, por ejemplo, entre el Paraguay y Bolivia, por un lado, y la Argentina y el Brasil, por otro, es mucho más marcada que entre Portugal o Grecia, y Francia o Alemania. Debería tomarse en cuenta este tipo de circunstancias al estudiarse la inclusión de los países subdesarrollados en algún esquema de integración económica latinoamericana.

1. Mercado regional y nivelación del desarrollo

1. La existencia de esos desniveles de desarrollo en el área plantea una cuestión previa de importancia fundamental. El subdesarrollo relativo entre los países de América Latina es un problema que existe independientemente de los proyectos de integración de mercados. Parece indudable que más

tarde o más temprano habrá que dar solución a este problema con el fin de evitar la formación y consolidación de focos de vida económica y social conturbada en América Latina, y en esa dirección apuntan los sentimientos de solidaridad y fraternidad continental. El planteamiento y principio de solución de ese problema no tiene por qué depender de algún régimen de mercado regional. La acción gradual para eliminar la mayor parte de los desniveles de desarrollo en la región y la acción orientada a fomentar el intercambio intrarregional mediante la fusión de mercados son en realidad cosas distintas, que se pueden intentar poner en práctica independientemente una de otra.

Ello no quiere decir que la formación de un mercado regional con ciertas modalidades o características determinadas deje de influir en una u otra forma sobre el desarrollo regional relativo. Con determinada fórmula de mercado regional podría hacerse todavía más difícil el proceso de desarrollo en los países más pequeños, en tanto que otra fórmula debidamente estudiada podría contribuir a impulsar ese desarrollo. Lo que aquí se persigue poner de manifiesto es que una relación de dependencia de esa especie entre la integración regional y la nivelación del desarrollo no tiene la misma magnitud en todas las fórmulas elegidas para poner en práctica esa integración. Cabría incluso señalar que sería posible elaborar algún tipo de mercado regional que no sólo no influya sino que guarde neutralidad respecto al crecimiento de las economías menos desarrolladas de la región.

Si bien es cierto que es posible mantener sin grandes influencias recíprocas el mercado regional y los grados relativos de desarrollo, no es menos cierto que la formación de un mercado regional ofrece una oportunidad excepcional para abordar el problema más amplio del equilibrio en el desarrollo de América Latina.

La cuestión previa que debería considerarse se reduce entonces a elegir entre conservar el proyecto de mercado regional limitado cuanto sea posible a la esfera del intercambio, o plantear todo el problema del incremento y del equilibrio del desarrollo de América Latina en su conjunto dentro del esquema de mercado regional.

Si se considera que la formación de un mercado regional deberá concebirse sobre bases no demasiado ambiciosas para tener mayores probabilidades de aprobación, quizá no sea razonable pedir al mercado regional que resuelva el problema fundamental y más vasto de la promoción de un desarrollo acelerado y equilibrado en toda América Latina. Pero sí se justifican todas las precauciones para evitar el fortalecimiento de los factores negativos en el crecimiento de los países más pequeños.

Evidentemente, la elección es de naturaleza política más que técnica. Sin embargo, en ella influirán mucho los argumentos de orden económico, pues importa saber en qué términos debería plantearse el mercado regional para que también pudiera ser resuelto eficientemente el problema del desarrollo de la región y cuáles son las consecuencias de ese planteamiento más general para la política económica interior y exterior de cada país. Quizá las consideraciones siguientes puedan contribuir a dilucidar el problema.

2. La decisión de considerar el mercado regional nada más que en función del intercambio comercial significa que la fórmula de integración de mercados adoptada debería, como requisito mínimo en relación al desarrollo regional, mantener la situación actual, sin agravarla.

El mercado regional podría contribuir a ese efecto indeseable, es decir, al aumento de los desniveles ya existentes, en cuatro direcciones principales. En primer término, existiría la posibilidad de que, con la intención de extender los beneficios del comercio libre a los países menos desarrollados, se llegase en realidad a eliminar cualquier oportunidad de que se establezcan en ellos actividades manufactureras, incluso para abastecer sus propios mercados internos, pues es imposible competir sin protección con los productos similares de los países vecinos más industrializados. Esto mostraría que no es posible que a los países menores concedan completa reciprocidad en la eliminación de los aranceles internos.

En segundo término, podría ocurrir que se perfeccione y se extienda la industria transformadora exclusivamente en los países circundantes más desarrollados, y aumentase así la barrera constituida por las diferencias de productividad y de costos, que impide la exportación de los productos

manufacturados producidos en las áreas menos desarrolladas. Para dar debidas garantías a los países pequeños, en este caso, el mercado regional debería ser lo suficientemente general como para incluir productos (alimentos, materias primas en bruto o semielaboradas, etc.) mediante los cuales ellos puedan beneficiarse inmediatamente de la eliminación de obstáculos al intercambio.

En tercer término, las disposiciones del acuerdo de mercado regional no deberían permitir o facilitar el establecimiento de "centros de dominación", lo que ocurriría si los núcleos industrialmente más desarrollados tendiesen a crear en las regiones menos desarrolladas las fuentes de suministro de materias primas necesarias para su expansión de una manera absorbente y que impida el desarrollo en ellas de otras actividades, principalmente manufactureras y de elaboración de esas mismas materias primas. Este objeto presupone disposiciones contrarias a la formación de monopolios, a la aplicación de presión económica o de otra especie en las relaciones entre los países miembros, especialmente con los menos desarrollados y, en general, la proscripción de todos los arreglos bilaterales entre países miembros cerrados a los demás países.

Finalmente, la eliminación de obstáculos al movimiento de factores productivos dentro del área de integración podría atraer hacia los centros de mayor desarrollo industrial los capitales formados en los países subdesarrollados, al revés de lo que se considera necesario. Esta posibilidad sugiere la conveniencia de estudiar cuidadosamente las providencias a tomar sobre el movimiento de capitales en el área.

Es posible - aunque quizá no enteramente seguro - que la adopción de disposiciones de salvaguardia, algunas de las cuales han sido mencionadas a título de ejemplo, pueda contribuir a eliminar las repercusiones desfavorables para los países más pequeños originadas en la formación de un mercado regional en que el incremento del desarrollo de esos países no fuera una consideración principal.

2. Obstáculos a la propagación del desarrollo

1. Supóngase ahora que se ha considerado conveniente aprovechar la oportunidad de la formación de un mercado regional latinoamericano para encarar en toda su amplitud el problema de los países relativamente subdesarrollados. A estos efectos habría sido necesario concebir los mecanismos de funcionamiento del mercado regional en forma tal que brindara cada vez mayor atracción y dinamismo a aquellas economías de la región que tienen tendencia a quedarse rezagadas.

Con la libre circulación de productos y de factores se propaga el desarrollo económico, lo que se manifiesta en la igualación gradual de los niveles de ingreso en los distintos países, gracias a los movimientos de los factores inducidos por las diferencias de remuneración. Los movimientos del capital y del trabajo ocurridos entre los países en que esos factores se presentan en proporciones muy distintas, darían ocasión a la aproximación progresiva de los respectivos niveles medios de ingreso y, en consecuencia, de los niveles de desarrollo económico. La afluencia de capitales de los centros más desarrollados a los menos desarrollados, atraídos por una remuneración más elevada, y el éxodo de mano de obra hacia los centros industriales más importantes, en busca de sueldos más altos, provocaría dentro de la región una tendencia a nivelar el grado de desarrollo económico de los diversos países y el mercado regional podría entonces tener el papel de instrumento de esa liberalización. Y lo que se dice sobre la gradual nivelación del desarrollo en un plano regional, cabría trasladarlo al desarrollo interno de un solo país.

2. Sin embargo, existen obstáculos de variada naturaleza que probablemente impedirían total o parcialmente el funcionamiento automático del esquema en el ámbito de un grupo de países latinoamericanos.

Esas dificultades son las que se relacionan, en primer término, con la falta de una estructura institucional adecuada, de servicios de utilidad pública suficientes y de economías externas indispensables al desarrollo industrial, principalmente cuando ha de enfrentarse la competencia con otras regiones. En segundo lugar, debe mencionarse la estrechez de los

/mercados nacionales.

mercados nacionales. Además, no puede olvidarse la desventaja sufrida en la competencia con los otros países del área como resultado del desfavorable punto de partida industrial. Finalmente, un importante obstáculo al funcionamiento de aquel mecanismo automático de propagación del desarrollo es el que se origina cuando en las áreas relativamente subdesarrolladas, los salarios nominales son mantenidos a un nivel artificialmente elevado por algún medio institucional.

La falta de facilidades básicas (educación técnica, transportes adecuados, organización bancaria, etc.) puede ser un impedimento absoluto en gran número de casos para la aparición de nuevas actividades industriales en volumen suficiente como para poner en marcha un proceso de desarrollo. En ciertas oportunidades, la creación de esos servicios podría ser una condición impuesta a los empresarios privados, posiblemente empresarios extranjeros atraídos por una disponibilidad excepcional de materias primas o por la existencia de salarios muy bajos, cubriéndose los más altos costos resultantes del exceso de inversión con una protección suficiente. Pero en tales casos, podría quedar comprometida la posición competitiva exterior en relación con actividades similares localizadas en países vecinos con una estructura de servicios básicos más completa. En suma, la importancia de este obstáculo depende mucho de cuáles sean las actividades cuyo desarrollo se contempla, puesto que la incidencia de las economías externas en los costos de fabricación es muy variable en las distintas fabricaciones.

La inexistencia de una clase empresaria suficientemente experimentada y activa también hace difícil la creación de nuevas actividades industriales. Por lo tanto, quizá sería conveniente estimular la venida de empresas extranjeras hacia las zonas menos desarrolladas, y a que de esta manera aparte de los capitales ingresarían conocimientos y experiencia técnicos además de capacidad de empresa. Cabe aquí recordar que la carga que tiene que soportar la limitada capacidad de iniciativa y de administración existente en las regiones menos desarrolladas se aliviaría si en la creación de nuevas actividades se diera preferencia a ciertas actividades básicas, que por su propia naturaleza se organizan en unas cuantas unidades grandes. Además, esas actividades tienden a crear economías externas para otras fabricaciones más livianas.

La escasa dimensión de los mercados internos de los países relativamente subdesarrollados es en realidad una dificultad importante, aunque su incidencia también sea variable de acuerdo con las actividades elegidas. Cuando se toma el ingreso nacional total como medida aproximada del mercado, se encuentra que el de mayor dimensión de América del Sur, el de Brasil, es unas 80 veces más grande que el de Paraguay y más de 50 veces que el de Bolivia. Parece poco probable que pueda encontrarse una lista numerosa de actividades manufactureras en que la escala económica mínima esté comprendida en mercados tan reducidos. La dificultad estriba en el hecho de que cualquier actividad industrial localizada en un país relativamente subdesarrollado probablemente no podría beneficiarse de la mayor dimensión ofrecida por la fusión de los distintos mercados nacionales en un solo mercado común, sin que primero haya vivido y prosperado en su propio mercado nacional. Por lo tanto, los mercados internos extremadamente reducidos alargan demasiado la distancia que se debe recorrer antes de llegar al mercado conjunto, con el riesgo correspondiente.

Dadas las características de los recursos existentes en el país, o por otras razones, el desarrollo industrial debe basarse en ciertos casos en complejos o grupos formados por actividades industriales complementarias. La inexistencia de algunas de las fabricaciones componentes del complejo puede provocar dificultades de distinta especie. En primer lugar, los costos más bajos son los que resultan del aprovechamiento integral de todas las posibilidades ofrecidas por un complejo industrial. Un conjunto incompleto de actividades se traduce en costos algunas veces mucho más elevados. Este es el caso, por ejemplo, de la industria petroquímica. Puede ocurrir también que la falta de ciertas partes del conjunto que tienen el carácter de industrias auxiliares, sea un obstáculo insalvable para el establecimiento de ciertas fabricaciones. Ese establecimiento exigiría entonces la creación previa de todas esas fabricaciones auxiliares, elevando mucho la inversión necesaria y planteando el problema de la existencia de un mercado suficiente para ellas. Están en este caso muchas fabricaciones mecánicas y metalúrgicas, como las de material automotor, de material ferroviario, etc., que tienen en gran parte el carácter de armaduras de elementos producidos separadamente en otras instalaciones especializadas.

/Tanto este

Tanto este obstáculo, relacionado con la complementaridad de muchas actividades industriales, como el anterior, que guarda relación con la estrechez del mercado interno en los países menos desarrollados, hacen recordar el conocido argumento del "círculo vicioso" en el desarrollo económico. No son posibles nuevas e importantes inversiones dado el reducido tamaño de los mercados, y éstos se mantienen reducidos por falta de un volumen suficiente de inversiones. La solución parece estar en algún esfuerzo de inversión aplicado simultáneamente en varios sectores, con objeto de crear a corto plazo y en forma forzada el tamaño del mercado y las complementaciones necesarias para la continuación del desarrollo.

3. Esta cuestión debería analizarse también desde otro ángulo. La igualdad progresiva de los niveles de desarrollo mediante la libertad de circulación de los factores sería el producto de dos efectos combinados: la aceleración del ritmo del desarrollo en los países más atrasados y la disminución de ese ritmo en los países más adelantados. Los países más desarrollados luchan por aumentar su tasa de formación de capital, indispensable para mantener el ritmo del desarrollo que se ve amenazado por la conducta desfavorable del sector externo de sus economías. ¿Cómo recibirían estos países la aplicación de un procedimiento que representa ciertas transferencias de capitales en favor de los vecinos menos desarrollados, con el retardamiento consiguiente de su ritmo de desarrollo? Además, ¿no constituiría otro impedimento para la aceptación de ese procedimiento el hecho de que en el interior de los países más adelantados todavía subsisten extensas zonas relativamente subdesarrolladas?

Un hecho que debe ser considerado en relación con este problema es que serían relativamente modestas las transferencias de capital necesarias para encaminar el desarrollo regional conforme a un padrón de mayor uniformidad. Acéptese un ingreso por habitante de 150 dólares como el nivel de separación en América Latina del núcleo de países subdesarrollados en relación con los demás. Ese núcleo contendría entonces 5 países (Bolivia, el Ecuador, Haití, Nicaragua y el Paraguay), con un 3 por ciento del ingreso nacional total de América Latina. ¿Qué ocurriría si los restantes países latinoamericanos - esto es, todos aquéllos que tienen un ingreso por habitante superior a los

150 dólares - estuvieran dispuestos a aceptar la transferencia anual de nada más que el uno por ciento de su ingreso nacional hacia sus vecinos relativamente subdesarrollados? ^{1/}

Dada la gran masa de los países latinoamericanos cuyo ingreso por habitante está por encima del nivel mencionado, el uno por ciento de su ingreso nacional permitiría una inversión adicional muy elevada en los 5 países relativamente subdesarrollados, que alcanzaría al 34 por ciento de su ingreso nacional.

Ampliándose el criterio de selección, para incluir a todos los países que están por debajo del nivel de 200 dólares de ingreso por habitante, el núcleo relativamente subdesarrollado abarcaría a 4 países más: El Salvador, Guatemala, Honduras y el Perú. Este grupo más numeroso representaría un 9 por ciento del ingreso nacional total de América Latina, y el uno por ciento del ingreso nacional de los demás países más desarrollados, permitiría desviar hacia los primeros una masa de inversiones adicionales igual al 11 por ciento de su ingreso nacional.

Por burdas que sean, las cifras anteriores siempre hacen pensar que, en las condiciones actuales de América Latina, quizá fuera posible delinear alguna fórmula para fomentar el crecimiento en los países que tienen tendencia a quedar rezagados basada en un esquema de inversiones activadoras en que los mismos países latinoamericanos más desarrollados participarían en forma algo más que simbólica de una solidaridad continental.

Sería más fácil conseguir la aceptación de esta responsabilidad si se revelara una tendencia más favorable en un futuro cercano hacia la formación del capital en los países más desarrollados, o en caso de que el panorama político apunte claramente en esa dirección. Es ésta una cuestión que debe analizarse cuidadosamente en todos sus aspectos, algunos de los cuales no pueden plantearse en términos puramente económicos.

^{1/} Esa transferencia podría ser espontánea (capital atraído por las remuneraciones más elevadas que acompañan su mayor productividad física en los centros subdesarrollados) o efectuada por algún dispositivo de cooperación regional; la fórmula concreta para esa transferencia de capitales no importa en este momento.

4. Todos los obstáculos mencionados indican que es poco probable en el futuro inmediato que pueda asistirse a un impulso de crecimiento acelerado y de expansión industrial en los países menos desarrollados, como fruto espontáneo de la eliminación de las restricciones al libre movimiento de capitales y de mano de obra. Es posible que sólo se alcance ese resultado gracias a esfuerzos deliberados en ese sentido, apoyados en acuerdos suficientemente claros y precisos celebrados dentro del área de integración.

Estas medidas destinadas a acelerar un desarrollo más equilibrado de toda la zona del mercado regional podrían concebirse con dos orientaciones distintas. La primera solución se basaría en una repartición de mercados para ciertos productos, realizada según uno u otro criterio, entre los países adherentes. La segunda, que sólo buscaría modificar parcialmente el libre juego de las fuerzas del mercado, consistiría principalmente en la concesión de incentivos indirectos, por ejemplo, derogaciones arancelarias para ciertos productos en favor de los países menos desarrollados. Sin embargo, las dos soluciones parecen exigir el complemento de una institución de financiamiento a largo plazo para proyectos destinados al desarrollo económico de aquellos países.

3. Repartición de mercados

1. Conforme a una primera orientación, los diversos países miembros del mercado regional, reconociendo la desventaja competitiva de países como Bolivia y el Paraguay (citados únicamente como ejemplos), entrarían en acuerdo para concederles unilateralmente la facultad de desarrollar ciertas industrias, con derecho de colocar los respectivos productos en todos los mercados nacionales componentes del mercado regional. Esas industrias serían las que presentasen costos y otras condiciones de producción menos desventajosas en cada uno de aquellos países, por utilizar materias primas locales y exigir procesos con gran proporción de mano de obra, por ser relativamente independientes de otras industrias auxiliares, o por efecto de una combinación de esos factores. Su establecimiento se beneficiaría de un fondo o banco de inversiones, creado especialmente para este fin. La colocación de los respectivos productos en el mercado regional estaría asegurada en virtud del acuerdo celebrado por todos los demás países miembros

/con el

con el efecto de eliminar todos los obstáculos a su entrada en los respectivos mercados nacionales y de no iniciar fabricaciones similares en sus territorios durante un cierto número de años.

Esta reserva de mercados, garantizada a la fabricación de ciertos productos, seleccionados después de un cuidadoso estudio de las condiciones locales en cada país menos desarrollado, tendría la ventaja de impedir que la creación de las nuevas actividades impulsadas por el mercado regional se concentrara en un número muy limitado de centros industriales, todos localizados en los países más desarrollados. Transcurrido cierto número de años, las actividades iniciadas en las regiones subdesarrolladas podrían seguir sin el privilegio inicial, entrando en competencia con fabricaciones similares iniciadas en otros países. Mientras tanto, podrían surgir alrededor de las fabricaciones iniciadas en un régimen de exclusividad otras industrias menores al amparo de las economías externas gradualmente acumuladas. En esa forma, el mercado regional podría promover todo un proceso de crecimiento de la economía en los países más atrasados.

Desde luego, una solución de este tipo, basada en la reserva mutua de mercados, podría concebirse con distintos grados de decisión autoritaria. La elección de los productos a incluir en tal régimen, así como la iniciativa de su fabricación en los países menos desarrollados, pueden ser dejadas en manos privadas y los plazos para la concesión de reservas de mercado pueden no ser uniformes ni muy largos, quedando condicionados a la situación particular de cada producto.

2. En ciertos casos extremos, también sería posible reducir el elemento de decisión autoritaria a un mínimo, limitándolo, por ejemplo, a ciertas combinaciones arancelarias (tanto en los aranceles internos, como en los externos) destinadas a producir una preferencia de hecho en favor de ciertos países para el desarrollo de ciertas actividades.

Varios de los países menos desarrollados de América Latina poseen recursos minerales de metales no ferrosos en condiciones naturales excepcionalmente favorables. En la actualidad, esos minerales se exportan en bruto a los centros más desarrollados, principalmente afuera de América Latina. Al mismo tiempo, el consumo de metales no ferrosos (estaño, zinc, cobre y plomo) ha estado en aumento muy rápido en los centros industriales

latinoamericanos y este hecho induce a los países más desarrollados del área (en especial la Argentina y el Brasil) hacia la explotación y transformación de sus propios minerales, casi siempre de más baja ley.

La posibilidad que se presenta, en este caso, es que el creciente consumo de metales no ferrosos en América Latina se reserva en favor de una producción y transformación primaria (esto es, fundición y refinación) localizada en las áreas naturalmente más favorecidas y que son las que más necesitan un impulso de desarrollo industrial (Bolivia, el Perú, etc.).

¿Qué medios son los que podrían usarse sin llegar a una solución rígidamente autoritaria? Para asegurar la transformación de esas materias primas en los países menores, quizá sería suficiente que todos los países más desarrollados del área aceptaran adoptar un arancel bastante alto aplicable a las importaciones de esas materias primas y de los productos de su transformación primaria desde afuera del área del mercado regional. Al mismo tiempo, cabría esperar que - en interés del desarrollo de su industria de transformación secundaria - muchos productos terminados de metales no ferrosos tuvieran un fuerte grado de protección arancelaria en los mismos países más desarrollados, lo que significaría la garantía de un consumo creciente de materias primas y productos de su elaboración primaria en el mercado regional.

Al impulso de tales estímulos e independientemente de cualquier rígida reserva de mercado, es posible que la transformación industrial de algunos metales no ferrosos pueda efectuarse en los países latinoamericanos menos desarrollados. Para que pudiera ser así, la ventaja natural asociada a la localización de las materias primas, los elevados costos de su transporte dentro del área del mercado regional, la protección arancelaria contra importaciones del exterior y la rebaja de los aranceles internos más lenta en las materias primas en bruto que en los productos de su transformación primaria bastarían para hacer económica la iniciación de la industria respectiva en los países menos desarrollados. El establecimiento de industrias de elaboración primaria de metales no ferrosos en países como Bolivia, el Perú, etc., se vería facilitado por el hecho de que las industrias de ese tipo, no son tan exigentes en materia de economías externas como las industrias manufactureras comunes. Por el contrario, alrededor de esas industrias de refinación y elaboración primaria del cobre, del estaño, del zinc, etc.

- y al abrigo de las economías externas gradualmente producidas por esas actividades - podrían llegar a desarrollarse más tarde determinadas industrias secundarias. Un esquema de este tipo podría quizá tener aplicación a otros productos, principalmente en la lista de materias primas u otros productos primarios que los países más industrializados del área están consumiendo en cantidades crecientes (petróleo, etc.).

3. Los procedimientos flexibles para la gradual reducción de los aranceles internos y uniformación de los aranceles externos permitirían llevar el esquema anterior a la práctica.

En cuanto a los aranceles internos, la reducción debería ser más rápida en los países más desarrollados para los productos de la elaboración primaria y más lenta para las materias primas en bruto por lo que toca.

En cuanto a los aranceles externos, sería necesario, en primer término, llegar a un acuerdo entre los países acerca del nivel exterior mínimo necesario para impulsar dichas actividades de transformación primaria en los países menos desarrollados; y, en segundo término, acordar por parte de los mismos países desarrollados la obligación de, en la aproximación gradual de su arancel hacia el arancel externo uniforme, proceder más rápidamente (puesto que eso significa, prácticamente, elevarlos en relación con los mencionados rubros).

El único elemento de relativa decisión autoritaria, en ese caso, sería el establecimiento de aranceles suficientemente altos en relación con el exterior en los restantes países miembros y, en especial, en los más desarrollados, como para hacer antieconómica la competencia con las áreas menos desarrolladas en el abastecimiento de toda el área del mercado regional.

4. La solución para el problema de los países subdesarrollados dentro del mercado regional, basada en una reserva de mercados, permitiría asegurar un cierto grado de equilibrio bilateral en el intercambio de manufacturas dentro del área. Podría haber un equilibrio de conveniencias, con menos temor de que el funcionamiento del mercado regional pudiera acarrear la repetición en el plano latinoamericano del esquema tradicional de la división internacional del trabajo ocurrido en el plano mundial, en que algunos países se constituyen en centros manufactureros y otros se

/perpetúan en

perpetúan en su función de proveedores de materias primas y otros productos primarios.

Este es, sin duda, un aspecto positivo de una eventual repartición de mercados en defensa del desarrollo industrial ulterior de los países subdesarrollados. Pero es muy importante apreciar cuánto costaría obtener ese resultado en términos de distribución ineficiente de los recursos dentro del área. La distorsión sería probable en la medida en que el equilibrio bilateral no correspondiera a las aptitudes naturales, a los recursos y a las facilidades productivas de cada país, a través de la región. Aun en una modalidad mitigada de multilateralismo, como es la que observa la condición del equilibrio del intercambio de cada país con la región, una exigencia de trueque de manufacturas por manufacturas entre pares de países puede representar una seria distorsión en los recursos productivos dentro del área del mercado regional. Sin embargo, esa distorsión podría atenuarse mucho al aplicarse una planeación regional a la distribución de las nuevas actividades industriales, que no tendría tanto en cuenta las condiciones de costos, etc., existentes, como las que podrían crearse en un plazo razonable.

5. La concesión unilateral de reservas de mercado en favor de los países subdesarrollados justifica además otras consideraciones. Por un lado, obligaría a restringir la libertad de iniciativa hasta aquí presente en los países miembros más desarrollados. Por otro, en lo que se refiere a la elección de los productos a reservar para su fabricación en los países subdesarrollados, es posible que la negociación indispensable introdujera un fuerte elemento de disputa entre grupos de intereses privados y entre países, lo que podría ser altamente perjudicial al funcionamiento y al éxito mismo del mercado regional. También colocaría frente a una difícil prueba a los países más desarrollados. Al respecto, conviene tener presente que en Europa - donde el sentimiento de solidaridad y unidad fundamental de propósitos parece ser muy fuerte ahora - las medidas promulgadas o sugeridas hasta el momento en favor de los países subdesarrollados, y destinadas a facilitar su integración en los esquemas de unión económica, han quedado muy lejos de la creación de reservas de mercado en su favor. Finalmente, esa solución para el problema de los países subdesarrollados podría exigir para administrar las reservas de mercado (estudio previo, concesión de autorizaciones, su fiscalización, etc.), un organismo directivo del mercado regional con amplias atribuciones y poderes.

4. Derogaciones temporales, incentivos indirectos y financiamiento del desarrollo

1. Otra forma de enfocar el problema de la nivelación regional del desarrollo consistiría en establecer en favor de los países menos desarrollados un conjunto de derogaciones temporales y de incentivos indirectos que persiguieran contrarrestar sus desventajas relativas.

Se mencionarán a continuación algunas medidas de tipo indirecto que podrían aplicarse con miras a estimular el crecimiento de las economías del área menos favorecidas actualmente. Las medidas que aquí se apuntan son meramente ilustrativas, pues existe todo un arsenal de medidas de política económica de esa especie.

2. Una primera medida indirecta de posible adopción consistiría en establecer en favor de los países menos desarrollados un conjunto de derogaciones temporales a la obligación de rebajar los aranceles internos para ciertos productos que se elegirían mediante un estudio previo. Tal derogación sería unilateral, es decir, no significaría que los miembros más adelantados del mercado regional estuvieran libres de eliminar en los plazos establecidos sus respectivos aranceles opuestos a la entrada de los mismos productos. En esta forma, para un número limitado de productos, los países atrasados del mercado regional, dispuestos a iniciar su producción, tendrían el mercado conjunto abierto a sus productos, sin la obligación - en compensación - de abrir sus mercados nacionales a los productos similares producidos en los centros vecinos. La concesión se negociaría colectivamente y tendría una duración temporal, pero lo suficientemente larga como para permitir la consolidación de aquellas actividades en las regiones industrialmente más atrasadas.

Conviene analizar en qué forma una medida de este tipo podría encuadrarse en un mecanismo para la eliminación de los obstáculos internos, como el que se ha expuesto antes.^{2/} La flexibilidad en favor de los países menos desarrollados resulta tanto de su clasificación en un grupo al que corresponde un plazo más largo para la eliminación arancelaria interna como de la posibilidad de arreglos bilaterales dentro del marco multilateral sobre los productos específicos a incluir anualmente en las reducciones arancelarias.

^{2/} Véase la sección 4 del capítulo II.

Supóngase que se establecen tres grupos de países, a los que corresponde la obligación de eliminar gradualmente sus aranceles recíprocos en los plazos de diez, quince y veinte años, respectivamente. Si las reducciones arancelarias tuvieran que incidir cada año por igual en todos y cada uno de los renglones del intercambio intrarregional, la diferencia en los plazos significaría una reducción porcentual doble de aranceles en los países más desarrollados (del grupo I), relativamente a los menos desarrollados (del grupo III). Pero la posibilidad de hacer incidir las reducciones sobre unos renglones con un ritmo más rápido que sobre otros (en vista de que las reducciones se aplican sobre un promedio ponderado), significa que está abierta la puerta a arreglos que lleven a los países más desarrollados a aceptar en los menos desarrollados un ritmo de disminución de aranceles más lento que el promedio para todos aquellos productos que se juzga podrán ser producidos en ellos.

3. Es claro que esta solución sólo es eficaz si en los productos beneficiados por las derogaciones, el mercado interno del país industrialmente atrasado fuera suficiente por sí solo para permitir la iniciación de las actividades que en él se establezcan y su fortalecimiento en grado tal que más tarde les sea posible soportar la competencia de los centros más desarrollados, dentro del propio mercado nacional así como en aquellos otros países.

Dada la estrechez de los mercados nacionales de países como Bolivia o el Paraguay, aquella condición limita en alto grado el número de productos que podrían ser objeto de esa solución flexible. Aunque es posible que para un país como Chile - donde una reducida población se compensa en parte por el nivel alto de ingreso por habitante y donde la industria manufacturera alcanza un marcado desarrollo en varios rubros - un arreglo de este tipo puede constituir protección suficiente frente a la competencia de la Argentina, el Brasil y México.

La solución analizada en los párrafos anteriores es nada más que una forma de permitir a los países menos desarrollados emprender un proceso de desarrollo bajo protección aduanera, dentro de un sistema de unión aduanera. Los argumentos en favor y en contra de tal solución son, mutatis mutandis, todos los que se han aducido en relación con la "industria naciente", incluso en los países más desarrollados, y no hay motivo para exponerlos en este informe. Bastará con recordar la principal alternativa que se ofrece

a ese método de la protección arancelaria en relación con el desarrollo de la industria, que es el método de los subsidios concedidos directamente a los sectores y a las empresas que se quiere impulsar, pero en este caso utilizando fondos regionales.

4. El desarrollo en los países más pequeños del mercado regional - y en especial el desarrollo industrial - puede también impulsarse gracias a una aplicación conveniente del método para uniformación de los aranceles exteriores mencionado. Ese método consiste en la reducción gradual de la diferencia que separa el arancel de cada país del arancel común que ha sido acordado entre todos, incidiendo las reducciones anuales de esa diferencia sobre un promedio ponderado de los derechos, al igual que para los aranceles interiores. En este caso, la conveniencia de los países menos desarrollados, que no tienen la intención de desarrollar una industria de bienes de capital (porque para eso les faltan las condiciones indispensables), consistiría en relegar a último término la elevación de sus aranceles nacionales sobre importaciones de esos bienes del exterior hasta alcanzar el arancel común. Desde luego, se supone que la uniformación en esos países pequeños significaría la elevación de sus tarifas anteriores, ya que, al tener la intención de proteger la producción nacional, esas tarifas serían seguramente inferiores a las de los países más desarrollados y a las del arancel exterior común. ^{3/} Habría así la posibilidad de mantener aranceles relativamente bajos contra la importación de bienes de capital ajenos al área en los países menos desarrollados, durante un plazo de diez o quince años. En el mismo periodo, en los países más desarrollados las mismas importaciones (desde fuera del área del mercado regional) se encontrarían más fuertemente recargadas de derechos desde el principio, puesto que estos países tendrían el deseo de proteger e impulsar su producción de esos bienes de capital, y esa producción tendría inevitablemente que ser más cara que las importaciones provenientes de los centros industriales foráneos. Ello implicaría que los países más pequeños tendrían la posibilidad de beneficiarse durante un largo

^{3/} Sin embargo, hay posibilidad de que existan aranceles con fines fiscales muy elevados para los bienes de capital en esos países pequeños. En este caso desaparecería la posibilidad que se supone en el texto.

período con importaciones de bienes de capital sustancialmente más baratas que los abastecimientos similares disponibles en los países más adelantados del área (y posiblemente también, en algunos casos, de mejor calidad, lo que les daría la oportunidad de desarrollar algunas fabricaciones de productos terminados basadas en tales bienes de capital, y destinadas a competir en el mercado regional. Esa ventaja inicial, traducida por el costo más bajo del equipo permitiría quizá compensar en grado elevado las demás desventajas que presentan los países relativamente subdesarrollados.

5. Sean cuales sean las soluciones que se considere preferibles, basadas en alguna forma de repartición de mercados, o del tipo flexible e indirecto, probablemente debería complementarse con alguna fuente de financiamiento a largo plazo de proyectos de desarrollo, para especial beneficio de las áreas menos desarrolladas dentro del mercado regional. Este problema del financiamiento internacional del desarrollo económico ha sido ampliamente debatido en años recientes, y no hay por qué repetir aquí todos los argumentos. Este informe se limitará a exponer algunas reflexiones directamente relacionadas con los aspectos peculiares de ese problema dada su asociación con el mercado regional.

6. En primer término, debería señalarse la falta de servicios básicos - transportes, salud pública, etc. - en las áreas menos desarrolladas del mercado regional y la prioridad que habrían de tener las inversiones para crear esos servicios de utilidad pública. En muchos casos, las inversiones directamente productivas - instalaciones de industrias transformadoras - no podrían ser realizadas con perspectivas de funcionamiento económico, sin la creación previa de las economías externas que representan esos servicios públicos. Esto quiere decir que la institución de financiamiento a largo plazo debería tener la misión doble de financiar la creación o mejoramiento de los servicios públicos y la creación de instalaciones directamente productivas, o que deberían establecerse dos instituciones, cada una con su misión. La primera solución tropezaría con la naturaleza diferente y los distintos métodos empleados para cada uno de esos dos tipos de financiamiento. La prueba de esa dificultad reside en la resistencia que siempre han opuesto los organismos internacionales de financiamiento para aceptar la ampliación de sus responsabilidades hasta abarcar los grandes proyectos de

/creación de

creación de servicios básicos. La segunda alternativa es quizá la más aceptable técnicamente. Sin embargo, hay que considerar si la promoción y el financiamiento de esos recursos básicos no quedarían fuera del alcance del objetivo y de los medios limitados que, con sentido realista, se podrían atribuir a un proyecto de mercado regional planeado con la modestia que parecería indispensable para llevar a cabo esa iniciativa.

7. Una consecuencia lógica de las consideraciones anteriores parece ser la siguiente: la adopción de medidas arancelarias - y otras de carácter excepcional - en favor de los países relativamente subdesarrollados en el ámbito de un acuerdo para establecer un mercado regional, con el objeto de impulsar la industria de transformación, hace conveniente que en esos países se aplique algún programa de desarrollo suficientemente amplio y vigoroso en el campo de los servicios públicos y, también, de algunas actividades primarias, en especial la agricultura. El programa debería estar bajo la responsabilidad del mismo país y de los organismos internacionales (o de ciertos países más desarrollados) que específicamente se dedican a la asistencia técnica. ¿Tendría sentido que un conjunto de medidas unilaterales, destinadas a fomentar la industria manufacturera, se aplicase en una economía nacional con todas las características desfavorables del subdesarrollo y, además de eso, en plena situación estacionaria? Esto parece especialmente importante si existe la intención de desarrollar sectores de la industria mecánica y metalúrgica, para producción de bienes de consumo duradero o algunos bienes de capital más rudimentarios (máquinas y herramientas agrícolas). Pero, en grado variable, parece ser de aplicación a los demás sectores de la industria.

Por consiguiente, una sugestión que convendría considerar es la de que el acuerdo de mercado regional comprendiera un conjunto de esas medidas de excepción en favor de los países subdesarrollados, concebidos en uno u otro sentido (primer o segundo tipos de solución antes mencionados), teniendo en cuenta, entre otros, los distintos aspectos del problema antes referidos. Sin embargo, la aplicación efectiva de esas medidas a cualquier país determinado quizá debiera quedar condicionada a la preparación o iniciación de algún plan de fortalecimiento de la estructura básica de la economía de ese país, bajo el patrocinio de la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y/o de los grandes países industrializados. Probablemente no se debería excluir

/la posibilidad

la posibilidad de alguna solución en que los países más desarrollados de la región (la Argentina, el Brasil, México, etc.) tengan igualmente responsabilidad en esos programas regionales de desarrollo cooperativo, tanto más que algún comentario anterior sobre este asunto ^{4/} ha sugerido que la participación de esos países podría ser algo más que un gesto simbólico de solidaridad continental. Sin embargo, debería considerarse si la responsabilidad principal no tendría necesariamente que corresponder a las instituciones y países de afuera de la región antes mencionados.

8. Este problema de los servicios básicos necesarios a la eficiencia de algún esfuerzo de creación de recursos productivos, pone de relieve lo que podría considerarse como una división del proceso del desarrollo en dos etapas. La primera se caracteriza por la inexistencia de servicios esenciales de utilidad pública y en ella dominan con gran fuerza todos los obstáculos a la propagación automática del desarrollo que han sido mencionados antes. ^{5/} Parece imponerse, para salir de esa situación estacionaria, alguna acción amplia y continuada de creación de una estructura coherente de facilidades básicas. Cuando ese objetivo haya sido alcanzado en proporciones razonables, podrá iniciarse una segunda etapa del proceso de desarrollo, en el curso de la cual podrá atribuirse una importancia creciente al mecanismo automático de transmisión del desarrollo por efecto del libre movimiento de la mano de obra y de los capitales. En esta etapa - esto es, después de vencido el obstáculo de la falta aguda de servicios públicos - sería quizá razonable esperar una afluencia de capitales e iniciativas del extranjero o de los centros más desarrollados del área que buscarían en las regiones menos desarrolladas un abastecimiento abundante de materias primas y las ventajas de los salarios más bajos y las permitidas por el mecanismo flexible de uniformación de aranceles externos en cuanto al costo inicial de las maquinarias y equipos. ¿Podrían las ventajas e incentivos de ese tipo, en esta etapa, constituir estímulo suficiente para el comienzo de actividades de fabricación a cargo de empresas extranjeras, destinadas a abastecer toda el área del mercado regional?

^{4/} Véase el párrafo 3 de la sección 1 de este mismo capítulo.

^{5/} Véase el párrafo 2 de la sección 1.

En caso afirmativo, el esquema lógico de propagación del desarrollo ^{6/} podría en cierta medida pasar a funcionar efectivamente después de eliminada la mayor parte del obstáculo que representa la falta casi absoluta de economías externas.

9. Debe también considerarse otra dificultad, que consiste en la escasez, dentro del área del mercado regional, de los fondos en moneda extranjera convertible que serían necesarios para el funcionamiento de un organismo de inversiones según las líneas tradicionales, junto con la resistencia que los países más desarrollados de afuera del área regional y los organismos internacionales de financiamiento existentes podrían presentar para colaborar en algún proyecto que fuera considerado ambicioso. Este obstáculo quizás pueda ser salvado o, por lo menos, atenuado, si el problema del financiamiento a largo plazo dentro del mercado regional se enfoca desde otro ángulo que el tradicional. A este respecto, cabe aventurar dos temas a nueva reflexión.

10. La primera sugerencia se inspira en el procedimiento corriente para hacer frente a ese problema en el interior de un país, es decir, para evitar o para contrarrestar la tendencia hacia los desequilibrios entre distintas regiones de un país. En este caso se suele emplear la tributación - en especial a la renta - como medio de redistribución interior del ingreso. El gobierno recauda impuestos en las áreas de más alto nivel de ingreso y los invierte en obras de utilidad pública en las zonas menos desarrolladas que tienden a quedar rezagadas, procurando con su acción reemplazar al mecanismo de propagación del desarrollo o crear condiciones propicias a su funcionamiento. -¿No podrían aducirse las mismas razones que justifican este procedimiento en el plano nacional en favor de su aplicación en el plano internacional o regional? Podría haber algún fondo de inversiones para desarrollo de las áreas o países más atrasados del mercado regional, que sería alimentado en forma continua por alguna contribución acordada por los países miembros más desarrollados, en proporción a su ingreso nacional (por ejemplo, el uno o el medio por ciento del mismo), o de acuerdo con alguna fórmula que considerara el nivel del ingreso por habitante. Desde luego, hay numerosas dificultades relacionadas con el funcionamiento

^{6/} Véase el párrafo 1 de la sección 1.

práctico de un sistema de financiamiento de este tipo, incluso su aceptación por todos los países miembros. Pero quizás no habría por qué descartar de inmediato alguna solución de este tipo, sin primero considerarla con atención en todos sus aspectos.

11. Una segunda sugerión, que quizá convendría analizar, es la que procura relacionar en forma directa el financiamiento del desarrollo con el crédito bancario a las exportaciones intrarregionales de bienes de capital. No se puede concebir un mercado regional que conceda la mayor importancia a la producción de manufacturas, sin medios bancarios especializados para apoyar las exportaciones intrarregionales. La experiencia de los países más adelantados pone de manifiesto esta necesidad. Pues bien, quizá ese financiamiento a plazos medio y largo pudiera ser articulado con la ejecución de proyectos de desarrollo en los países del área, y en especial en aquellos menos desarrollados.

Esta concepción del financiamiento del desarrollo basada en el crédito a las exportaciones podría eventualmente contribuir a simplificar el problema y a eliminar las dificultades y las resistencias opuestas al establecimiento de un organismo regional de inversiones.

12. Desde luego, las observaciones anteriores no agotan el análisis del problema del financiamiento del desarrollo en un eventual mercado regional latinoamericano. Se han presentado con la intención de provocar críticas y comentarios que ayuden a encaminar ese análisis en direcciones más precisas.

Capítulo V

NECESIDADES DE CAPITAL Y COMPETENCIA EXTERIOR

El problema de las necesidades de capital adicional, que sugiere la conveniencia de la creación de algún banco o fondo de inversiones a largo plazo, se plantea en dos planos distintos: medios para acelerar el desarrollo de los países miembros más atrasados y medios para enfrentar en los centros industriales las mayores necesidades de capital derivadas del aumento del tamaño del mercado. El primer caso ha sido considerado en el capítulo anterior y se volverá a tratar más a fondo cuando se analicen las distintas soluciones posibles en materia de instituciones del mercado regional. El segundo caso se analiza a continuación y surge asociado a otra cuestión que guarda gran importancia para el funcionamiento adecuado del mercado regional: la competencia de la empresa del exterior en relación con la entrada de capitales extranjeros.

1. Necesidades adicionales de capital

1. La fusión de mercados nacionales significa que para poder beneficiarse de esa ampliación una empresa industrial deberá tener, por lo general, mayor dimensión. Semejante exigencia de la integración de mercados requiere aplicaciones de capital por empresas más elevadas. Además, en muchos casos, la ampliación de mercados dará lugar probablemente al uso de técnicas de producción con mayor densidad de capital que económicamente no se podrían justificar, antes de esa ampliación. Tal evolución, por su parte, contribuye también a crear mayor necesidad de capital.

2. En realidad, la ampliación de mercados no podrán aprovecharla fácilmente los empresarios de la región, ni siquiera en los centros más desarrollados, en virtud de la escasez de capitales. Esa circunstancia, combinada con la incertidumbre que derivada del imperfecto conocimiento de los mercados vecinos fundidos en el mercado regional y con los elevados costos de transporte en el área, quizás daría lugar a la mayor o menor proliferación en todos los países miembros de pequeñas empresas relativamente ineficientes e incapaces de aprovechar la extensión de los mercados.

/Como uno

Como uno de los mayores obstáculos al crecimiento industrial en estos países es la insuficiente disponibilidad de fondos para inversiones, se comprende la probable oposición de los empresarios industriales de los centros más desarrollados de la región con respecto a un proyecto de mercado regional que no vaya acompañado de la apertura de nuevas fuentes de capital. Es cierto que, en la medida en que del funcionamiento del mercado regional resultara la aceleración del desarrollo económico del área, la misma tasa de capitalización anterior, incrementará los fondos para inversión. Sin embargo, esto no resuelve el problema porque los fondos se aplicarían en la expansión de las empresas interesadas en el mercado regional antes de que éste llegue a producir sus frutos en forma de aumento de la productividad y del ingreso real y también porque sería necesario canalizar los aumentos de las economías hacia inversiones en los sectores industriales dedicados a la fabricación para el mercado regional. Y la necesidad de capital de esas empresas sería tanto más apremiante cuanto más se haga sentir la competencia entre empresas de los diferentes países miembros del mercado regional.

3. La apertura de nuevas fuentes de capital coincidiendo con la puesta en marcha de un mercado regional parece indispensable si se tiene en cuenta que la integración de los mercados, para producir todas sus ventajas potenciales, debe dar lugar a la intensificación del desarrollo industrial. Las nuevas necesidades comprenden capitales tanto extranjeros como en moneda nacional.

El aumento de los recursos para inversión en moneda nacional depende de la tasa de capitalización en la economía. Los procedimientos para elevarla se relacionan con toda la política de desarrollo económico, tema que desborda los límites de este informe. Pero hay ciertas medidas de carácter institucional que podrían tener efectos favorables inmediatos en la canalización de las economías del país hacia las inversiones industriales. En ese caso se encuentran aquellas disposiciones que tiendan a fortalecer los mercados nacionales de capitales: reglamentación

/de las

de las nuevas emisiones de capital de sociedades anónimas; promulgación de una legislación protectora de los pequeños y medianos accionistas - esto es, los que no participan en la gerencia efectiva de las empresas -; creación de incentivos fiscales a las aplicaciones de largo plazo dentro del mercado de capitales, etc. Medidas de ese tipo reforzarían el mercado de capitales en los principales países latinoamericanos hasta el punto de hacer posible el aumento de capital de las empresas vinculadas al mercado regional mediante la colocación de acciones en bolsa. Además, como paso ulterior, también cabría señalar como posible la vinculación de los mercados de capitales latinoamericanos entre sí y con los mercados financieros de los países más desarrollados. Por lo tanto, no sólo habría que asistir a un desarrollo sustancial de las aplicaciones de capitales en bolsas de valores mobiliarios de cada país como práctica normal, sino que también debería promoverse la relativa uniformación de los procedimientos que se usan en los diferentes mercados nacionales de valores y una acentuada liberalización de los movimientos de capitales dentro del área y con respecto a los centros más desarrollados.

Se trata de un problema difícil, pero al mismo tiempo es un campo en que la persistente acción cooperativa de los países latinoamericanos empeñados en formar un mercado regional quizás podría obtener resultados positivos en un plazo no demasiado largo.

4. En cuanto a los capitales en moneda extranjera, es de esperar que las mejores oportunidades ofrecidas por la ampliación del mercado y la adopción de una política económica liberal en el proceso de integración aumenten mucho en los países de la región la afluencia de capitales privados destinados principalmente a las industrias. Una evolución en este sentido sería tanto más favorable porque es cierto que la afluencia de capitales representará al mismo tiempo - de acuerdo con las nuevas tendencias que se manifiestan en los movimientos internacionales de capitales - un aporte de experiencias y conocimientos técnicos y de espíritu de empresa.

5. El mayor ingreso de capitales privados extranjeros tiene la ventaja de disminuir la presión que la aceleración del desarrollo industrial,

/económico en

económico en general ejerza sobre los medios de pagos internacionales del país. Pero no resuelve el otro problema: la necesidad de mayores recursos en moneda extranjera - o en equipos que han de importarse - que experimentan los empresarios nacionales ^{1/} de cada país participante en el mercado regional. En efecto, si un país tiene graves dificultades de pagos, hasta el punto de entorpecer la libre importación de maquinarias y equipos necesarios para aumentar y mejorar la producción con vistas al mercado regional y para hacer frente a la mayor competencia en él, las empresas nacionales podrían encontrarse en posición desventajosa.

2. Competencia de la empresa del exterior

1. El problema de los capitales necesarios, por consiguiente, no debe separarse de las mayores posibilidades de entrada que a través del mercado regional tendrían las iniciativas extranjeras y que ocasionarán a los productores nacionales una competencia más acentuada y desigual. La escasez de capitales y, en cierta medida, el desconocimiento de los mercados vecinos son factores limitativos que no afectan en la misma extensión a los grandes grupos industriales extranjeros.

Dichos grupos industriales podrán iniciar actividades, no sólo en la fabricación de productos nuevos, sino también en fabricaciones ya existentes en el área, a cargo de grupos industriales nacionales, en escala reducida y con relativa deficiencia de conocimientos técnicos. En tales circunstancias, parece muy deseable una ayuda extranjera que vitalice las actividades incipientes en el área y en proceso de penosa y gradual ampliación volcada exclusivamente hacia el mercado interno respectivo. Sin embargo, si se acepta como principio una cierta competencia que permita la selección natural y la consiguiente eliminación de los incapaces, ¿no debería considerarse muy atentamente la conveniencia de proteger en cierta medida las iniciativas nacionales ya existentes?

^{1/} Se entiende por empresarios nacionales los radicados en el país y sin conexiones financieras efectivas con el exterior, cualquiera que sea su nacionalidad.

2. Esa competencia también existe hoy dentro del mercado nacional, en grado variable según las normas en vigor en cada país para la autorización de nuevas actividades industriales y para la entrada de capitales extranjeros. Sin embargo, aunque predomine una completa libertad de iniciativa en el plano nacional, con total ausencia de discriminaciones en contra de los capitales y las iniciativas extranjeras, siempre existen obstáculos a una competencia de aquel tipo.

En primer término, es un hecho importante que las empresas nacionales cubren con su actividad en muchos casos todo el mercado o parte sustancial de él, lo que no ocurriría después de integrarse los varios mercados del área. Además, cuando se trata de grandes empresas, éstas siempre solicitan del gobierno ciertas ventajas o facilidades especiales - crédito industrial, cuotas de cambio, etc. -, lo que limita la completa libertad de iniciativa.

La formación de un mercado regional, con respecto a grandes industrias multinacionales, ¿no facilitaría a los empresarios extranjeros superar esos obstáculos y establecerse en la región, en competencia abierta con los empresarios locales? En industrias muy importantes, de gran densidad de capital y en las que la experiencia y los conocimientos técnicos son de importancia decisiva, la localización parece ser relativamente arbitraria. Los grupos extranjeros podrían por eso eludir las precauciones del país que pretende salvaguardar sus actividades industriales existentes recurriendo al arbitrio de instalar plantas similares en países vecinos, aun prescindiendo de toda distribución racional de los recursos productivos en la región. Esta posibilidad, desde luego, es enteramente hipotética y sólo se sugiere aquí para ilustrar el razonamiento.

3. El problema de la relativa protección de las producciones nacionales quizás podría abordarse simultáneamente en dos direcciones, que aquí se presentan como temas de reflexión: apertura de nuevas fuentes de financiamiento para los empresarios de la región e instalación de algún sistema flexible para limitar selectivamente las nuevas empresas extranjeras.

No es sencillo articular una solución en cualquiera de esas direcciones. Tanto a las nuevas como a las antiguas fuentes de financiamiento industrial les sería difícil justificar una discriminación

/en favor

en favor de los empresarios nacionales. Y el establecimiento de cualquier régimen de autorizaciones previas para las nuevas iniciativas industriales carece de apoyo en las prácticas liberales adoptadas en algunos países del área.

4. La defensa de las empresas nacionales podría lograrse a través de disposiciones de varios tipos, que se establecerían en el acuerdo de mercado regional. Sólo se cita uno como ejemplo. Para las nuevas inversiones extranjeras en sectores de actividad incluidos en el régimen del mercado regional podría exigirse previamente el dictamen de alguna agencia regional adecuada, tomando en cuenta la existencia de fabricaciones similares en los países miembros y la viabilidad de la ampliación de esas fabricaciones para abastecer el mercado regional. En esos dictámenes podría quizá sentarse el criterio de preferir la asociación de empresas extranjeras con capitales nacionales y, de preferencia, con empresas nacionales similares ya existentes. La decisión final, sin embargo, correspondería siempre a los gobiernos miembros.

3. Armonización de los incentivos a las nuevas iniciativas

1. Otro problema, estrechamente relacionado con el anterior, es el que se refiere a la reglamentación de las nuevas empresas industriales en los varios países miembros, principalmente en cuanto a incentivos.

Las normas legales que reglamentan la entrada e inversión de capitales extranjeros difieren grandemente en los distintos países que comprendería el proyectado mercado regional latinoamericano. ¿No perjudicaría esa diversidad una integración económica equitativa? A falta de un acuerdo entre los países para ofrecer a los inversionistas extranjeros condiciones más o menos uniformes en toda la región, podría iniciarse una verdadera competencia en la atracción de grandes empresas industriales extranjeras ofreciéndoles condiciones favorables. Una competencia de ese tipo parece claramente incompatible con el procedimiento para establecer el mercado regional a base de un reparto equilibrado de las nuevas actividades entre todos los países de la región, tal como se acordó en la primera reunión del Comité de Comercio. No se prevé si ese reparto se establecería por decisión de cada país o de cada par de países sobre la división de /mercados entre

mercados entre sí. Por el contrario, se desea que resulte de una libre competencia en la producción y el comercio de los productos que de común acuerdo se incluyan en el mercado regional. Una fórmula para ello podría consistir en que la inclusión de más o menos categorías de productos en el mercado regional se decidiera según el deseo de alcanzar cierto equilibrio en la distribución de las nuevas actividades y de acuerdo con los probables costos comparados de fabricación en cada país, previos los adecuados estudios técnicos y económicos. Ahora bien, ¿no resultaría invalidado este procedimiento en el caso de mantenerse la actual disparidad de normas legales sobre capitales extranjeros y más aún si se permitiera que estas normas fuesen arbitrariamente modificadas después de entrar en funcionamiento el mercado regional?

Las mismas consideraciones parecen aplicables, mutatis mutandis, a todas las medidas de incentivo de las actividades industriales - exenciones tributarias, liberación de derechos de importación para los equipos, etc.- con independencia de la nacionalidad de los capitales invertidos.

2. A fin de asegurar el éxito de cualquier esquema de mercado regional y por cuanto queda expuesto, ¿no convendría cierta uniformación de las reglas relativas a la inversión de capitales extranjeros y de las medidas de incentivo a empresas industriales en forma general? Si así se estima, el mejor camino para lograrlo sería reconocer esas normas de reglamentación legal y las medidas de incentivo en los países del área y hacer su análisis comparativo desde el punto de vista de la magnitud de la influencia promocional y del peso sobre los costos. En una segunda etapa, quizás se podría preparar una uniformación preliminar de las reglas en vigor en esos países del mercado regional, observando, por ejemplo, dos modelos alternativos, uno de sentido más liberal y otro más restrictivo. Esos modelos alternativos de codificación regional quizá podrían tomarse en cuenta en las deliberaciones del Grupo de Expertos del Mercado Regional y el Comité de Comercio.

Capítulo VI

PAGOS Y EQUILIBRIO COMPETITIVO

De dos tipos parecen ser los problemas relacionados con pagos que puede originar la liberalización del comercio en América Latina, la formación del mercado regional o la relación entre ambas cuestiones. En primer término, están aquellos que podría provocar el mayor volumen y la nueva estructura del comercio intrarregional, después de la eliminación de las trabas al comercio y, aunque en menor grado, a consecuencia del desarrollo de nuevas actividades para exportación en el área. El equilibrio o desequilibrio de los pagos en cada país puede sufrir sustanciales modificaciones, por lo que deben analizarse los medios para conciliar el equilibrio y con el fomento del intercambio intrarregional. Este primer tipo de problemas se relaciona con la liberalización del comercio de productos tradicionales con la posible formación gradual de un área de libre comercio más estrechamente que con el mercado regional. Este, en sus primeros tiempos, probablemente no originaría un volumen de transacciones comparable al del comercio tradicional. En segundo término, deben considerarse los problemas con respecto a la situación competitiva entre los países miembros, en cuanto a sus exportaciones, cualquiera que sea el volumen de las transacciones y el equilibrio de los pagos. Las manipulaciones cambiarias en un país, motivadas o no por la búsqueda del equilibrio de los pagos en ese país, podrán modificar la comparación de precios en el área con los productos de exportación de los demás países, creando el riesgo de medidas de represalia en los países perjudicados, que harían peligrar la supervivencia misma del sistema cooperativo regional. Problemas de esta especie son más probables en el funcionamiento del mercado regional, aunque también podrán alcanzar cierta gravedad con relación a los productos competitivos en un eventual programa de liberalización independiente.

1. Equilibrio regional de los pagos

1. El problema del equilibrio de los pagos, después de la apertura de nuevos canales de intermedio, es el que será analizado en seguida. Consiste en saber cómo se podrá conciliar el equilibrio de los pagos en cada país

/miembro con

miembro con la liberalización del comercio, sin desmedro del nivel de empleo.

Si lo permitiesen las condiciones imperantes, habría que aplicar en América Latina procedimientos similares, en sus rasgos esenciales, a los que señalan las experiencias obtenidas en otras áreas del mundo. De acuerdo con ellas los países miembros de un sistema de integración económica sólo se preocuparían del equilibrio global de su balance de pagos que correspondiese a la totalidad de su intercambio, y no al comercio con los demás miembros del área de integración. En el intercambio intrarregional es natural que surjan desequilibrios. Sin embargo, dada la condición de un equilibrio global en los pagos generales, tales desequilibrios interiores se compensarían con desequilibrios equivalentes, pero de signo contrario, en su intercambio con el resto del mundo. Los métodos para defender en cada momento ese equilibrio de los pagos generales de cada país serían preferentemente los métodos monetarios tradicionales, a saber, el control del nivel de los precios interiores, la manipulación del valor exterior de la moneda o ambas cosas.

2. La posibilidad de aplicar esas reglas presupone desde luego tres condiciones: que sea un hecho el equilibrio de los pagos generales en cada país - salvo fluctuaciones temporales - que dentro del área de integración se haya superado el bilateralismo y que la situación monetaria de cada país permita insistir principalmente en medidas monetarias.

Estas condiciones efectivamente existen en grado mayor o menor en otras áreas que están intentando su integración, especialmente en la Europa Occidental, pero no se dan en América Latina. En esta región, en primer término, hay una tendencia crónica al desequilibrio del balance de pagos globales de cada país, por razones que en parte se relacionan con la naturaleza misma del proceso de desarrollo económico. Aunque todo indica que prácticamente todos los países están redoblando sus esfuerzos para enfrentarse a tal situación, quizás no se pueda esperar la inversión de las actuales tendencias en el futuro previsible. En segundo lugar, el bilateralismo todavía domina las relaciones entre buen número de estos países. Cabe admitir que la necesidad de equilibrar bilateralmente dentro del área los pagos de cada país se sobrepasaría en breve como resultado

/del sistema

del sistema regional de compensaciones multilaterales de saldos de cuentas que ha empezado a prepararse. Pero el predominio durante tantos años del método bilateral de comerciar significa que se ha perdido la visión de los costos comparados dentro del área y que esos costos no son los propios de una distribución racional de los recursos productivos a través de la región sino los correspondientes a las distorsiones de producción gradualmente implantadas por el aislamiento de los mercados y por el obligado equilibrio del comercio entre pares de países. Finalmente, la situación monetaria interior de los países no permite esperar resultados completamente favorables de la aplicación de medidas monetarias. El recurso a los métodos monetarios para fines de equilibrio del balance de pagos tropieza en cada país con la falta de un control más completo de las autoridades sobre la situación monetaria interior, así como con el insuficiente desarrollo y con la incompleta adaptación de los instrumentos tradicionales de la política monetaria y fiscal.

3. Las circunstancias mencionadas muestran que la estructura del comercio y de los pagos difiere mucho en América Latina y en otras regiones. Los países latinoamericanos tienden a desequilibrios prolongados en su balance global de pagos. Tales desequilibrios se producen en sus relaciones con los países exteriores al área, porque dentro de ésta regía en forma extrema el principio del equilibrio bilateral. Establecida un área de libre comercio, un mercado regional o una y otro, con la consiguiente abolición gradual de las restricciones interiores, el equilibrio bilateral será reemplazado por desequilibrios en uno u otro sentido, según sean las características de la producción en los varios países y de acuerdo con los canales de comercio establecidos. Por ahora es imposible prever, siquiera de manera aproximada, cuál será el monto de esos desequilibrios y en qué países surgirán, porque se desconoce la actual estructura de los costos a través de la región y porque la liberalización modificará grandemente esa estructura. Lo único que se puede prever con seguridad es que, una vez iniciada la liberalización y establecidas amplias facilidades de compensación de pagos dentro del área, cada país quedaría en relación con ella en una posición deudora o acreedora líquida. Si los mismos países tuviesen equilibrados sus respectivos balances de pagos globales, un déficit

/con respecto

con respecto al área de libre comercio o al mercado regional se cancelaría al transferir a otro país miembro un superávit equivalente con el resto del mundo, e inversamente, como ocurre en la Europa Occidental. Sin embargo, la tendencia al desequilibrio global no ocurriría así. Los países participantes en el sistema regional o carecerían de un superávit con el resto del mundo para compensar su déficit con el área, o, aunque lo tuviesen, podrían no estar dispuestos a pagar con monedas duras un déficit ocurrido en monedas inconvertibles, en apoyo de lo cual podrían alegar la repetición del desequilibrio global o la escasez de sus reservas en divisas.

4. De esto se desprende que el comercio y los pagos de cada país - en cuanto guardan relación, respectivamente, con el área regional de integración y con el resto del mundo - deberán considerarse en compartimientos estancos. En el intercambio con el resto del mundo es probable que continúe habiendo déficit más o menos repetidos y abultados, cubiertos con reservas o préstamos exteriores, para reprimir los cuales se recurriría a un conjunto de instrumentos de control entre los que se incluirían las restricciones cuantitativas. En el comercio con los países del área debería alcanzarse un equilibrio de pagos sobre bases no ya bilaterales, sino regionalmente multilaterales.

En este punto, el problema regional de los pagos se subdivide en dos. En primer término habría que disponer de métodos para hacer frente a pronunciados desequilibrios entre pares de países, de carácter temporal y de signos contrarios en los varios países miembros, si es que no se produce un desequilibrio final líquido muy pronunciado con respecto al área. Una solución para este aspecto del problema podrían ofrecerla créditos recíprocos concedidos a través de una comunidad del tipo de la Unión Europea de Pagos y con el complemento eventual de un fondo de rotación para apoyar temporalmente la liquidez de cada país con respecto a la región.

En segundo término constituirían un problema más difícil los países que - ya iniciados el área de libre comercio, el mercado regional o ambos y cumplidas todas o la mayor parte de las readaptaciones inevitables - se revelen sistemáticamente deudores o acreedores líquidos con relación al área en su conjunto. Si esos países no estuvieran dispuestos a usar monedas convertibles obtenidas fuera del área para cubrir su déficit regional,

/una solución

una solución a este problema sería forzar el equilibrio de cada país con respecto al área. Sólo se aceptarían - en la medida en que se dispusiera de los medios arriba mencionados - desequilibrios temporales, que pudieran compensarse alguna vez con otros desequilibrios de sentido contrario.

5. El equilibrio de cada país en relación con el área debería alcanzarse de manera que provoque el mínimo de perturbaciones en la liberalización introducida en el comercio intrarregional y en la eficiente distribución de los recursos productivos entre los países miembros. En otras palabras, parece que debiera evitarse que los esfuerzos para lograr ese equilibrio en los pagos entren en conflicto y anulen en parte mayor o menor las ventajas del esquema de integración adoptado.

El riesgo de ese conflicto puede o no ser ilusorio, ya que los medios para alcanzar el equilibrio regional de los pagos, por las razones antes mencionadas, no serían monetarios, sino que se basarían en restricciones cuantitativas. ^{1/}

Para salvaguardar el carácter indiscriminatorio de la liberalización y asegurar el equilibrio de los pagos en el plan regional, las restricciones cuantitativas deberían planearse y administrarse colectivamente, observando la situación del comercio y de los pagos en el conjunto de la región; y no sólo entre cada par de relaciones bilaterales. La estructura de la totalidad del comercio y de los pagos intrarregionales y su probable evolución en el futuro inmediato, tendrían un papel primordial en esa aplicación controlada de restricciones cuantitativas al comercio intrarregional. La promoción activa del intercambio - estableciendo nuevos canales de comercio y estimulándolo en los canales existentes - desempeñaría un importante papel en ese proceso.

6. Supóngase, por ejemplo, que se prevean situaciones líquidas finales con respecto a la región que excedan los límites permitidos por los créditos

^{1/} Serían preferibles, desde luego, las medidas que impulsaran el movimiento de productos y no restringieran las importaciones. Si, dado el monto de los desequilibrios, fuesen inevitables esas restricciones, tendrían que ser de naturaleza cuantitativa.

disponibles en la comunidad regional en cuanto al Brasil (déficit) y Chile (superávit). Los demás países (la Argentina, el Uruguay, etc.) se hallarían en equilibrio aproximado con la región o, por lo menos, sus desequilibrios registrados serían temporales y no excederían la capacidad de la agencia central de compensación de pagos. Esta última - o el organismo adecuado en que pudiera pensarse - previa consulta con los países miembros directamente interesados podría preparar las líneas generales de un programa de liberalización acelerada para Chile, dando preferencia a las importaciones originarias del Brasil. Sólo en el caso de que la situación del intercambio y de los pagos en el área hiciera muy difícil absorber el déficit brasileño incrementando sus exportaciones a Chile y a los demás países miembros la acción cooperativa permitiría restringir parcialmente las importaciones intrarregionales del Brasil. En tal esquema habría que considerar con cuidado tanto las repercusiones secundarias o indirectas como las perspectivas que ofrezca la renovación de los esfuerzos promocionales en este o aquel país o sector. Semejante visión de conjunto cuando se tratase de preparar y aplicar medidas de control que aseguraran el equilibrio regional de los pagos quizás evitaría muchos de los inconvenientes que ocasiona el uso bilateral de las mismas medidas.

7. A pesar de su carácter cooperativo y de la visión de conjunto que lo preside, un procedimiento de ese tipo podría mantener algunas de las distorsiones que provoca el bilateralismo, sobre todo si se interpretase con un criterio demasiado intervencionista y se aplicara a un grupo de países muy reducido y sólo a una parte de su comercio recíproco. Las distorsiones podrían reducirse tanto más cuanto mayor fuera el número de países abarcados, cuanto más próxima a la totalidad esté la proporción del comercio recíproco incluida en el mercado regional y cuanto más acelerado sea el ritmo de ampliación de ese comercio.

Para todo esto serían sin duda factores favorables de gran peso la creciente estabilidad monetaria interior en cada país de la región y la reducción a proporciones tolerables del desequilibrio en su balance de pagos generales. Si se pudiera contar con tales elementos dentro de un plazo prudente, al esquema cooperativo de restricciones cuantitativas podrían

/reemplazarlo gradualmente

reemplazarlo gradualmente los medios tradicionales, en ventaja de la distribución racional de los recursos productivos de la región.

En cualquier forma, parece evidente que la solución que se adopte para mantener el equilibrio regional de los pagos evitaría más fácil y plenamente las distorsiones mencionadas si se concibiera con un criterio dinámico y en relación con las metas finales que se proponen en el comercio y en el desarrollo económico de la región, dentro de un plazo razonable.

8. En resumen, las dificultades de este primer aspecto del problema de los pagos en la integración económica latinoamericana se relacionan principalmente con la tendencia crónica al desequilibrio del balance general de pagos de los países de la región. Acaso sería necesario, pues, considerar separadamente los pagos intrarregionales y con el resto del mundo, y concentrar los esfuerzos hacia el equilibrio en los primeros, ya no entre pares de países, sino para el conjunto. Este aislamiento del comercio intrarregional - junto con la pequeña proporción de ese comercio con respecto al total y con la inestabilidad monetaria interior de cada país - haría indispensable recurrir a restricciones y controles cuantitativos si se trata de lograr el equilibrio intrarregional. Esos controles, aún recurriendo a ellos continuamente, no anularían las ventajas de la liberalización intrarregional si reuniesen ciertas condiciones, tales como aplicar lo más ampliamente posible - en cuanto a países y a productos - la integración, redoblar los esfuerzos hacia la estabilización y, sobre todo, preparar las restricciones cuantitativas u otros controles necesarios regional y cooperativamente sin perder nunca de vista la meta final: fomentar el intercambio y el desarrollo económico de la región.

2. PERTURBACIONES DEL EQUILIBRIO COMPETITIVO

1. La segunda clase de problemas que surgen en relación con los pagos, dentro de un proyecto de integración regional, la constituyen los referentes a las posibles repercusiones de la situación de pagos exteriores de un país en la competencia de sus productos de exportación con los de los demás países miembros. Esta clase de problemas se relaciona - especial aunque no exclusivamente - con los bienes de capital incluidos en el mercado regional y con los productos competitivos del comercio tradicional que

/se incluyan

se incluyan en una eventual área de comercio libre.

Cabría considerar aquí la posible repercusión en la situación competitiva intrarregional de factores tales como la existencia de distintos grados de inflación acoplados con tipos de cambio fijos en los países miembros, los tipos de cambio fluctuantes no paralelos al nivel de precios internos y las modificaciones cambiarias - principalmente devaluaciones - que se apliquen con el propósito de influir en la competencia o meramente para equilibrar el balance de pagos, pero reflejándose en la situación competitiva dentro del área. Parece difícil conciliar el funcionamiento adecuado de algún esquema de integración - ya sea para bienes de capital únicamente o para la totalidad del comercio tradicional - con la existencia de tipos múltiples de cambio, principalmente cuando el cambio sea fluctuante o los tipos en uso se modifiquen con frecuencia. La misma dificultad surge de los sistemas compuestos por dos mercados de cambio, uno oficial y otro libre, cuando los exportadores pueden vender indistintamente en cualquiera de ellos las divisas obtenidas de sus exportaciones según sea la política gubernamental del momento y como forma de hacer variar arbitrariamente la posición competitiva de esas exportaciones. Es probable que resulte imposible fijar rígidamente el límite hasta el cual un mercado regional es conciliable con sistemas cambiarios basados en más de un tipo de cambio, y en todo caso dependerá de otras circunstancias. Sin embargo, los complejos sistemas cambiarios que actualmente existen en varios de los países latinoamericanos no deberían considerarse como obstáculos definitivos a la integración, puesto que esos sistemas son en muchos casos una etapa en el proceso de unificación cambiaria.

2. Véanse primero las posibles consecuencias de una fuerte tendencia al alza de los precios internos y la acción compensatoria que acaso justifique su existencia en alguno o algunos de los países miembros. Si la inflación no existe también en los demás países participantes en la integración y predominan tipos de cambio fijos se destruiría el equilibrio inicial de la capacidad competitiva de las exportaciones de varios países. Cuando tal situación se haya originado en el desorden monetario interior, es indudable que el país donde esto ocurra encontrará la sanción correspondiente en el

/agravamiento de

agravamiento de la situación competitiva de sus productos en el mercado regional. Sin embargo, cuando la inflación se debe a los costos, es decir, a una política sindical de alza continua de salarios, ¿no sería razonable una acción compensatoria por parte de los demás países miembros para armonizar los niveles de los costos dentro del área? Si el alza de los costos ha sido general y abarcase en forma más o menos idéntica todos los sectores de la economía acaso no fuera justificable una acción compensatoria. En tal caso la solución ortodoxa para restituir a las exportaciones su capacidad competitiva en el mercado regional sería la devaluación cambiaria pero su eficacia dependería mucho de las circunstancias de cada caso. Otra cosa sería si el alza de los costos afectase preferentemente un sector determinado. Si la devaluación fuese estimada inoportuna o ineficaz para contrarrestar los efectos de la inflación de costos sobre los pagos y la situación competitiva en el mercado regional, podría considerarse otra solución. Consistiría en que el país de que se trate pusiere en práctica, previa autorización de los demás, ciertas medidas compensatorias - por ejemplo, subvenciones a las exportaciones y tributación a las importaciones - con objeto de restablecer el equilibrio anterior. Pese a sus posibles ventajas, este procedimiento compensatorio puede ser de aplicación práctica difícil. Además, al hacer tolerable la situación inflacionaria, ¿acaso no contribuiría también a prolongarla?

3. Cuando se considera inevitable mantener la independencia de la política monetaria de cada país ¿sería aconsejable adoptar tipos fluctuantes de cambio para evitar el constante distanciamiento de los niveles interiores y exteriores de los precios?

Los cambios fluctuantes o flexibles dan origen a otros problemas, que pueden ser de especial importancia en el área. Se relacionan con la posibilidad de fluctuaciones demasiado fuertes provocadas sobre todo por el movimiento de capitales de corto plazo. Pueden ocurrir en el tipo de cambio fluctuaciones de gran amplitud y de razonable plazo de duración, no paralelas a fluctuaciones del mismo sentido y magnitud en el nivel de los precios internos, ya sea por la sensibilidad del mercado cambiario a movimientos de capitales a corto plazo, por factores psicológicos, por previsiones

/sobre la

sobre la evolución futura de los pagos exteriores del país, etc. En consecuencia, los exportadores del país en cuestión se verán beneficiados o castigados, puesto que temporalmente - pero por un plazo que quizás llegará a ser bastante largo - obtendrían de sus exportaciones ingresos que no guardarían relación - en uno u otro sentido - con el nivel de costos internos del país. Si las fluctuaciones se tradujeran en una sobrevaluación exterior de la moneda del país, sus exportaciones serán las perjudicadas; en el caso de devaluación, los efectos desfavorables repercutirían en los demás países miembros. ¿Sería aconsejable en tales casos alguna medida compensatoria? Estos desvíos del tipo de cambio probablemente no serían muy fuertes ni muy prolongados si hubiera un mercado de cambio único y menos aún en el caso de que haya un mercado separado del financiero en el que se vendan todos los ingresos que derivasen de las exportaciones de productos.

En caso contrario, ¿no tendrían esas fluctuaciones consecuencias desfavorables para la economía entera del país en que ocurriesen, más allá de sus repercusiones en el mercado regional, hasta el extremo de hacer necesario que las autoridades monetarias nacionales actúen urgentemente? Si es así, las modificaciones en los precios de exportación en el área ocasionadas por fluctuaciones normales del tipo de cambio - supóngase un 15 por ciento en ambos sentidos - difícilmente podrían dañar al funcionamiento del mercado regional. Las exportaciones de bienes de capital dependen de instalaciones industriales cuyo planeamiento y construcción requiere años. Variaciones temporales y de amplitud relativamente pequeña en los precios de los bienes de capital es difícil que pudieran provocar modificaciones sustanciales en los canales de intercambio del mercado regional.

Claro que la situación sería distinta en el caso de que las fluctuaciones del ingreso de los exportadores en un país se debieran a una autorización para vender las divisas, en proporciones variables en el mercado libre de cambio o en el mercado oficial. Este procedimiento, como se dijo anteriormente parece incompatible con el mantenimiento de condiciones de competencia equilibradas en un mercado regional.

4. Los esfuerzos para equilibrar su balance de pagos global pueden hacer que un país modifique el valor exterior de su moneda, sobre todo devaluándola.

/ Por las

Por las razones antes mencionadas, parece inevitable que durante algún tiempo el área de integración regional y el resto del mundo se mantengan aislados entre sí en lo que a pagos se refiere. En tales términos, es posible que una devaluación practicada para equilibrar los pagos con el resto del mundo produzca perturbaciones indeseables dentro del área. Tales perturbaciones revestirían la forma de un mejoramiento muy sensible en la posición competitiva de las exportaciones intrarregionales del país que devalúa. Aunque esa iniciativa obedezca al propósito deliberado de crear un premio a las exportaciones intrarregionales, la situación podría justificar medidas compensatorias en los demás países miembros, con objeto de defender su propia producción nacional contra el agravamiento anormal de la competencia que ofrecerían importaciones similares. Podría convenir ante todo realizar periódicamente consultas obligatorias con el fin de armonizar poco a poco la política monetaria y cambiaria de los varios países miembros y a reducir al mínimo las consecuencias nefastas de cualquier acción unilateral. Sólo en último caso cabría autorizar medidas compensatorias temporales, como el establecimiento de restricciones cuantitativas o la aplicación de impuestos especiales a la importación .

5. También hay que considerar la eventualidad de medidas - devaluación cambiaria, subsidio a las exportaciones o tributación especial a las importaciones - cuya finalidad sea influir en la competencia intrarregional. Las medidas de defensa tendrían razón de ser en ese caso. Sin embargo, el procedimiento a establecer debería tener en cuenta que una medida discriminatoria adoptada por un país podría servir como pretexto para toda una serie de medidas similares tomadas por los demás países miembros, lo que podría colocar en grave peligro la supervivencia misma del mercado regional.

Ante todo, ¿no convendría que en el mismo acuerdo estableciendo el mercado regional cada país miembro se comprometiera a no recurrir a tales métodos de competencia encubierta y a aceptar las medidas compensatorias que adoptaran los demás países previa decisión de la agencia adecuada? Tales medidas podrían ser estudiadas y adoptadas en la forma más restrictiva posible - país por país, producto por producto - y expresamente

/para cada

para cada caso, con el fin de evitar el riesgo de su extensión incontrolada. Su aplicación podría reglamentarse estrictamente, limitarse a aquellos casos aislados en que determinados productos o sectores de actividades atravesaran una situación realmente grave y fundarse siempre en el dictamen del organismo adecuado.