AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

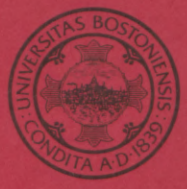
AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

58

Boston University

Center for Latin American Development Studies



PROBLEMAS DEL ARANCEL EXTERNO COMUN: EL CASO DEL GRUPO ANDINO

por
Juan Antonio Morales

ECONOMIC RESEARCH LIBRARY
DEPARTMENT OF ECONOMICS
UNIVERSITY OF MINNESOTA

Documento de Discusión
Numero 58
Abril 1983

PROBLEMAS DEL ARANCEL EXTERNO COMUN: EL CASO DEL GRUPO ANDINO *

Juan Antonio Morales

Universidad de Boston

ECONOMIC RESEARCH LIBRARY
DEPARTMENT OF ECONOMICS
UNIVERSITY OF MINNESOTA

*Versión revisada de la comunicación presentada al Seminario de Integración Económica del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 22-23 de septiembre de 1982. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Daniel M. Schydlowsky. El autor se responsabiliza completamente por los errores que pudiese contener este documento.

I. INTRODUCCION

En este trabajo se examinan los problemas del establecimiento de un Arancel Externo Común en acuerdos de integración económica entre países en desarrollo. Nuestro análisis se basa principalmente en las enseñanzas que se desprenden del (todavía infructuoso) proceso de adopción de un AEC en el Grupo Andino (GA). A pesar de las referencias particularizadas al GA, se cree que algunas conclusiones a las que se llega tienen un alcance más general y podrían ser extrapoladas a otros pactos de integración entre países en desarrollo.

El Acuerdo de Cartagena que crea el Grupo Andino, preveía que conjuntamente con un Programa de Liberación del Comercio Recíproco (PL), se estableciera un AEC para proteger a la producción industrial de los países miembros del Acuerdo y como sostén a los otros instrumentos de integración, para alcanzar mayores tasas de crecimiento económico en la región y un desarrollo "armónico y equilibrado" entre los países pactantes.[1]

Los países miembros del GA debían pactar un AEC en 1980, con un calendario de implementación que preveía cinco años para los países más avanzados (Colombia, Perú y Venezuela) y diez años para los países llamados de menor desarrollo relativo (Ecuador y Bolivia). Mientras se buscaba un acuerdo para el establecimiento de un AEC, los países grandes arriba mencionados se comprometieron a establecer un arancel externo mínimo común (AEMC) tomando como base los niveles arancelarios nacionales vigentes en la época.

---

[1] El Acuerdo de Cartagena que crea el Grupo Andino fue firmado en 1969 por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y el Perú. Posteriormente, en 1973 Venezuela se adhirió; en 1975, Chile se desprendió del Grupo Andino. Es interesante señalar que una de las causas de la salida de Chile del GA fue dada justamente por su posición respecto a la adopción de un AEC.

Bolivia y Ecuador no estaban sujetos al cumplimiento del AEMC como consecuencia del tratamiento preferencial que les otorgaba el Acuerdo. Es importante no confundir el AEMC, concebido como instrumento de alcance limitado y transitorio y el AEC que tiene un ámbito mucho más ambicioso.

La liberación completa del comercio recíproco entre los países signatarios y la adopción plena de un AEC conferirían al Grupo Andino las características de una unión aduanera. Se debe subrayar empero que para un grupo numeroso de posibles productos transables entre los países, a la unión aduanera se le superpone un mecanismo de localización industrial, que señala específicamente los países donde deberán ser producidos los bienes que le están sometidos. Estas asignaciones de producción entre países se realizan mediante los llamados Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI). Cada PSDI contiene su propio mecanismo de liberación y de AEC, que puede diferir de las reglas generales que se examinan aquí. Se volverá más adelante sobre estos aspectos.

Desde el principio de la década del setenta, la Junta del Acuerdo realizó un esfuerzo importante para preparar una propuesta de AEC.[1] Las propuestas de AEC sometidas a la consideración de los países miembros constituyen, como se apreciará más adelante, un esfuerzo único, por su amplio alcance, de fijación de una estructura tarifaria sobre la base de una aplicación consistente de criterios económicos. Los comentarios de este estudio se referirán por lo esencial a la llamada Propuesta 96 y sus

---

[1] Las tareas técnicas de conducción del Acuerdo está en manos de la Junta, mientras que la instancia de decisión está dada por la Comisión que reune a los plenipotenciarios de los países miembros. La Junta prepara propuestas en cumplimiento de mandatos originados en el Acuerdo o por iniciativa de la Comisión; la Comisión aprueba las propuestas.

variantes que contemplan, en principio, la totalidad del universo arancelario como ámbito de aplicación, pero que admite excepciones importantes siendo las principales las dadas por los productos reservados para la programación sectorial industrial conjunta. (Los PSDI definidos más arriba). Cuando nos referimos a la propuesta de AEC sin mayor calificación, se deberá sobreentender la Propuesta 96.

A pesar de la reconocida solidez técnica de la propuesta, ésta no ha podido ser adoptada y lo que es más grave aún, se ha llegado a un punto tal que todas las negociaciones que la conciernen están suspendidas. La falta de una decisión sobre el AEC ha originado, conjuntamente con otras causas que no serán examinadas aquí, una falta de credibilidad en la viabilidad del GA. Como se reconoce en las instancias oficiales del Acuerdo "la adopción del AEC está al origen de la situación difícil que afecta a este proceso de integración económica".[1] Vale entonces la pena examinar con detenimiento los alcances de la Propuesta y sugerir al mismo tiempo las razones que han impedido su adopción en las instancias políticas. Este es el propósito principal de este trabajo.

II. LOS CRITERIOS ECONOMICOS EN LA PROPUESTA DEL AEC

Con la experiencia que se había tenido en las negociaciones de ALALC, donde las negociaciones se empantanaron en discusiones detalladas y específicas a cada producto de un universo arancelario de más de 4000 clasificaciones, el Acuerdo mismo y los documentos técnicos preparados por la Junta contemplaban el empleo de mecanismos automáticos para el establecimiento

---

[1] Véase, por ejemplo, el documento "Elementos para un Plan de Acción Destinado a Reactivar el Proceso de Integración Económica Subregional", Acuerdo de Cartagena, JUN/dt. 172, Lima, julio 1981, pág. 8.

de un AEC (así como para el Programa de Liberación). Para el primero, la Junta sugirió que las negociaciones entre los países del Grupo se llevaran a cabo inicialmente sobre las metodologías de diseño de la estructura de tarifas y de modalidades de adopción. Posteriormente, se pasaría según intención de la Junta, a discutir de manera individual algunos pocos productos que deberían ser exceptuados del tratamiento general acordado en una primera fase.

La Junta tomó la opción metodológica fundamental de basarse en el criterio de tasa de protección efectiva (TPE) para proponer una estructura arancelaria. El indicador de TPE es frecuentemente empleado en la literatura y, recordemos, incluye en su cómputo tanto los aranceles (o tarifas) que recargan al producto final como aquellos que se aplican a sus insumos materiales. Los recargos arancelarios a los precios CIF determinan los precios internos tanto de productos finales como de insumos materiales. Parece entonces razonable suponer que una medida apropiada de protección está dada por la razón del valor agregado a precios internos al valor agregado computado a precios CIF. La TPE recoge precisamente esa idea; dicho de otra manera, señala el porcentaje con el que el valor agregado calculado a precios internos está por encima del valor agregado a precios CIF.[1] Nótese en particular que aquel producto que tiene un bajo valor agregado a precios CIF, un arancel nominal alto sobre el producto terminado y aranceles bajos sobre sus insumos intermedios, gozará de una tasa de protección efectiva elevada.

---

[1] Definiciones y tratamientos completos del concepto de TPE se encuentran por ejemplo en: Bela Balassa et al., The Structure of Protection in Developing Countries, John Hopkins Press, Baltimore, 1971 y Werner Max Corden, The Theory of Protection, Clarendon Press, Oxford 1971.

Se puede apreciar el interés de un cálculo de TPE cuando se analizan sus implicaciones para la asignación de recursos. Si los valores agregados internos son calculados a precios económicos, es decir, a precios que traducen las escaseces de recursos, las TPE permiten calcular los costos de la protección para la economía nacional.[1] Los precios económicos pueden, por supuesto, diferir de los precios de mercado.

El análisis de TPE adquiere aún mayor relieve cuando se plantea al problema de maximizar el producto interno bruto (subregional en nuestro caso) con una restricción exógena en cuanto a su composición. En el caso del GA, como en muchos procesos de integración económica entre países en desarrollo, esta restricción de composición está dada por la meta de aumentar la participación del producto industrial en el producto interno bruto. Se ha de notar que el problema definido de esta manera hace que el análisis de TPE sea esencialmente un análisis de "segunda mejor alternativa": las ventajas comparativas entre diversos sectores de producción son examinadas en un contexto que incorpora una restricción que no figura en la formulación simple de la teoría de las ventajas comparativas.

Se puede demostrar formalmente que se obtiene al máximo de producto con la restricción de composición cuando se verifican las tres condiciones siguientes: a) las TPE de todas las actividades no-industriales

---

[1] La importancia del cálculo de TPE a precios económicos es señalada por Bela Balassa y Daniel M. Schydlowsky, en "Indicators of Protection and Other Incentive Measures", artículo incluído en Nancy D. Ruggles, compilador, The Role of the Computer in Economic and Social Research (New York: Columbia University Press, 1974). Consúltese también T.N. Srinivasan and Jagdish N. Bhagwati, "Shadow Prices for Project Selection in the Presence of Distorsions: Effective Rates of Protection and Domestic Resource Costs", Journal of Political Economy (1978), N° 1.

deben ser las mismas; b) las TPE de todas las actividades industriales deben ser las mismas; y, c) las TPE de las actividades no-industriales deben estar relacionadas de la misma manera con todas las TPE de las actividades industriales. En otras palabras, entre actividades industriales y no-industriales debe existir el mismo grado de discriminación. Este grado de discriminación en una función creciente de la restricción exógena, es decir, de la ponderación dada al producto industrial en el producto total.[1] Es muy importante subrayar que las tres proposiciones anteriores son válidas sólo si las TPE son TPE a precios económicos.

Los principios anteriores admiten más ramificaciones. Por ejemplo, al interior del producto industrial se pueden buscar composiciones particulares dando más peso a ciertas manufacturas que a otras. En el GA parecía haber un consenso de que habiéndose agotado las posibilidades de sustitución de importaciones en bienes de consumo, había que alentar la producción de insumos industriales y de bienes de capital que estuviesen eslabonados con la industria de bienes de consumo existente. En este caso las reglas anteriores de maximización del producto reciben la formulación particular de que en el interior de cada grupo industrial las TPE deben ser iguales, y que para cualquier par de industrias en grupos diferentes el grado de discriminación debe ser el mismo.[2] El problema en la aplicación de esta regla reside claramente en la fijación de pesos (o prioridades) en la composición del paquete de actividades manufactureras.[3] Se verá más adelante el laborioso procedimiento empleado por la Junta para resolverlo.

---

[1] Esto ha sido demostrado por T.J. Bertrand, "Decision Rules for Effective Protection in Less Developed Economies", American Economic Review, septiembre 1972.

[2] T.J. Bertrand, op. cit.

[3] Se ha de notar que en el procedimiento empleado por la Junta de fijación de pesos, toma en cuenta explícitamente la necesidad de fijar las TPE a precios económicos. (Véase la discusión más adelante en las pág. 9 y 10).

Los cómputos de TPE parten generalmente de conjuntos de tarifas nominales. En principio, con la combinación de cascadeo en las tarifas nominales, es decir, con tarifas más altas para los productos de destino final y progresivamente más bajas para sus insumos según grado de elaboración, y un procedimiento iterativo de fijación de sus niveles por ensayos y errores, se puede llegar a las TPE deseadas. Pero, la Junta para la elaboración de la propuesta utilizó un método más general, aunque posiblemente más arriesgado en sus implicaciones, que consistió en la derivación simultánea de los aranceles nominales de todos los productos (más propiamente de todos los grupos de productos) a partir de las TPE deseadas, mediante técnicas prestadas del análisis insumo-producto.

No obstante la atracción que ofrece este procedimiento se ha de señalar sus limitaciones y la necesidad de tomar las debidas precauciones en la interpretación de los resultados, sobre todo si han de ser efectivamente empleados en el diseño de políticas. Las objeciones a esta metodología son bien conocidas en la literatura, y pueden resumirse en dos: Primero, la determinación misma de las tasas deseadas de protección efectiva tiene que tener una base sólida de justificación. Este punto es discutido más adelante. Segundo, los problemas de agregación que se presentan son sustanciales. En efecto, para usar las técnicas de derivación de las tarifas nominales a partir de las TPE es necesario contar con una matriz insumo-producto. Pero, por razones de obtención de información como por la precisión numérica que se requiere para su manipulación, la matriz insumo-producto tiene que tener dimensiones razonables. Este doble requerimiento hace que trabajar con matrices demasiado grandes que traten de abarcar la totalidad de la clasificación arancelaria de los países del GA (que como se ha dicho anteriormente consta de más de 4000

items) sea imposible y que sea necesario agregar esas clasificaciones arancelarias en sub-grupos acordes con la estructura de la matriz insumo-producto disponible. La agregación entra en conflicto con el objetivo de recuperar con precisión las TPE prefijadas a nivel de cada bien. Por efectos de la agregación, un bien dado puede terminar con aranceles nominales para sí y para sus insumos que lleven a una TPE diferente de la que inicialmente le había sido asignada.[1]

En un esfuerzo notable en la Junta se llegó a agrupar esas clasificaciones arancelarias incluídas en la NABANDINA en 337 sectores, a los cuales se añadieron otros 33 sectores con agrupaciones con un mayor grado de agregación. Una vez que se derivan los niveles arancelarios nominales de cada sector entre los 370, se extienden esos niveles a todos los items que han entrado en la agrupación del sector. Se ha de notar que la matriz insumo-producto que sirvió para la derivación de las tarifas nominales fue objeto de varias críticas. La crítica principal se centró en el hecho de que en esta matriz se empleaban coeficientes técnicos que podían no ser los apropiados para describir las tecnologías prevalecientes en la región.[2] Paradógicamente el alto grado de desagregación de la matriz también fue objeto de crítica. Se recordará en efecto que se ha insistido en los problemas de agregación; por lo tanto cualquier matriz desagregada pare-

---

[1] Este resultado puede aparecer porque los coeficientes técnicos a nivel del agregado pueden diferir de los del producto. Este efecto puede ser atenuado, más no eliminado por falta de información completa, aplicando los criterios usuales de agregación de los análisis insumo-producto.

[2] La matriz fue elaborada empleando informaciones de varias fuentes. En gran parte se basó en las matrices holandesas y belgas de insumo-producto y en la matriz americana de 1950, con la idea de que la tecnología de la región podría parecerse a la que se tenía en esos años en esos países y en los Estados Unidos. Esta información fue completada con estudios de ingeniería realizados en el terreno.

cería ir al encuentro de esas objeciones. Sin embargo, las desagregaciones que se efectuaron fueron frecuentemente dictadas por la disponibilidad de informaciones. Más aún, la dimensión de la matriz presentó considerables dificultades técnicas en su empleo.[1] Con todo, estas objeciones son relativamente secundarias y pueden posiblemente ser subsanadas con técnicas de simulación y la obtención de informaciones adicionales. La objeción principal es la referida a la agregación que es insuperable aún con informaciones de muy buena calidad.

Para la determinación misma de las TPE deseadas se ha utilizado en la Junta tres criterios de establecimiento de prioridades: 1) el criterio del empleo, es decir, se concedería un premio adicional, bajo la forma de una TPE incrementada, para aquellas actividades que fueran más intensivas en la utilización de mano de obra. La razón que había detrás de esto era que los salarios de mercado no reflejaban adecuadamente las condiciones que existirían en un mercado laboral libre; por lo tanto ésto penalizaba a la utilización de la mano de obra. Dicho en otras palabras, el salario nominal estando por encima de lo que debía ser el salario de escasez hacía que las empresas limitaran su utilización de mano de obra. Para una mayor utilización de mano de obra, las empresas deberían ser compensadas con una adecuada protección con respecto a la competencia extranjera. 2) Se decidió también dar un premio especial a aquellas industrias que se juzgó que eran centros de innovación tecnológica y donde los precios de mercado,

---

[1]En efecto, para la derivación de los aranceles nominales a partir de las TPE se necesitaba la inversión de (I-A) donde A es la matriz de coeficientes técnicos a la que hacemos referencia. La inversión de matrices de grandes dimensiones presenta la dificultad de la precisión numérica de los resultados; este problema es bien conocido por los expertos en análisis numérico pero se ignora indebidamente en la práctica.

en ausencia de protección, probablemente no remunerarían todas las inversiones que éstas hacían. Las externalidades creadas por estos centros de innovación tecnológica necesitaban claramente recibir un premio que compensara por sus costos de producción no cubiertos sin protección. 3) Se decidió también acordar un premio especial a todos aquellos sectores que se considerasen de industria incipiente, bajo el tradicional criterio de que había que apoyar a las industrias manufactureras en infancia. De nuevo aquí, como en el caso anterior aparece un argumento en favor de la industrialización como bien público.

Los criterios anteriores entrarían en la determinación de las TPE con ponderaciones adecuadas. Se clasificó a las actividades productivas por su grado de utilización de mano de obra en siete categorías de mayor a menor, por su grado de innovación tecnológica en tres categorías de alta y baja y por ser de industria incipiente o no, en dos categorías. Las categorías definidas por cada uno de los tres criterios fueron ordenadas y a cada ordenamiento se le aplicó una ponderación, de tal manera que los tres criterios puediesen ser resumidos en un solo número. Este número fue normalizado de manera que las actividades que se calificaron en el máximo recibieran el 100% del nivel de TPE que se acordara.[1]

---

[1]Los tres criterios señalados caracterizan la metodología empleada. Sin embargo, a los tres criterios se les sumaron criterios correctivos de ámbito limitado que tenían por objeto modificar los aranceles resultantes de la metodología general para exportaciones tradicionales de los países miembros, para productos de interés para Bolivia y Ecuador, y para aquellos productos calificados de "alta propensión a importar". Para los productos de exportación tradicional se fijó tarifas cero o muy bajas; para los productos de interés para Bolivia y Ecuador y los de "alta propensión a importar" se les incrementó las tarifas deducidas de la metodología general.

Es de hacer notar ya en este punto que las ponderaciones que recibieron los distintos criterios fueron objeto de largas discusiones y gran parte de la negociación en las instancias técnicas de los países se centró justamente en ellas. También se ha de señalar que los criterios indicados no han recibido en ningún momento una aprobación unánime. El criterio del empleo por ejemplo fue criticado en varias ocasiones por no distinguir entre mano de obra calificada y mano de obra no-calificada. También frecuentemente apareció el argumento de que la base para compensar por la creación de externalidades (o bienes públicos) es en general demasiado amplia, que tiene que ser examinada cuidadosamente y que debe tener sus contornos bien precisados. De otra manera, con el argumento de bien público, como es sabido, cantidad de peticiones expresadas por grupos sociales con intereses particulares parecerían ser justificables.

Se debe subrayar, por último, que desde un principio se consideró el mecanismo del AEC en sus interrelaciones con los otros instrumentos de política de fomento a la producción, particularmente con aquellos que estaban ligados al comercio exterior de los países del Grupo. Un arancel externo común por sí solo podría no tener mucho sentido dado que, a través de otros instrumentos de política económica, sus efectos deseados podían ser alterados. Es por esta razón que los trabajos preparatorios y, en última instancia, la propuesta del AEC contienen referencias explícitas al Programa de Liberación y al difícil problema de los sistemas nacionales de franquicias arancelarias para las importaciones de bienes de capital y de algunos insumos industriales, que los países habían erigido para promover las inversiones y sus exportaciones tradicionales y no-tradicionales. El calendario de adopción del Programa de Liberación determinaría en principio

el del AEC, mientras las franquicias limitaban el ámbito de aplicación del AEC e influenciaban también su calendario de implementación.

El rol regulador de la competencia asignado a la unión aduanera no podía quedar completo sin una armonización de incentivos a las exportaciones no-tradicionales intra-región. La propuesta de AEC de la Junta recoge este criterio y propone un procedimiento de compatibilización.

Extrañamente, las propuestas del AEC elaboradas por la Junta no mencionan las interrelaciones entre este instrumento y el tipo de cambio, con la salvedad de que se insta a los países que pactarían el AEC a adoptar un tipo de cambio único. Pero en última instancia, son los tipos de cambio por mercancía ("commodity exchange rate"), que consisten del tipo de cambio financiero <u>más</u> los aranceles que afectan a la importación de las diversas mercaderías las que determinan las condiciones de competitividad entre los mercados internos, los mercados <u>intra</u> región, y el <u>resto</u> del mundo.

Al depreciar un país del GA su tipo de cambio financiero modificaba al mismo tiempo las condiciones pactadas de protección que el AEC otorgaba a su producción en los mercados de la subregión. En cambio, países que tradicionalmente sobrevaluaban su moneda nacional o más precisamente, que tenían una estructura dual de producción con un sector tradicional de muy alta productividad con respecto al sector industrial, y con el tipo de cambio determinado por el primero, trataban de compensar esta característica estructural con AEC altos tanto para proteger su mercado interno como para poder exportar a la Subregión. Esta situación les ponía en directa confrontación con los países que no compartían esa característica y que más bien por criterios de eficiencia o de incipiencia industrial

sostenían la necesidad de una AEC más moderado.[1]

Se ha de notar que en los dos últimos años, el caos cambiario que sufren algunos de los países del GA hará aún más difícil un acuerdo sobre el AEC y menos aún de coordinación de éste con las otras políticas. Por otra parte, dada la modestia de los intercambios comerciales entre los países del GA, es natural la reticencia de éstos en cuanto a la coordinación de sus políticas económicas y particularmente las cambiarias.

III. NIVELES Y ESTRUCTURAS DEL AEC

La mayor parte de la discusión de la propuesta del AEC se ha concentrado en lo que debiera ser su nivel y su estructura. En la terminología de la Junta se entiende por nivel la TPE máxima y por estructura la dispersión de esas TPE según tipo de productos.

Para los bienes contemplados en la propuesta del AEC, que recordemos excluye a los incorporados en los PSDI que tienen su propio tratamiento arancelario, el nivel típico en las discusiones había sido definido con una TPE máxima de 80%. En términos de tarifas simples, esto significaba un promedio simple de 29%, con una desviación típica de 12% y un coeficiente de variación de 41%.[2] El Cuadro N° 1 presenta un resumen de la estructura

---

[1] La importancia de las inter-relaciones entre tipo de cambio financiero, aranceles y subsidios e impuestos a las exportaciones en una integración económica es señalada por Daniel M. Schydlowsky en "Latin American Trade Policies in the 1970s: A Prospective Appraisal," Quarterly Journal of Economics, mayo 1972, pp. 263-289. Al respecto consúltese también Bela Balassa, "Tariffs and Trade Policy in the Andean Common Market", Journal of Common Market Studies, diciembre 1973, pp. 176-195; y Daniel M. Schydlowsky, "Criterios Analíticos para la Formulación de Una Política Económica Subregional Andina", en E. Tironi, compilador, Pacto Andino, Caracter y Perspectivas, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1978.

[2] Consúltese JUNAC, "Método de Elaboración e Indicadores Generales de la Propuesta 96 sobre el Arancel Externo Común, J/PE/101, Lima, mayo 1978.

con una TPE máxima de 80%, por divisiones de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU).

El Cuadro N° 1 traduce la situación de las negociaciones y de la propuesta a principios de 1980. La estructura representa un esfuerzo de conciliación entre posiciones fuertemente proteccionistas y puntos de vista más liberales, expresados por los países pactantes. Para completar esta presentación, se ha de señalar que para responder a las presiones de los países "proteccionistas", la propuesta contemplaba una franja arancelaria con tasas piso que se desprenderían del nivel mencionado de 80% y con tasas techo que serían un múltiplo de las tasas piso.

En vista de las dificultades en las negociaciones, los intentos más recientes de la Junta han consistido en tratar de llegar a pactar un nivel de 70% para el piso de la franja.

Vale la pena recordar aquí el objetivo de llegar a un acuerdo sobre la metodología de determinación del AEC, así como sobre su nivel y estructura para evitar discusiones puntuales sobre productos individuales. Desafortunadamente, este objetivo no pudo cumplirse en la práctica por la resistencia de los países en ciertos sectores que los consideraban delicados. Sobre esto, un punto de discusión muy importante surgió en relación al tratamiento preferencial que se acordaba a Bolivia y Ecuador en la propuesta de AEC de la Junta. Estos países consiguieron que para una nómina especial de productos se fijaran aranceles más altos que los que habían sido deducidos de la metodología común, mientras que además exigían que para otra nómina de productos se establecieran exenciones con respecto a la aplicación. Por supuesto, como se verá más adelante esta posición se justificaba plenamente desde el punto de vista de los intereses económicos

C U A D R O N° 1

Promedio del AEC del Anexo I de la Propuesta 96, el AEC de los PSDI y el Arancel del Resto de la Reserva, por Divisiones CIIU

Divisiones CIIU	Arancel Nominal Promedio (en %)	T P E Promedio (en %)
11. Agricultura	15.6	17
12. Silvicultura	11.0	10
13. Pesca	13.0	8
21. Carbón	5.0	0
22. Petróleo crudo	0.0	- 5
23. Minerales metálicos	4.0	- 8
29. Otros minerales	6.0	- 3
31. Alimentos, bebidas y tabaco	27.0	62
32. Textiles y confecciones	39.0	68
33. Madera y muebles	33.0	54
34. Papel e imprenta	33.0	48
35. Químicos	25.0	32
36. Minerales no metálicos	30.0	43
37. Industrias metálicas básicas	30.0	46
38. Maquinaria y equipo	47.0	74
39. Industrias diversas	36.0	54

Fuente: JUNAC J/PE/101

nacionales de estos países, pero desafortunadamente contribuyó a la desorganización de un esquema que había sido cuidadosamente diseñado y creó una puerta de entrada a las tan indeseadas discusiones de item por item arancelario. Esta manera de proceder ilustra, sea dicho de paso, los límites que pueden poner intereses particulares a un esfuerzo comunitario.

En efecto, una vez que se abrió la discusión en la forma señalada, inducida en gran parte por las necesidades legítimas de otorgar un tratamiento preferencial a Bolivia y Ecuador, grupos de intereses particulares e influyentes políticamente trataron de sacarle ventajas a las propuestas del AEC, reforzando el carácter puntual de las negociaciones. Este tipo de negociaciones laboriosas terminaron por frenar la ya difícil adopción del AEC.

En relación a la estructura misma que se consigna en el Cuadro N° 1, se notará que la propuesta tiende a proteger fuertemente a aquellos sectores que tienen todavía escaso desarrollo en la Subregión, es decir, a las industrias de bienes de capital y de insumos industriales. Esta proposición significa para los países un profundo cambio en sus estructuras industriales que les sería costoso asumir.

Es bien cierto que para todos los países que entran en una unión aduanera, la adopción de un AEC representa un costo, que puede ser sustancial sobre todo cuando el comercio recíproco que tenían entre ellos antes de entrar a la unión era limitado, ya que al adoptar el AEC los países estarán pagando más caro por sus productos que lo que podían obtener en los mercados internacionales. Esta desviación de comercio por supuesto es una desviación admitida y consentida. Una parte muy importante de la proble-

mática de la unión aduanera se centra precisamente en lo que serían las desviaciones compensadas de comercio. Cada país estaría dispuesto a sufrir un costo más elevado por sus importaciones, a cambio de la preferencia y protección que le conceden los otros países para sus propias exportaciones.

El problema anterior se exacerba cuando el potencial exportador de manufacturas de un país dado hacia los otros países de la subregión, por razones históricas o por los condicionamientos creados por su propio desarrollo industrial, es muy modesto. Como se señala en la literatura, en una unión aduanera cada país organiza su capacidad de producción de manera a buscar sus ventajas comparativas intra-unión. Por supuesto, el patrón de producción y de comercio recíproco que se tendrá dentro de una unión aduanera puede ser muy diferente del que prevalecería tanto en el caso de que se estuviese en una situación de libre-comercio o en el caso de un mercado nacional con un alto grado de autarquía. Nada empero nos asegura que las modalidades prevalecientes de composición de bienes en el comercio de un país con el resto del mundo no se reproducirán, y tal vez más desventajosamente, en el seno de la unión. Para los países del GA que han estado buscando ávidamente industrializarse desde aún antes de los años cincuenta, la formación de una unión aduanera ofrecía claramente buenas perspectivas; para los países menos industrializados las ventajas eran en cambio mucho menos transparentes.

La unión aduanera implica una serie de transferencias no solamente desde los sectores tradicionales de exportación y de los consumidores hacia las industrias de un país dado sino también y, aún más importante, transferencias de ingreso entre países. Por supuesto, los pactantes tienen un

claro interés en evaluar cuáles son los montos de esas transferencias y el probable juego de compensaciones que podrían resultar de ellas. Esta evaluación es muy difícil y cada país percibe con mayor claridad sus costos que los eventuales beneficios. Aún si se tuviera una evaluación razonable de los beneficios y costos, llegar a un acuerdo sobre estas transferencias es políticamente muy difícil. Esto explica en gran parte el empantanamiento del GA.

Las magnitudes de estas transferencias dependerán claramente de los niveles del AEC que hayan sido escogidos, así como (aunque ésto puede parecer menos evidente) de su dispersión. Un alto arancel causará transferencias recíprocas mayores si es que se supone que este arancel no posee "agua" y que está reflejando la diferencia de costos entre el productor internacional más eficiente y los productores subregionales.

La propuesta de la Junta, que hemos discutido, contiene disposiciones referidas principalmente (más no únicamente) al AEC de productos del Programa de Liberación. Pero no se debe dejar de mencionar que cada PSDI aprobado tiene su propio AEC, cuyas características pueden diferir de las de la Propuesta 96. Cabe subrayar que casi todas las críticas se han dirigido a la Propuesta 96, a pesar de que los AEC de los PSDI presentan problemas más graves.

En efecto, es sorprendente constatar que las negociaciones sobre la Propuesta 96 hayan sido frenadas de la manera como lo han sido, siendo así que niveles arancelarios mucho más fuertes y reglas de aplicación muchísimo más rígidas ya han sido adoptadas en los PSDI aprobados hasta el momento. Esto nos conduce a pensar que la ilusión de asignaciones que tiene la programación industrial ha oscurecido por el momento las

dificultades que podía causar el AEC que soportan esos productos. También y según fuentes de la Junta del Acuerdo de Cartagena el incumplimiento en la aplicación de los aranceles externos comunes de los programas industriales es general; los países de la región no están honrando los compromisos que al respecto habían tomado.[1]

IV. LAS POSICIONES NACIONALES EN RELACION AL AEC

La primera constatación que se ha de hacer aquí es que con el AEC (y con el PL) se iba a tratar de regular el comercio de países que presentan las siguientes dos importantes características iniciales: 1) El comercio recíproco de manufacturas entre los países miembros era muy modesto; éste alcanzaba apenas 94 millones de dólares en 1969 cuando se inició el proceso aunque después creció rápidamente.[2] 2) Las estructuras tarifarias en los países miembros frecuentemente presentaban altos niveles y fuertes disparidades entre las tasas por producto. En la mayor parte de los casos, la fijación de las tarifas se había hecho con fines de recaudación fiscal y por la presión de grupos de interés especiales. Junto a las tarifas se encontraba además una serie de instrumentos para-arancelarios. Por otra parte, las excepciones (o franquicias) a la aplicación plena de las tarifas eran numerosas, algunas de ellas contempladas en las legislaciones de fomento industrial pero también se tenía otras que resultaban de

---

[1] Véase JUN/dt.72. "Elementos para ....", op.cit., pág. 12.

[2] Esta cifra proviene de Augusto Aninat, "El Programa de Liberación y el Arancel Externo Común", en Ernesto Tironi, compilador, Pacto Andino, Carácter y Perspectivas, Instituto de Estudios Peruanos, Lima 1978, pp. 146. A pesar de la modestia de las cifras iniciales, este comercio creció rápidamente en la década siguiente, salvo para Bolivia.

la acción de grupos de presión.[1] También se debe señalar sobre este punto el límite que el contrabando pone a la efectividad de los instrumentos arancelarios y para-arancelarios.

Los datos de fines de 1980 indican que la situación descrita más arriba se ha alterado significativamente. Esta alteración tendrá, podemos suponer, consecuencias en la negociación del AEC. Dos puntos deben ser destacados: 1) El volúmen de comercio se ha incrementado. 2) Durante los años setenta se notó progresivamente una mayor apertura de las economías nacionales. Empero, dados los embates de la crisis económica mundial, la continuación de las políticas aperturistas constituye una interrogante.

Los cambios en los regímenes políticos y en las filosofías económicas explican parcialmente los cambios consignados. Pero, tan importantes como éstos son las condiciones objetivas de sus economías, que impulsaron a los gobiernos a modificar sus posiciones. Es de hacer notar que durante la década de los setenta casi todos los países miembros encararon reformas arancelarias nacionales de gran amplitud, guiados tanto por tomas de posición más "aperturistas" que por las necesidades inherentes a sus planes antinflacionarios y de estabilización cambiaria. Paradójicamente, sea dicho de paso, muchas de esas reformas se basaron en medida no despreciable en los trabajos preparatorios de la Junta para la preparación de una propuesta de AEC.

---

[1] Véase al respecto por ejemplo el diagnóstico de la estructura arancelaria de Bolivia que aparece en: Bolivia, Ministerio de Finanzas, "Análisis Económico de las Implicaciones para Bolivia del Arancel Externo Común del Grupo Andino", La Paz 1978, Mimeo. El caso de Bolivia no constituía de ninguna manera una excepción; tampoco presentaba la situación más extrema dentro del GA.

En una situación cambiante es difícil precisar las discrepancias entre las estructuras arancelarias nacionales (existentes o planificadas) y la que se desprendería de la propuesta de la Junta. Con el fin de facilitar la discusión y a título esencialmente ilustrativo, consideraremos inicialmente los datos que aparecen en el Cuadro N° 2, que los juzgamos típicos de una era.

El Cuadro N° 2 proporciona una muestra de las tendencias proteccionistas que existían en la región aún en 1975, cuando los vientos aperturistas ya habían comenzado a soplar. Además señala las diferencias tanto en los niveles como en las estructuras de protección de los países. Es interesante contrastar la situación anterior con lo que nos dicen los datos más recientes tanto en cuanto al volumen de comercio recíproco como en cuanto a las modificaciones tarifarias. La situación del comercio aparece en el Cuadro N° 3, mientras que la de las tarifas está consignada en el Cuadro N° 4.

Se observará en el Cuadro N° 3, que si bien la expansión del volumen de exportaciones al GA ha sido muy importante si se compara con la situación de 1969, estas exportaciones como proporción del total de exportaciones del GA siguen siendo muy modestas. Aun más, si nos limitamos a las exportaciones de manufacturas, la conclusión sobre la relativamente poca importancia del comercio recíproco se ve reforzada. Al respecto es importante señalar empero, que si bien el comercio recíproco en manufacturas es modesto, como proporción de su <u>producción subregional</u>, este comercio es importante. En otras palabras, el mercado andino es un mercado importante para la producción industrial de cada país <u>pero</u> no lo es como abastecedor de productos industriales para cada país.

C U A D R O N° 2

Promedios Aritméticos de Tarifas Nominales Oficiales a Nivel de División CIIU
(a setiembre de 1975)[a)]

CIIU Descripción	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Grupo Andino
11-Agropecuario y caza	23	24	36	55	48	37
12-Silvicultura y extracción de madera	17	21	27	68	24	31
13-Pesca	27	25	50	88	61	50
21-Minería del carbón	10	10	0	47	1	14
22-Petróleo crudo y gas natural	36	11	0	29	14	18
23-Extracción mineral metálicos	21	8	0	41	5	15
29-Extracción otros minerales	17	11	12	61	23	25
31-Productos alimenticios, bebidas y tabaco	31	38	78	75	131	71
32-Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	69	62	70	161	139	100
33-Madera, productos de madera incluídos muebles	55	47	59	96	82	68
34-Papel, productos de papel, imprenta y editoriales	27	31	39	78	60	47
35-Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón, de caucho y plásticos	14	22	12	52	34	27
36-Productos minerales no metálicos	31	39	39	79	73	52
37-Industrias metálicas básicas	13	22	15	65	28	28
38-Productos metálicos, maquinarias y equipo	18	31	32	59	21	32
39-Industrias diversas	45	48	63	105	50	62
Total General:	23	30	31	69	49	40

Fuente: Elaborado a partir de cuadros de A. Aninat, "El Programa de Liberación y el Arancel Externo Común", en Ernesto Tironi, compilador, Pacto Andino, Caracter y Perspectivas, Lima 1978.

a) Comprende solamente aranceles ad-valorem.

C U A D R O N° 3

Exportaciones Totales y al Ga de los Países del GA en 1980

(En miles de US dólares)

	Exportaciones Totales (1)	Exportaciones al GA (2)	Participación (2)/(1) x 100 (3)	Exportaciones al GA Excluyendo Petróleo (4)	Participación (4)/(2) x 100 (5)	Exportaciones de Manufacturas al GA (6)	Participación (6)/(2) x 100 (7)
Bolivia	942	47.8	5.1	43.5	91.0	15.8	33.1
Colombia	3,945	387.9	9.8	386.7	99.7	351.8	90.7
Ecuador	2,418	123.9	5.1	123.9	100.0	96.2	77.6
Perú	3,309	276.6	8.4	257.9	93.2	221.1	79.9
Venezuela	18,516	334.7	1.8	76.6	22.9	49.5	14.8
TOTAL GA	29,130	1,710.0	5.9	884.7	51.7	734.4	42.9

Fuente: JUNAC, Lima, 1982

Cuando se compara el Cuadro N° 4 con el Cuadro N° 2 se destacan los efectos de las tendencias "aperturistas" en los países de la región. Empero, esta conclusión tendría que ser confirmada con lo que sucede con los aranceles específicos y con los instrumentos pararancelarios. Es de hacer notar que frecuentemente los aranceles ad-valorem han tenido en los países de la región un rol secundario como instrumento de protección respecto a los aranceles específicos y a los instrumentos no-arancelarios.

Los antecedentes anteriores ayudan a entender las dificultades en las negociaciones del AEC durante los años setenta. En las discusiones de la propuesta de la Junta se ha podido distinguir más o menos claramente dos posiciones: una primera sostenida por Colombia de llegar a un acuerdo sobre la base de tarifas más bajas que las propuestas por la Junta en las distintas versiones de la propuesta. A esta posición se sumó Bolivia ulteriormente y Perú mucho más tarde. La otra posición expresada repetidamente por Venezuela y Ecuador (y durante largo tiempo por el Perú) ha sido la de la necesidad de pactar sobre tarifas más altas aún que las que proponía la Junta.

En cuanto a la dispersión de las cifras los países la juzgaban relativamente adecuada, aunque de nuevo Colombia y también Bolivia esperaban una dispersión aún menor, que por otra parte se obtendría casi automáticamente si el nivel fuese a fijarse en un punto bajo.

La posición venezolana de exigir un alto AEC durante las negociaciones del AEC se justificaba por el gran diferencial de productividades entre su sector petrolero y sus otros sectores. Al estar determinado su tipo de cambio por el sector de mayor productividad, la competitividad de su producción industrial tanto en su mercado interno como en el de la Subregión

C U A D R O N° 4

Promedios arancelarios y sus dispersiones en el GA al 1 de enero de 1982.*

(En por ciento)

	Promedio	Dispersión
Bolivia	14.2	17.5
Colombia	31.4	16.7
Ecuador	26.0	24.5
Perú	31.9	17.9
Venezuela	21.2	23.1

FUENTE: JUNAC, Lima 1982

* Incluye solamente aranceles ad-valorem.

exigía altos niveles de AEC. En otras palabras, la fuerte sobrevaluación del bolívar exigía altas tarifas (así como fuertes subsidios a las exportaciones no-tradicionales).[1]

La situación ecuatoriana no correspondía completamente a la descrita para Venezuela, y su posición en favor de AEC altos se hacía presumiblemente con la intención de que éstos fueran aplicados esencialmente a productos que le interesaban, acompañada de la esperanza de que aquellos productos producidos por los otros países del GA pudiesen ser exceptuados en gran parte de la aplicación del AEC en el Ecuador, aprovechando el tratamiento preferencial que le concede el Acuerdo de Cartagena.

Colombia sistemáticamente y desde un inicio abogó por aranceles comunes bajos, siendo su posición de que correspondía sobre todo alentar el intercambio regional pero sin barreras excesivas al comercio con terceros países. En otras palabras, Colombia ha estado tradicionalmente más interesada en la liberación del comercio recíproco que en el AEC (o en los PSDI). El caso de la posición boliviana se describe en detalle en la sección siguiente.

V. LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO Y EL AEC: EL CASO DE BOLIVIA

Las dificultades de integración económica entre países con diferentes grados de desarrollo industrial ya han sido señaladas en la literatura, pero vale la pena abundar con ejemplos concretos.[2] Por cierto, el recono-

---

[1] Este punto ha sido señalado varias veces por Daniel M. Schydlowsky. Consúltese en particular su artículo "Latin American Trade Policies.....", op. cit.

[2] Véase D. Morawetz, "The Fate of the Least Developed Member of an LDC Integration Scheme: Bolivia in the Andean Group", Harvard Institute for International Development, Documento de Discusión N° 76, julio 1979.

cimiento de esas dificultades ha llevado a los signatarios de los pactos de integración a otorgar un tratamiento preferencial a los países, que dentro de los pactos, tienen un menor desarrollo relativo. Este tratamiento preferencial se ha traducido principalmente en la concesión de plazos más largos para la adopción de los distintos instrumentos de integración. El problema reside empero en que estas concesiones no parecen ser suficientes en ausencia de otras medidas, principalmente de sostén financiero.

Los requerimientos de tratamiento preferencial adquieren toda su dimensión cuando los países de menor desarrollo relativo no sólo que no participan de los beneficios de integración según sus expectativas sino que, más grave aún, pueden incurrir en costos considerables al comprometerse con algunos de esos mecanismos. Estos países, sin mecanismos de compensación adecuados, podrían encontrarse con una desmejora en su bienestar económico, en relación a una situación en la que no participaran en un esquema de integración.

Vale la pena entonces examinar los efectos de un AEC sobre la economía de los países más débiles en una unión. Para ilustrar nuestro análisis tomaremos el caso de Bolivia. Bolivia tiene una posición particular en el seno del Grupo Andino. Es el país de menor desarrollo industrial y ciertamente es el país que menos se ha beneficiado con el comercio interregional en manufacturas en los últimos diez años. El comercio que Bolivia ha tenido con los otros países del Grupo Andino se ha realizado en gran parte sobre la base de productos tradicionales, es decir, las exportaciones de Bolivia al Grupo Andino siguen consistiendo por lo esencial de productos primarios, que de todas maneras se hubiesen realizado, con o sin existencia

del Grupo; en cambio las exportaciones de manufacturas no llegan sino a niveles muy modestos. Se puede decir que del interior del GA, Bolivia ha reproducido su patrón de exportaciones con el resto del mundo.[1]

Es cierto que esta relativa debilidad en las exportaciones de manufacturas al Grupo Andino no es enteramente atribuíble al Grupo sino a problemas específicos internos de Bolivia. Pero también es cierto que las dificultades de una expansión significativa de las exportaciones de manufacturas de Bolivia al GA son muy grandes dada su situación geográfica particular que implica altos costos de transporte hacia mercados tan importantes como el venezolano y el colombiano, su mismo incipiente desarrollo industrial, y el incumplimiento de los países vecinos de los compromisos contraídos con Bolivia favorecido por las escasas posibilidades de retaliación comercial que ella tiene.

El aspecto de incipiencia industrial merece un tratamiento un poco más amplio. Bolivia, al contrario de otros países de América Latina, no ha entrado en una fase clara de desarrollo industrial y está lejos de haber agotado las posibilidades de una sustitución de importaciones de bienes de consumo final. Mientras que otros países en América Latina y en el GA pueden desear eslabonar sus industrias de consumo final con las de insumos y máquinas herramientas, dado su nivel de desarrollo, acordando a éstas últimas la protección necesaria, Bolivia si desea un crecimiento industrial rápido debe abaratar sus compras de insumos industriales y sobre todo, de bienes de capital. Por otra parte, el sector de exportaciones tradicio-

---

[1] Paradójicamente, esta característica es compartida con Venezuela, el país con mayor ingreso per cápita en el GA. (Véase de nuevo el Cuadro N° 3).

nales bolivianas es un sector de altos costos, cuyos débiles excedentes no permiten financiar proyectos industriales muy ambiciosos.

El haz de factores mencionados, negativos para una participación boliviana en el GA acorde con su interés nacional, tenía que ser adecuadamente reconocido tanto por Bolivia como por sus socios en el GA. El reconocimiento de estas realidades debía ir de par con la otorgación de mecanismos flexibles y compensatorios, que facilitaran la participación boliviana, si es que estaba interesada en ella.

Dado el contexto descrito más arriba, Bolivia tenía completamente razón de temer los efectos de la imposición de un AEC. Es cierto que Bolivia (al igual que Ecuador), gozaba de un calendario de adopción del AEC que era mucho más lento que el que tendrían los países mayores quienes se aproximarían a los topes fijados en la Propuesta 96 en un plazo relativamente corto, pero aún así las dificultades podían persistir. Los siguientes cuadros apoyan estas afirmaciones.

Si se consideran solamente los datos globales se puede inferir del Cuadro N° 5, de que las diferencias entre las tarifas promedio de la propuesta andina de AEC y las bolivianas no son demasiado grandes. Se notará en cambio las fuertes diferencias en las desviaciones típicas. En términos de TPE las diferencias son también grandes, con las TPE andinas en promedio más bajas que las bolivianas y menos dispersas como era de esperar por el método de cálculo.

Los datos globales no permiten sacar sino conclusiones limitadas. En el Cuadro N° 6 se ha incluído una comparación de TPE para una muestra de productos, o más precisamente de grupos de productos. Se confirma allí que el estilo de protección que se le proponía a Bolivia era fuertemente

CUADRO N° 5

Comparación entre la Estructura de Protección Boliviana y el AEC del GA[a)]

	Promedio (en %)	Desviación Típica (en %)
1) Tarifas nominales bolivianas	31.9	27.3
2) TPE calculadas con tarifas de 1)	64.0	95.4
3) Tarifas nominales bolivianas ponderadas por importaciones	27.7	24.6
4) TPE calculadas con tarifas de 3)	58.2	107.7
5) Tarifas nominales andinas	36.0	15.1
6) TPE calculadas con tarifas nominales andinas	55.5	40.2

Fuente: Bolivia, Ministerio de Finanzas, "Análisis Económico de las Implicaciones para Bolivia del Arancel Externo Común del Grupo Andino", La Paz, 1978, Mimeo. (Tabla N° 15).

a) Los promedios reportados en este Cuadro para las tarifas nominales son más altos que los que aparecen en el Cuadro N° 2, porque se ha incluído: 1) La incidencia de los aranceles específicos, y 2) el equivalente arancelario de las prohibiciones. Por otra parte los promedios han sido calculados sobre 337 grupos de productos en vez de las 4000 posiciones arancelarias. Este procedimiento eleva sistemáticamente y ligeramente los promedios.

CUADRO Nº 6

Comparación entre las TPE Bolivianas y las TPE de la Propuesta de AEC para Una Muestra de Productos

	Tasas Bolivianas (en %)		AEC (en %)	
	Nominales	TPE	Nominales	TPE
Aceites Comestibles	61.0	381.0	21.0	33.3
Tejidos	66.0	170.0	43.0	76.2
Prendas de vestir	63.0	202.0	50.0	71.6
Químicos industriales básicos	16.0	17.0	23.0	31.7
Herramientas manuales	16.0	19.0	36.0	43.5
Maquinaria agrícola	9.0	7.0	37.5	44.0
Maquinaria minera	3.0	-8.0	47.5	83.7
Maquinaria textil	3.0	-8.0	48.4	75.9
Receptores de radio y TV	45.0	77.0	51.4	93.6

Fuente: Bolivia, Ministerio de Finanzas, "Análisis Económico, op. cit. Cuadro # 7 y 14.

diferente de su patrón corriente. Mientras que actualmente se protege a la industria liviana, se podrá que el énfasis sea desplazado hacia una industria de bienes de capital difícilmente materializable en el corto plazo.

Según algunas estimaciones del Ministerio de Finanzas de Bolivia las tranferencias de ingreso de Bolivia al resto de los países del GA por el encarecimiento de sus importaciones serían sustanciales. Estas aparecen en el Cuadro N° 7. La pregunta pertinente de evolución en el futuro es entonces ¿podrá Bolivia incrementar sus exportaciones no-tradicionales al GA de tal magnitud que compense los precios más altos que tendrá que pagar, al desviar sus importaciones desde los mercados internacionales hacia el mercado subregional?

La discusión anterior trasciende al caso de Bolivia y se pueden desprender conclusiones más generales. Desafortunadamente no se conocen ejercicios similares para los otros países del GA, pero el caso boliviano ilustra bien otra fuente importante de dificultades en el GA.

VI. CONCLUSIONES

Las dificultades que confronta el Grupo Andino para llegar a un acuerdo sobre el AEC, ilustran los problemas que tienen países en vías de desarrollo, con niveles de desarrollo industrial muy diferentes, en la adopción de un mecanismo restrictivo de unión aduanera. El mecanismo <u>puede</u> ser muy costoso para ellos y sus beneficios no son al iniciarse la unión susceptibles de cuantificaciones razonables.

Se tiene en el caso discutido en el documento una situación donde la estimación que se hace de los costos posibles para las economías nacionales de los países pactantes es más precisa que el cálculo paralelo

C U A D R O N° 7

Proyecciones de Encarecimiento de las Importaciones Bolivianas por Efecto de los AEC

(en millones de US $ de 1977)

Año	AEC Propuesta 96	AEC Programa PSDI Metal-mecánica	AEC PSDI Petro-química	AEC PSDI Automotor	AEC TOTAL
1982[a)]	-	28.2	1.8	0.0	30.0
1986	48.4	34.2	2.2	27.4	112.2
1989	80.6	39.6	2.5	31.7	154.4

Fuente: Bolivia, Ministerio de Finanzas, op.cit., Cuadros 19 y 20.

a) Estimación bajo la hipótesis de cumplimiento de los compromisos bolivianos.

concerniente a los beneficios futuros. En este caso, que se puede llamar de varianzas diferentes en un cuadro de aversión al riesgo, cada país va a preferir normalmente una decisión que trate de minimizar los costos cuyas magnitudes son más fáciles de evaluar, que una decisión más atrevida en pos de mayores beneficios, pero que son mucho más inciertos.

Se puede hacer la presunción de que una protección arancelaria es necesaria para favorecer la industrialización de los países del Grupo y, aún más, para cambiar sus modalidades actuales y profundizarla en el sentido de crear una integración mayor hacia atrás con la producción de bienes intermedios y bienes de capital, que complemente al proceso actual de industrialización con productos de consumo final. El objetivo de llegar a una modalidad de industrialización donde se fabriquen máquinas herramientas y bienes intermedios industriales es razonable. Pero, si bien la legitimidad de este objetivo aparece claramente en el contexto de un país, sus contornos se vuelven en cambio más borrosos en el contexto de varios países que desean aumentar, gracias a una acción conjunta, el tamaño de sus mercados, y en consecuencia, llegar a tamaños de plantas eficientes, pero conservando todavía su soberanía, y una gran autonomía en sus decisiones. En la unión aduanera la expansión de mercados se realiza mediante un juego político delicado de transferencias entre países y entre productores y consumidores. Ponerse de acuerdo sobre este juego de transferencias es ciertamente muy difícil, cuando hay condiciones iniciales muy dispares entre los países y una situación desfavorable internacional.

El cuasi fracaso del GA en la adopción de un AEC es imputable también a otras dos causas: a) El carácter demasiado ambicioso y complejo del instrumento de la propuesta presentada a los países. La virtuosidad técnica en su diseño y el deseo de conciliar intereses nacionales (frecuentemente de grupos de presión) muy divergentes en una sola propuesta han conducido a una propuesta detallada, de gran complejidad y que en vez de suscitar la unanimidad ha llevado al descontento de todos los participantes. Además, la propuesta de la Junta, al igual que otros documentos del GA, no dejan en claro que si lo que se buscaba era una expansión del comercio recíproco con la capacidad instalada existente en los países, o si se trataba más bien de crear un mecanismo de incentivo a las inversiones. Esta ambigüedad implícita en la metodología de diseño del AEC que se ha discutido en la sección 2, lleva a percepciones diferentes en cuanto a los objetivos del arancel en los países miembros. b) Al cambio en las filosofías económicas imperantes en los países, inducidas a su vez por la circunstancia objetiva de lucha contra la inflación y el desequilibrio en la Balanza de Pagos. El dirigismo y proteccionismo imperantes en las economías de la región cuando se inició el Grupo Andino fue reemplazado progresivamente en todos los países de la región con políticas de mayor apertura al comercio exterior y de menor intervención estatal en la economía. Si el "dirigismo" se hacía menos aceptable a nivel nacional, con mayor razón se rechazarían instrumentos con un contenido fuertemente regulador, diseñado en una instancia supranacional, sin olvidar que en algunos países el AEC se había convertido en el chivo expiatorio de todos aquellos que estaban descontentos con el funcionamiento del GA, y en particular con

los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

Por otra parte, el muy valioso esfuerzo de proveer criterios económicamente sólidos a la propuesta no fue apreciado en toda su dimensión por los organismos técnicos nacionales, que estaban a cargo de los problemas de integración. Los documentos de la Junta podían ciertamente ser criticados con argumentaciones técnicas, pero el aspecto importante que no fue enteramente percibido en su momento, fue el de que ellos introducían una disciplina que hubiese permitido una negociación ordenada del AEC tanto en sus objetivos como en su instrumentación. Tan pronto como aparecieron los pedidos de excepciones a la metodología general, en vez de centrar la discusión sobre los objetivos y métodos se cayó precisamente en el proceso de negociación puntual que se había querido evitar con razón.

Pero más allá de estas consideraciones sobre la propuesta de la Junta, y las percepciones de los riesgos, puede uno preguntarse si varios de los países del GA estaban preparados para adoptar un AEC, cualquiera que sea la forma que tome, antes de corregir las sustanciales sobrevaluaciones de sus monedas nacionales y de pactar sobre una armonización de políticas cambiarias.

La pregunta fundamental sigue siendo empero de cuán viables son las uniones, y más generalmente aún, los mecanismos de integración económica entre países en desarrollo con muy diferentes niveles de industrialización entre ellos. La respuesta tentativa que se adelantaría por la experiencia del Grupo Andino no es la inviabilidad siempre y cuando se de un chance a objetivos <u>iniciales</u> modestos. En las primeras etapas y durante un período relativamente largo se debe enfatizar: 1) la liberación del comercio recíproco con desgravaciones automáticas y, 2) el financiamiento conjunto de

los proyectos de integración. Posiblemente, la simple apertura del comercio recíproco no sea suficiente para garantizar un proceso acelerado de industrialización, y sea necesario pensar en mecanismos adicionales. La liberación puede ser acompañada de un AEC con niveles tarifarios comunes bajos, y con la posibilidad de que cada país por separado pueda fijar tarifas más altas que la acordada en común. En otras palabras, se puede volver a la idea de un arancel externo mínimo común pero con la distinción esencial de que los aranceles mínimos no serían necesariamente los derivados de los aranceles nacionales observados en el momento de la adopción del común. La proposición que se ha hecho en el seno del GA de una franja arancelaria con un límite inferior, con niveles bajos, recoge también la misma idea.

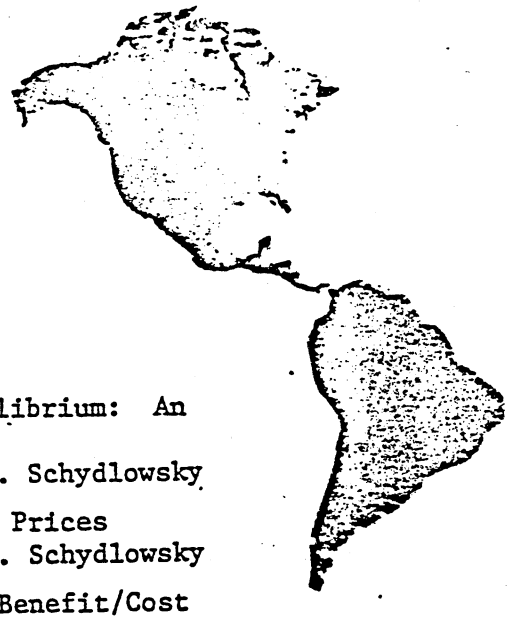
Después de un período cuya duración estaría determinada por la evolución de los intercambios recíprocos, para líneas de producción prometedoras y en las cuales se ha adquirido alguna experiencia en la región, que necesitan impulsos adicionales, se puede pensar en tarifas más altas cuyos niveles y dispersión pueden estar fijados con metodologías análogas a la elaborada por la Junta para la Propuesta 96 y que examinen los efectos de éstas en términos de tasas de protección efectiva.

Vale la pena subrayar por último que la posibilidad política de pactar un AEC depende crucialmente de que ninguno de los países pactantes perciba un deterioro en su bienestar económico nacional con respecto al que tendría antes de la adopción del AEC, situación que podría presentarse en especial para los países con menor base industrial. Junto a la adopción del AEC se debe preveer mecanismos que posibiliten la no adopción del AEC para los países de menor desarrollo relativo, aunque puedan seguir beneficiándose

del programa de liberación, o de un sistema de transferencias financieras que los compense por el deterioro en su bienestar inducido por el AEC.

BOSTON UNIVERSITY

CENTER FOR LATIN AMERICAN DEVELOPMENT STUDIES



DISCUSSION PAPER SERIES

* 1. Project Evaluation in Economies in General Disequilibrium: An Application of Second Best Analysis
March 1973 (46) - Daniel M. Schydlowsky

* 2. Methodology for the Empirical Estimation of Shadow Prices
April 1973 (49) - Daniel M. Schydlowsky

* 3. A Note on Distributional Considerations in Social Benefit/Cost Analysis
April 1973 (17) - Daniel M. Schydlowsky

4. Chile under Allende
May 1973 (20) - P. N. Rosenstein-Rodan

5. International Trade Policy in the Economic Growth of Latin America
May 1973 (38) - Daniel M. Schydlowsky
(Chapter III in Trade and Investment Policies in the Americas, S.E. Guisinger, ed. Southern Methodist University Press, Dallas, 1973)

6. Influencia del Mercado Financiero sobre la Utilización de Capacidad Instalada - *out of print* -
May 1973 (23) - Daniel M. Schydlowsky
(Desarrollo Económica, Buenos Aires, July/Sept. 1974)

7. Discussion on Chile: Diagnosis and Prognosis
November 1973 (7) - P. N. Rosenstein-Rodan

8. Consistency in Measuring Capacity Utilization
March 1974 (30) - Patricio Millan

9. Multiple Shifts in the Pure Investment Decision
December 1974 (95) - Patricio Millan

10. In Support of Democracy in Latin America
April 1975 (10) - Carlos Lleras Restrepo

11. Price and Scale Obstacles to Export Expansion in LDCs
April 1975 (31) - Daniel M. Schydlowsky
(abbreviated version in Economic Growth in Developing Countries—Material and Human Resources, Proceedings of the VII Rehovot Conference, Y. Ramati, ed., 1975)

12. La Ampliación de Turnos en la Industria Chilena: La Factibilidad de una Política de Empleo Productivo
April 1975 (69) - Joseph Ramos

13. Guidelines for Policies to Increase the Use of Capital through Multiple Shifts in Industrial Plants
June 1975 (28) - Patricio Millan

14. The Theory of Capital Utilization: Some Extensions
October 1975 (31) - Christopher Clague

* available also in Spanish

( ) Number of pages

15. A Statistical Shift-Choice Model of Capital Utilization
November 1975 (64) - Roberto Abusada-Salah

16. The Theory of Capital Utilization and the Putty-Rubber Production Function
May 1975 (21) - Christopher Clague

17. Criterios Analíticos para la Formulación de una Política Económica Subregional Andina
March 1976 (49) - Daniel M. Schydlowsky
(Ch. 8 in Pacto Andino, Carácter y Perspectivas, E. Tironi, ed., IEP, Lima, 1978)

18. The Determinants of Capital Utilization in Labor-Managed Enterprises
March 1976 (34) - Roger Betancourt
Christopher Clague
(Quarterly Journal of Economics, August 1977)

19. Accelerated Modernization and the Population Explosion
June 1976 (38) - Emilio Casetti

20. The Theory of the Costs and Benefits from Foreign Investment and Economic Integration
December 1976 (35) - Ernesto Tironi

21. Customs Union Theory and Foreign Direct Investment
December 1976 (48) - Ernesto Tironi

22. Capital Utilization, Growth, Employment, Balance of Payments and Price Stabilization
December 1976 (72) - Daniel M. Schydlowsky
(Planning and Short-Term Macroeconomic Policy in Latin America, Jere Behrman and James Hanson, eds., Ballinger, 1979)

23. The Andean Pact: A Model of Economic Integration for Developing Countries - *out of print* -
December 1976 (53) - Ricardo Ffrench-Davis
(World Development, Vol. 5, 1977)

24. Towards a Change in the Economic Paradigm through the Experience of Developing Countries
February 1977 (58) - Marcelo Diamand
(Journal of Development Economics, No. 5, 1978)

25. Real Wages and Economic Growth in Peru, 1900-1940
March 1977 (53) - Shane Hunt

26. The Subsidy and Countervailing Duties Negotiations and the Developing Countries - *out of print* -
March 1977 (32) - Daniel M. Schydlowsky
(Ch. 5 in Trade Policies Toward Developing Countries, The Multinational Trade Negotiations, L. Perez, ed., AID, Washington, 1978)

27. Monetary Aspects of the Black-Market Exchange Rate Determination
July 1977 (24) - Mario I. Blejer
(Economics of Exchange Rate. Selected Studies, Jacob A. Frankel and Harry G.Johnson, Addison Wesley, eds., 1978.

28. From Pre-Keynes to Post-Keynes
September 1977 (35) - Abba P. Lerner

*29. Design of Benefit/Cost Analysis of Investment Projects in Peru: A Country-Specific View
October 1977 (118) - Daniel M. Schydlowsky
(Industrialization and Development, No. 2, 1978)

30. A Monetary Approach to the Crawling-Peg System: Theory and Evidence
January 1979 (33) - Mario I. Blejer
Leonardo Leiderman
(Journal of Political Economy, Feb. 1981)

31. Strike Activity and Wage Determination under Rapid Inflation: A Quantitative Study of the Chilean Case
January 1979 (22) - Mario I. Blejer
(Industrial and Labor Relations Review, April 1981)

32. The Anatomy of an Economic Failure: Peru 1968-1978
February 1979 (110) - Daniel M. Schydlowsky
Juan J. Wicht
(Anatomía de un Fracaso Economico: Peru 1968-1978, Centro de Investigacion de la Universidad del Pacifico, Lima, 1st printing, 1979 - 5th printing, 1980; The Peruvian Experiment Revisited, A. Lowenthal and C. McClintock, eds., forthcoming 1982)

33. The Effects of Unanticipated Money Growth on Prices, Output and its Composition in a Fixed-Exchange-Rate Open Economy: The Mexican Experience
July 1979 (38) - Mario I. Blejer
Roque B. Fernandez
(The Canadian Journal of Economics, February 1980)

34. Relationships Between Macroeconomic Time Series in a Fixed-Exchange-Rate Economy
July 1979 (52) - Leonardo Leiderman
(European Economic Review, Spring 1980)

35. Inflation and Relative Price Variability in the Open Economy
September 1979 (41) - Mario I. Blejer
Leonardo Leiderman
(European Economic Review, forthcoming)

36. Containing the Costs of Stabilization in Semi-Industrialized LDC's: A Marshallian Approach
December 1979 (102) - Daniel M. Schydlowsky

37. Why an Initial Increase in Exports of Labor Intensive Manufactured Goods may not Create much Additional Employment: A Hypothesis
June 1980 (25) - *out of print* - David Morawetz

38. Production Efficiency and the Transferability of Input-Output Coefficients
June 1980 (39) - David Wheeler

39. Benefit-Cost Analysis Methodologies: Untangling their Equivalences and Discrepancies
June 1980 (86) - Luis Ramirez

*40. A Policymaker's Guide to Comparative Advantage
June 1980 (34) - Daniel M. Schydlowsky
(World Development (forthcoming 1982)

*41. The Vulnerability of Small Semi-Industralized Economies to Export Shocks: A Simulation Analysis Based on Peruvian Data
June 1980 (27) - Daniel M. Schydlowsky
Martha Rodriguez
(Trade, Stability, Technology and Equity in Latin America, M. Syrquin and S. Teitel, eds., forthcoming 1982)

42. The Short Run Potential for Employment Generation on Installed Capacity in Latin America
June 1980 (73) - Daniel M. Schydlowsky
(International Economic Association Volume of Proceedings, forthcoming 1982)

43. Relative Price Variability and Output-Inflation Tradeoffs in the Mexican Economy - out of print -
July 1980 (20) - Leonardo Leiderman
Mario I. Blejer

44. The Demand for Money under Rational Expectations of Inflation FIML Estimates for Brazil
August 1980 (24) - Leonardo Leiderman
(International Economic Review, forthcoming)

45. A Money Demand Equation for Brazil
May 1981 (23) - Eliana A. Cardoso

46. U.S. Multinationals and Latin American Manufacturing Employment Absorption
May 1981 (30) - Patricio Meller
Alejandra Mizala

47. Segmented Labour Markets without Policy-Induced Labour Market Distortions
May 1981 (13) - Jaime Mezzera
(World Development, 1981)

48. What If There Is No "World Price"?
October 1981 (10) - Jaime Mezzera

49. Indexation, Monetary Accommodation and Inflation in Brazil
November 1981 (18) - Eliana A. Cardoso

50. Alternative Approaches to Short-Term Economic Management
December 1981 (45) - Daniel M. Schydlowsky
(Adjustment and Financing in the Developing World: The Role of the IMF, Tony Killick, ed. 1982)

51. Exchange Rates in XIXth Century Brazil: An Econometric Model
July 1982 (15) - Eliana A. Cardoso

52. Free Trade and Markets--But Only as Long as Wages are Under Control: The Case of Uruguay in the 70s
July 1982 (27) - Jaime Mezzera

53. Brazilian Trade During the Last Century
July 1982 (32) - Eliana A. Cardoso

54. On the Monetary-Macro Dynamics of Colombia and Mexico
September 1982 (30) - Leonardo Leiderman

55. Un Modelo de Simulacion de Precios para la Economia Mexicana
November 1982 (45) - Santiago Levy

56. Stabilization in Latin America: Popular Models and Unhappy Experiences
January 1983 (25) - Eliana A. Cardoso

57. "Factor Demand Functions for Constant Returns to Scale Technologies"
April 1983 (21) - Santiago Levy

58. Problemas del Arancel Externo Común: El Caso del Grupo Andino
April 1983 (38) - Juan Antonio Morales

Institutional exchange may be arranged or single copies purchased as noted below. Send check or money order made out to: CLADS, Boston University, 745 Commonwealth jAvenue, Boston, MA 02215

Prices:

10-30	pages	$1.00
31-60	"	2.25
61-100	p "	3.50
101-200	"	4.50

ECONOMIC RESEARCH LIBRARY
DEPARTMENT OF ECONOMICS
UNIVERSITY OF MINNESOTA