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.*

17

Boston University

Center for Latin American Development Studies

CRITERIOS ANALITICOS PARA LA FORMULACION DE UNA POLITICA ECONOMICA SUBREGIONAL ANDINA

Daniel M. Schydlowsky

ECONOMICS RESEARCH LIBRARY
315 SCIENCE CLASSROOM BUILDING
UNIVERSITY OF MINNESOTA
MINNEAPOLIS, MINNESOTA 55455

Discussion Paper Series
Number 17
March 1976

JUL 23 1976

CRITERIOS ANALITICOS PARA LA FORMULACION DE UNA POLITICA ECONOMICA SUBREGIONAL ANDINA

Daniel M. Schydlowsky

ECONOMICS RESEARCH LIBRARY
315 SCIENCE CLASSROOM BUILDING
UNIVERSITY OF MINNESOTA
MINNEAPOLIS, MINNESOTA 55455

Discussion Paper Series

Number 17 March 1976

I N D I C E

CRITERIOS ANALITICOS PARA LA FORMULACION DE UNA POLITICA ECONOMICA SUBREGIONAL ANDINA

I	Consideraciones Generales	1
II	Principios Analíticos para la Asignación y Utilización de Recursos	12
	1. El caso de un solo país	12
	2. El caso de varios países	20
III	Instrumentación de la Política de Producción: El Sistema Arancelario-Cambiario Externo Común	24
	1. Diseño del Arancel Externo Común	24
	2. Diseño de la Protección Común a las Exportaciones.	29
	3. Transición al AEC/PCE	30
IV	Instrumentación de la Política de Producción: La Programación Industrial	33
V	El Problema de la Equidad en la Integración Andina	45

CRITERIOS ANALITICOS PARA LA FORMULACION DE UNA POLITICA ECONOMICA SUBREGIONAL ANDINA (*)

por

Daniel M. Schydlowsky (**)

I

Consideraciones Generales

El propósito ulterior de una política económica subregional es propender al desarrollo armónico y orgánicamente entrelazado de los países de la Subregión. Desde un punto de vista técnicamente más inmediato, las metas de una planificación económica se concretan en el siguiente trinomio de objetivos: (i) asignación óptima de recursos; (ii) equidad distributiva entre países; y, (iii) utilización plena de recursos productivos.

La importancia de una asignación óptima de recursos es obvia pues todos los países del área tienen recursos limitados y sólo

---

(*) El autor desea agradecer los valiosos comentarios de Ricardo Ffrench-Davis, Alfredo Fuentes, Augusto Llosa y Ernesto Tironi, quienes contribuyeron a mejorar el producto. No tienen, en cambio responsabilidad alguna por las limitaciones del resultado final.

(**) Profesor de Economía, Centro de Estudios del Desarrollo Latinoamericano, Universidad de Boston, Estados Unidos.

podrán obtener un desarrollo más rápido si los utilizan en la mejor forma posible.[1/] La traducción de una óptima asignación de recursos a un programa económico o industrial concreto requiere resolver cuatro problemas centrales. El primero de estos es qué producir, el segundo es con qué combinación de factores producir, el tercero es dónde hacerlo, y el cuarto es cómo asegurar que lo que debe suceder, efectivamente suceda.

El beneficio potencial de una buena solución de cada uno de estos problemas es enorme. Resulta obvio que los países del Grupo Andino distan mucho de producir aquellos bienes que para ellos mismos son óptimos. Así lo demuestra el gran número de productos sustitutivos de importaciones que son elaborados a alto costo, dejándose paralelamente de aprovechar posibilidades de exportación de bienes tanto manufacturados como primarios, que redituarían la misma cantidad de divisas, a costos de producción mucho menores.[2/] Es asimismo

---

1/ Esto es cierto incluso para Venezuela, que si bien tiene en estos momentos excedentes notables de ahorros debido al aumento de los precios del petróleo, al mismo tiempo está escasamente dotado de otros factores complementarios al uso del capital, como son la mano de obra calificada, empresarios, administradores, etc., o sea toda la gama de recursos denominados genéricamente capital humano.

2/ Véase Daniel M. Schydlowsky, "Latin American Trade Policies in the 1970's: A Prospective Appraisal". Quarterly Journal of Economics, May 1972, Tables IV, V, VI; versión española en Revista de Planeación y Desarrollo (Bogotá, Colombia, Dic. 1970); Revista de Administración y Economía (IDEA, Buenos Aires, Marzo 1971).

indiscutible que la combinación de factores productivos que se usa en los países de la Subregión difiere significativamente del óptimo, como lo demuestran las elevadas tasas de desocupación y subempleo imperantes. Asimismo, es indudable que la adecuada localización de la producción puede contribuir de manera importante a elevar el nivel de eficiencia del conjunto de la economía subregional. Sin embargo, el esfuerzo de avanzar en ese sentido tropieza con serias dificultades. En consecuencia, la instrumentación específica de la política económica subregional cobra una importancia central en el problema.

La meta de equidad en el reparto de los beneficios y costos de la integración subregional es tan fundamental como la óptima asignación, uso y localización de los recursos. Parte de esta importancia se origina en el carácter contractual del proceso. Los Estados miembros se han comprometido a impulsarlo, teniendo cada uno de ellos la esperanza de lograr beneficios importantes de su asociación. Si los resultados no son satisfactorios, el Grupo probablemente se disgregará. Y si el reparto de los beneficios es muy desigual, no faltarán algunos miembros que juzguen que la parte que obtienen no les alcanza a compensar los costos en que han debido incurrir, con el peligro consiguiente de que se reduzca el número de asociados. Por lo tanto, un cierto grado de equidad en la distribución neta de beneficios es condición esencial para el éxito de esta experiencia. Más allá de ello, sin embargo, se encuentran las nociones fundamentales

de equidad internacional y entre individuos, que hacen de aquella un valor per se.

La definición de lo que se entiende por equidad distributiva entre países es sumamente difícil. En primer lugar, requiere establecer si ella se mide en términos de beneficios netos agregados o per capita; en el caso de optar por este segundo criterio, se hace necesario definir si un determinado monto de beneficios monetarios per capita tiene o no el mismo valor para los habitantes de los distintos países que se integran, lo que nos introduce en el problema de la comparación interpersonal de niveles de bienestar entre ellos.

Si se toma en cuenta también la distribución intranacional, no basta considerar el impacto de la integración sobre la equidad distributiva entre países; las consecuencias para grupos, regiones e individuos dentro de cada país constituyen el impacto ulterior cuya equidad es la relevante.

Al problema de la definición de equidad se agrega el de la medición de los beneficios del proceso. Se requiere para tal efecto determinar, en primer término, un punto de referencia que permita cuantificar la magnitud de tales beneficios. Por ejemplo si se supone que en ausencia de integración, los países siguen con su política tradicional de economías estanco, el proceso adquirirá un valor muy distinto del que asumiría en el caso de que ellos impulsaran como alternativa una vigorosa política de promoción de exportaciones hacia el resto

del mundo. En segundo lugar, la dilucidación de este problema exige definir el ámbito de los beneficios que habrán de considerarse. En un extremo es posible argumentar que la integración afecta en forma integral el proceso económico de los países, razón por la cual, al medir los beneficios de la integración, hay que tener en cuenta los efectos de equilibrio general sobre el comportamiento de la economía en su conjunto. Esto involucra comparar la evolución de cada país tanto en la alternativa de formar parte del Grupo Andino, como en la de permanecer al margen de éste. Deberían por lo tanto tomarse en cuenta todos los cambios, grandes o pequeños, explícitos o sutiles, que se den en el comportamiento de la población y de la economía bajo una y otra alternativa. En el otro extremo, pueden tomarse en cuenta solamente los beneficios de las medidas explícitas de integración, tales como el arancel externo común, la asignación de industrias etc.. Evidentemente, a medida que aumenta el número de las acciones explícitas que se desea someter a evaluación se produce una aproximación de la evaluación integral de todo el fenómeno.

Por último, cabe señalar que para el logro de determinados tipos de equidad distributiva existen diversas fórmulas alternativas, lo cual obliga considerar explícitamente la relación entre las metas específicas y su modo de implementación.

La utilización plena de los recursos productivos se ha transformado recientemente en meta autónoma e independiente para los países andinos en especial en lo que se refiere a la mano de obra. Sin

embargo el alcance de este objetivo es mucho mayor cuando se toma en cuenta que en la Subregión se detecta también una considerable subutilización del factor supuestamente escaso, el capital.[3/] La existencia de significativa capacidad instalada y no utilizada es un fenómeno comprobado reiteradamente por distintos investigadores, pero que recién en los últimos años ha comenzado a ser incorporado en forma orgánica a la teoría económica. Aún no está acabada esta labor. Sin embargo, puede afirmarse que en términos generales el sector industrial en los países del área trabaja aproximadamente un turno y medio al día; por lo tanto con una utilización más intensiva, sería posible obtener un sustancial aumento de producción. Asimismo, resulta evidente que se suscita una importante brecha entre el óptimo privado de utilización de bienes de capital--determinado sobre la base de la maximización de utilidades a precios de mercado--y el óptimo de la utilización social, que se determina en función de los precios sociales. A su vez esta divergencia deriva, en parte, del sistema de incentivos a la actividad económica, los cuales favorecen sistemáticamente el uso de mayor volumen de capital en menor número de turnos. Entre tales incentivos cabe destacar: a) la imposición de primas salariales que encarecen el

---

3/ En la investigación que sobre subutilización de la capacidad instalada en Latinoamérica ha estado coordinando el Centro de Estudios de Desarrollo de América Latina de la Universidad de Boston se encontró que la capacidad no utilizada del sector industrial asciende a 55% en Chile, 60% en el Perú, 35% en Colombia y 55% en Venezuela.

trabajo nocturno, ya sea en forma explícita o implícita; b) la existencia de incentivos tributarios y arancelarios que abaratan el costo de capital (legislación tributaria de depreciación y de reinversión de utilidades, liberación de derechos de importación a bienes de capital); y, c) mercados crediticios que discriminan en favor de los préstamos para la adquisición de activos fijos y en perjuicio de los que se solicitan para capital de trabajo.[4/]

El margen de recursos susceptibles de ser aprovechados es enorme. En situaciones en las cuales existe solamente mano de obra disponible, su uso está limitado por la necesidad de generar los ahorros necesarios para financiar la inversión correspondiente. Pero cuando está disponible también el capital, si bien sólo en horas de la tarde o en la noche, las posibilidades de expandir la producción y de reducir desempleo son sustancialmente superiores y, lo que es más, no se encuentran constreñidas al sector industrial únicamente, sino que se dan también, en gran medida, en el sector servicios.[5/]

4/ Entre los distintos trabajos que examinan el marco teórico y empírico del uso de turnos cabe citar Patricio Millán, "Economic Analysis of Multiple Shift in Established Firms", Boston University, CLADS (mimeo); Patricio Millán, "Multiple Shift in the Pure Investment Decision", Boston University, CLADS Discussion Paper Series No. 9; R. Betancourt and Ch. Clague, "Economic Analysis of Capital Utilization," Southern Economic Journal, July 1975; D.M. Schydlowsky, "On Determining Causality of Underutilization of Capacity: A Working Note", (mimeo); D.M. Schydlowsky, "Influencia del Mercado Financiero sobre la Utilización de Capacidad Instalada", CLADS Discussion Paper No. 6, Boston University. Publicado en Desarrollo Económico, Buenos Aires Julio/Septiembre 1974.

5/ Véase D. M. Schydlowsky, "Capital Utilization, Growth, Employment and BOP and Price Stabilization", presentado a la conferencia sobre Planificación y Política Macroeconómica de Corto Plazo en América Latina, Panamá, Noviembre de 1975.

La posibilidad de elevar los niveles de producción y de ocupación sin que sea necesario incurrir en inversiones adicionales importantes modifica, evidentemente, el contexto dentro del cual se desenvuelve el proceso de integración. Medidas que en otro marco no hubieran podido ser adoptadas, porque provocarían un deterioro en el nivel de ingreso de algún país o grupo de la población, en este contexto adquieren viabilidad, pues significan apenas una reducción en la tasa de crecimiento que sería posible alcanzar vía el uso más intenso de los factores ya existentes. Asignaciones de recursos o reasignaciones de proyecto de inversión, que en otro marco hubiesen provocado caídas del ingreso real o costos de transición muy altos, se tornan compensables vía el aumento de ingreso proveniente de la utilización de capital y mano de obra disponibles. En suma, toda la flexibilidad que otorga el hecho de operar en una situación de franco crecimiento está disponible para amortiguar los costos que pudiera ocasionar la política de integración.

Por otra parte, una política de utilización intensiva y plena de los factores de producción existentes requiere adoptar ciertas medidas a su vez pueden significar limitaciones a la política de integración. La principal de estas medidas se refiere a la política de fomento a las exportaciones, pues tanto para la creación de mercados como para la importación de los insumos requeridos, una política de utilización de los recuros disponibles exige expandir

sustancialmente las ventas dirigidas al resto del mundo.[6/] La instrumentación de la política comercial respectiva puede crear algunas complicaciones en el diseño de la estrategia de integración (por ejemplo en cuanto afecte la tasa de cambio). Por otra parte, y desde una perspectiva de más largo alcance, la utilización intensiva del capital requiere que sean modificados los elementos de las políticas salariales, impositiva y crediticia, que en la actualidad son contraproducentes para el logro de tal objetivo. Esto a su vez afectará en alguna medida la instrumentación de la integración al fijar exogenamente la forma de usar algunos instrumentos de política económica.

Afortunadamente, como ya se ha notado, el uso más intenso de los factores productivos, especialmente el capital, tiende a facilitar la integración. En consecuencia, es razonable suponer que las restricciones formales que tal política traiga aparejadas serán compensadas con creces por el efecto favorable de un ritmo de crecimiento más elevado.

Cabe también considerar hasta qué punto las distintas metas son conflictivas o complementarias. Es bien sabido que la óptima asignación de recursos puede entrar en conflicto con los objetivos

---

6/ Para una discusión de los efectos macroeconómicos del uso generalizado de turnos múltiples, véase Patricio Millán y D.M. Schydlowsky "Macroeconomic Consequences of Multiple Shifting: An Input-Output Approach", presentado a la II Conferencia sobre Utilización de Capacidad Instalada, Caracas, Venezuela, Enero de 1975.

redistributivos y de maximización del empleo, especialmente cuando existe una disparidad apreciable en el nivel de ingreso per capita entre los países y al interior de las respectivas naciones. Por otra parte, el riesgo de que se susciten estos conflictos se encuentra sustancialmente atenuado, y tal vez eliminado por completo en el corto y mediano plazo, debido a que con la mera utilización de capital ya existente es posible generar un crecimiento considerable dentro de la Subregión. En tales circunstancias, la pérdida de ahorros que derive de una política que otorgue significativa importancia a consideraciones de equidad no será tan costosa, pues la tasa de crecimiento podrá mantenerse a través del expediente de recurrir a los ahorros del pasado, hasta ahora subutilizados. Asimismo, la asignación de parte significativa de la nueva inversión a las áreas o países de menor ingreso per capita no tiene el mismo costo de oportunidad para las naciones de mayor desarrollo relativo dentro del área si ellas están ya creciendo a tasas satisfactorias. Ello sin contar que la utilización de la capacidad instalada permite una dramática mejoría en la situación de empleo, reduciéndose así la contribución que la política de integración necesita hacer para resolver el problema de empleo de los países del área. Finalmente, merece destarcarse que el uso más intensivo de las nuevas inversiones--a través de la implantación de nuevos turnos de trabajo--eleva la productividad de éstas o, lo que es lo mismo, hace descender la relación marginal capital-producto. Los

beneficios de los nuevos ahorros que se acumulen en el área serán bastante superiores y permitirán, en consecuencia, absorber ya sea reducciones en el nivel del ahorro o en la eficiencia de la asignación de recursos derivadas eventualmente de la aplicación de los criterios que la integración requiera.[7/]

7/ Paradójicamente, es posible que la mayor holgura que se obtenga a través del uso intensivo del capital reduzca el incentivo para integrarse, transformándose así en un elemento desfuncional al proceso.

II

Principios Analíticos para la Asignación y Utilización de Recursos

El principio básico que debe regir la asignación de recursos es lograr la maximización de la disponibilidad de bienes y servicios,por unidad compuesta de factores de producción utilizados. Sólo de esta manera se logrará aprovechar al máximo los recursos de que se dispone. Por otra parte, el criterio fundamental por el que debe regirse la utilización de recursos es el de usarlos cada vez que el valor de su producto marginal exceda su costo marginal. En lo que se sigue se analizará en primer término la aplicación de estos dos principios fundamentales dentro de un determinado país. Si bien éste es el caso generalmente tratado en la literatura económica, es útil recordar sus pormenores antes de pasar, en la segunda parte de este capítulo, al desarrollo de las aplicaciones análogas para el caso de un conjunto de países en proceso de integración.

1. El caso de un solo país

A nivel de un país considerado en forma aislada, maximizar la disponibilidad de bienes y servicios por unidad compuesta de factores de producción usados puede traducirse operativamente como la minimización del costo de ahorrar o ganar un dolar, en términos del costo en

recursos nacionales de producción que tal ahorro o ingreso generan [8/].

El ingreso o ahorro de dólares se produce cada vez que una industria produce exportaciones o sustituye importaciones. En tales circunstancias, el país recibe un ingreso de divisas igual al valor FOB de la nueva exportación o ahorra divisas por el monto CIF de las importaciones que de otra manera debería realizar. Por otra parte, estas producciones requieren de insumos que a su vez son parcial o totalmente importados o exportables. El gasto en divisas destinado a la adquisición de tales insumos debe, por lo tanto, restarse del ingreso o ahorro de divisas debido a la producción del bien, para arribar al monto neto de divisas producidas. El costo de producción de estas divisas está dado por el valor de los factores productivos nacionales (capital, trabajo, recursos naturales) que intervienen en el proceso productivo. La razón entre estos dos valores indica el costo del dólar ganado o ahorrado.

Debe recalcarse que el cálculo es exactamente igual tanto para la producción exportadora como para la sustitutiva de importaciones, de manera que respecto de cada industria habrá un costo de ganar divi-

---

8/ Vease Bruno M. "Optimal Choice of Import Substituting and Export Promoting Projects"; Planning the External Sector: Techniques, Problems, and Policies; United Nations, 1967.

sas y otro de ahorrarlas, radicando la diferencia en la discrepacia que para cada producto se suscita entre los precios CIF de importación y los precios FOB de exportación.

La maximización de la disponibilidad de bienes y servicios requiere que se escojan las actividades -sean exportadoras o sustitutivas de importaciones- que minimicen ese costo del dólar. Ello implicará que algunas industrias deban ser sólo sustitutivas de importaciones, otras solo exportadoras e, incluso, que otras abarquen ambas funciones. Se habrá alcanzado el óptimo cuando el costo marginal de ese dólar sea igual en todas las actividades económicas. Cuando las actividades tienen costos constantes o crecientes, el objetivo se transforma simplemente en la minimización del costo del dólar entre ellas. En ambos casos, el resultado deseado puede lograrse evitando la discrimicación entre actividades económicas, vale decir haciendo que todos los productos queden sometidos a la mista tasa de cambio [9/]. En el caso de costos crecientes, una tasa de cambio uniforme lleva, como es obvio, a la igualación del costo marginal de la divisa. En el caso de costos constantes o decrecientes, existirán tendencias fuertes a la especialización total, las cuales ulteriormente convertirán los costos en crecientes, produciéndose así la igualdad marginal antes citada.

9/ Véase, sin embargo, un poco más adelante, la modificación que se hace necesario introducir a este principio como resultado de la divergencia entre precios privados y sociales, que se discuten en la página 18.

Cabe destacar, sin embargo, que la elasticidad de oferta sectorial condiciona la renta intramarginal que obtienen los distintos sectores productivos, lo cual a su vez es elemento importante en la determinación de la forma en que se reparte el ingreso.

Nos encontramos fundamentalmente ante la aplicación en la planificación económica de los principios de la ventaja comparativa. Cabe subrayar que en consonancia con la simetría entre el tratamiento del dólar ahorrado por sustitución de importaciones y el ingresado por promoción de exportaciones, deberá otorgarse igual tasa de cambio a la producción que ahorra divisas sustituyendo importaciones, que a aquella que las gana exportando.

La justificación fundamental para no ceñirse al criterio de que la divisa debe tener igual costo en todas las industrias radica en el convencimiento de que hay algunas actividades económicas que requieren de aprendizaje para adquirir viabilidad (industrias nacientes o incipientes), que ofrecen externalidades no tomadas en cuenta en los costos o beneficios de la industria misma (externalidades tecnológicas), o que dan origen a una distribución indeseable de rentas económicas intramarginales (y de los precios que las acompañan). Típicamente, se argumenta que el sector industrial está compuesto de industrias nacientes y genera externalidades en comparación con las actividades primarias, agrícolas y mineras. La aceptación de esta premisa implica que la optimización de recursos debe

incorporar un diferencial de costo del dólar entre el sector industrial y los sectores primarios agrícolas y mineros. Ello a su vez implica establecer tipos de cambio discriminados entre sectores. Cabe señalar nuevamente que en este caso tampoco debe existir discriminación entre la sustitución de importaciones y el fomento de las exportaciones, debiendo prevalecer la misma tasa de cambio cualquiera sea el mercado en que venda el productor.

El principio de asignación óptima de cursos, por lo tanto, lleva a un sistema arancelario-cambiario dual[10/]. En éste, una tasa única de cambio total opera simétricamente para la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones del valor agregado agrícola y minero. Una segunda tasa de cambio total opera para la sustitución de importaciones y promoción de exportaciones de valor agregado industrial, siendo esta última más alta (mayor número de unidades de moneda local por dólar) que la primera. Evidentemente, la discriminación entre sectores puede distribuirse de muchas maneras entre la tasa de cambio financiera y el sistema de aranceles de importación, subsidios e impuestos a las exportaciones. Por ejemplo, es posible

---

10/ En la terminología de este documento, se denomina "sistema arancelario cambiario" al conjunto de medidas que afecta la cantidad de unidades de moneda nacional que se obtiene por un dólar de exportaciones después de pagar todos los impuestos o recibir todos los subsidios respectivos, o que se paga por un dólar de importaciones, también incluídos todos los impuestos. El sistema se compone de tasas de cambio "totales", compuestas por la o las tasas de cambio y los impuestos o subsidios al comercio.

fijar la tasa de cambio financiera de tal manera que coincida con la total correspondiente al sector agrícola y minero. Esto requeriría que para la actividad industrial se instrumentara una tarifa de importación y un subsidio de exportación equivalente a la discriminación que se desea otorgarle.

Otra alternativa consiste en fijar la tasa de cambio financiera al mismo nivel que la tasa de cambio total correspondiente al sector industrial. En ese caso, deberán aplicarse un impuesto a las exportaciones y un subsidio a las importaciones de productos agrícolas y mineros. Ambos sistemas arancelario-cambiarios son exactamente equivalentes en sus efectos totales, como lo son cualesquiera combinación intermedia de ellos 11/. Un ejemplo numérico tal vez deje más en claro esta equivalencia. Supóngase que en Andinia quiera dársele al sector primario una tasa de cambio de 10, y al secundario una de 15. Esto puede lograrse con (a) una tasa de cambio financiera de 10, arancel de importación y subsidio de exportaciones industriales de 50%, o (b) una tasa de cambio de 15 y un impuesto de exportación y subsidio de importación de 33.3% para los bienes primarios. En los dos casos, el cambio total para la agricultura y minería será de 10 pesos por dólar, y para la industria de 15, independientemente de si la producción respectiva es para el mercado interno (sustitución de importaciones) o el externo (promoción de exportaciones).

11/ Véase D.M. Schydlowsky "From Import Substitution to Export Promotion for Semi-Grown-Up Industries: A Policy Proposal". Journal of Development Studies, July 1967.

Evidentemente, la equivalencia de costos del dólar debe obtenerse tomando los costos de los factores nacionales de producción en términos de sus costos sociales, y no de sus precios de mercado. Ello implica que en la medida que existen diferencias entre unos y otros, éstas deberán reflejarse, en forma compensatoria, en la tasa de cambio de los productos respectivos. Como en las economías andinas el costo social de la mano de obra se encuentra, típicamente, por debajo de su precio del mercado, y con el capital se suscita la situación inversa, las tasas de cambio totales de cada producto deben incrementarse en función de la incidencia que el impuesto sobre la mano de obra (que esta diferencia precio de mercado/social) signifique, y reducirse de acuerdo a la incidencia que alcance el subsidio al uso de capital, (implícito en aquella diferencia entre precios sociales y de mercado). Como la gravitación de estos impuestos y subsidios variará de producto a producto, de acuerdo con la intensidad en el uso respectivo de factores, ello significa que cada producto tendrá su propia tasa de cambio, y que bajo estas circunstancias la asignación óptima de recursos no será compatible con un simple sistema de tasa de cambio total uniforme.[12/]

La utilización óptima de recursos, a su vez, puede también definirse en términos del costo del dólar. En tal caso, se trata de promover todos aquellos sectores en los cuales éste resulte inferior a su utilidad marginal, computándose el costo del dólar también a los precios sociales de los factores que efectivamente van a usarse. Si la mano de obra

---

12/ Obviamente, será aún menos compatible con una tasa única (la incompatibilidad será mucho más severa si existe un sistema de tasa). O sea que se requiere ya sea una tarifa diferenciada o un sistema de cambios financieros múltiples.

se encuentra subutilizada, su costo social estará evidentemente por debajo del precio de mercado. Si se registra además una utilización sólo parcial de la capacidad instalada su costo de oportunidad será cero siempre y cuando la depreciación del capital se deba principalmente a obsolescencia tecnológica; en caso contrario, su costo de oportunidad será positivo, pero en la mayoría de los casos inferior al precio de mercado 13/. Ello significa que por lo general el costo del dólar en sectores con capacidad subutilizada está sustancialmente debajo del costo del mercado y también del costo social cuando existe plena utilización de capacidad. Ahora bien, nuevamente el principio general está dado por la igualación del costo marginal de ganar o ahorrar un dólar, modificado por los criterios de industria incipiente infante, externalidades, distribución de renta económica, etc. A la tasa de cambio resultante se le agregan los ajustes necesarios para equiparar los costos privados y sociales. Es fácil percibir que el sistema arancelario-cambiario resultante--el óptimo para la utilización de recursos--estará conformado por tasas de cambio totales significativamente distintas de las que son óptimas para la asignación de recursos. La razón fundamental estriba en que los costos de capital varían enormemente entre el caso de asignación de inversiones nuevas y de utilización de capital ya existente.

El conflicto entre los dos sistemas arancelario-cambiarios puede resolverse reconociendo que bajo el sistema apropiado para la asignación ópti-

---

13/ Es posible que si el precio del capital excede en lo suficiente el precio de mercado, y si el costo de uso del capital es suficientemente alto, el costo de uso a precios sociales exceda al precio de mercado. Sin embargo, esto es bastante improbable en la práctica, debido sobre todo a la preponderante importancia de la obsolescencia tecnológica en la depreciación y al funcionamiento de la tasa de descuento, la cual reduce significativamente el costo de uso.

ma de recursos de inversión, rendirán utilidades positivas a precio del mercado todos los sectores que tengan capacidad subutilizada y que sea conveniente activar. En consecuencia, el arancel óptimo de asignación garantizará también el aumento de los niveles de utilización del capital instalado.

2. El caso de varios países

El principio fundamental de asignación es el mismo que en el caso de un solo país, vale decir sigue siendo óptimo tener igual costo social de la divisa para todos los sectores y todas las localizaciones, exceptuado el efecto de las industrias incipientes, de las externalidades y de las consideraciones distributivas. Lo novedoso en este caso es que típicamente el grado de discriminación que por razones distributivas se juzgue apropiado entre los sectores primarios y secundarios en cada uno de los países es distinto; en otras palabras, se tiene una situación en la que se quiere discriminar en forma diferente contra los productores de bienes tradicionales en los distintos Países Miembros. Un ejemplo claro lo constituyen las diferencias de discriminación que se juzguen apropiadas entre el petróleo y la industria en Venezuela; entre el café y la industria en Colombia; entre el cobre y la industria en Chile, y así sucesivamente. También puede resultar deseable que el diferencial entre industria y petróleo en Venezuela sea distinto al que se establezca entre esos mismos sectores en Ecuador, o que la discriminación entre industria y cobre en

Chile difiera de la análoga en el Perú. Tal diferenciación significa la vigencia de un sistema común arancelario-cambiario, compuesto de un número de tasas de cambio totales igual al número de países más uno (siempre que no se discrimine entre productos tradicionales dentro de un mismo país).

Evidentemente, el sistema arancelario cambiario común debe incluir ajustes por las diferencias entre los precios sociales y privados de los factores de producción. Ellas, sin embargo, variarán entre países, razón por la cual las tasas de cambio totales de cada producto diferirán de acuerdo con su país de origen. He aquí una contradicción intrínseca del sistema arancelario-cambiario común: la igualación de costos a precios sociales envuelve discriminación entre costos a precios privados y, por lo tanto, tasas de cambio totales distintas para cada producto según el país de donde procedan, vale decir tasas de cambio totales armonizadas, pero desiguales. Como ello significa un arancel externo común desigual para los países, su aplicación requeriría, evidentemente, establecer barreras aduaneras internas en el área, compensatorias de la incidencia diferencial de las divergencias internacionales entre precios privados y sociales.

El tipo de sistema arancelario cambiario armonizado recién descrito resulta, obviamente, incompatible con el concepto mismo de una área económica integrada. Por otra parte, la fuente de la contradicción radica en la necesidad de diseñar el sistema arancelario cambia

rio para compensar las diferentes magnitudes que exhibe de un país a otro la divergencia entre precios privados y sociales. Cabe preguntarse entonces, por una parte, si la adopción de un sistema arancelario-cambiario que introduzca un solo ajuste para esta divergencia, y no tantos ajustes como países existan, no llevaría de por sí a una uniformización de esos diferenciales; y, por otra, si acaso no existen otras maneras de compensar estas diferencias, a fin de no tener que introducirlas en el sistema arancelario-cambiario común. En cuanto al primer punto, es posible argumentar que un sistema arancelario-cambiario uniforme para todo el área hará también que el precio social de la divisa se homogenice. No cabe esperar, empero,que ocurra otro tanto con el precio social de la mano de obra, a menos que se registren intensas migraciones entre los distintos países, lo cual sin duda no tendrá lugar hasta fechas muy avanzadas. Tampoco es plausible que la preferencia social en el tiempo sea semejante entre los distintos países miembros, particularmente si exhiben tasas dispares de crecimiento. Esas dos últimas divergencias harían que el precio social del capital siguiera siendo desigual también para el área en su conjunto.

Queda, naturalmente, la posibilidad de compensar estas diferencias entre países recurriendo a instrumentos distintos del sistema arancelario-cambiario común. Del grado en que puedan implementarse tales políticas dependerá la optimalidad de un sistema arancelario-cambiario externo común que discrimine solamente entre la producción

industrial y la primaria de los distintos países y que, además, no lleva aparejado un sistema de impuestos compensatorios en las fronteras entre los países del área.

La relación entre el sistema arancelario cambiario apropiado para obtener la utilización óptima de recursos y aquel que lleva a la óptima asignación de recursos no varía cuando el análisis pasa de un solo país al de n países. En este último caso, el sistema arancelario-cambiario óptimo desde el punto de vista de la asignación dejará, como en el primero, significativas utilidades para el logro de la plena utilización de recursos productivos, cuando los costos se computan solamente sobre el factor trabajo. Cabe también destacar aquí, sin embargo, que el sistema arancelario-cambiario óptimo de asignación incluye una completa simetría entre la sustitución de importaciones y el ingreso de divisas por exportaciones no tradicionales. Este elemento reviste importancia trascendental para la utilización óptima de recursos, pues sin los mercados de exportación del resto del mundo la utilización plena se vuelve extremadamente dificil.

III

Instrumentación de la Política de Producción: El Sistema Arancelario Cambiario Externo Común

En esta sección se examinará con cierto detalle la aplicación de los principios analíticos sobre asignación y utilización de recursos a los instrumentos principales de la integración.

1. Diseño del Arancel Externo Común.

El primer paso fundamental en el diseño del Arancel Externo Común consiste en decidir en qué nivel se fijará la tasa de cambio financiera con relación a las tasas de cambio totales para los sectores industriales, y en definir las tasas de cambio diferenciales que afectarán a los distintos productores primarios del área. Es evidente que existen muchas alternativas factibles, y que la cantidad de ajustes que deberá hacer cada país en su sistema arancelario cambiario pre-existente dependerá en parte de la forma en que la tasa de cambio total de industrias se divida entre el componente arancelario y el cambiario.

La determinación de la nueva tasa de cambio financiera reviste gran importancia por una razón adicional. Fijado el Arancel Externo Común y determinadas las tasas de cambio financiera y de productos tradicionales, la posición competitiva de cada país dentro del área será resultado directo del nivel a que se haya establecido

la tasa financiera, pues ésta también es la tasa de cambio total que afecta el comercio dentro de la Subregión. La óptima asignación de recursos requiere, por otra parte, que éste traduzca la ventaja comparativa de cada país. Pero con tasas de cambio fijas, el comercio fluirá de acuerdo con las ventajas absolutas que esas tasas originen. En consecuencia, las tasas deben fijarse de forma tal que las ventajas absolutas implícitas en ellas coincidan en lo posible con las ventajas comparativas subyacentes.[14/] [15/]

Una forma de aproximar cada tasa de cambio financiera a su rango óptimo consiste en colocarla a un nivel igual al promedio ponderado de las actuales tasas de cambio totales del sector industrial, menos el AEC promedio, en el cual las ponderaciones son los valores agregados nacionales tomados a precios internacionales. La tasa financiera calculada de tal manera tenderá a hacer competitivos los sectores de tasa de cambio total más bajas, lo cual implica adoptar una primera aproximación a un índice de ventaja comparativa.[16/]

14/ Nótese que una vez fijada la tasa de cambio, el único mecanismo que puede compatibilizar las ventajas absoluta y comparativa es la variación en los precios internos, indeseable si es para arriba e improbable si es para abajo.

15/ El hecho de que la inflación exhiba distinta intensidad de un país a otro hace necesario también estabilizar la tasa de cambio financiera en términos reales, de preferencia a través de devaluaciones pequeñas pero periódicas.

16/ Es posible, por cierto, que la protección otorgada a los insumos torne más costoso a algún producto cuyo costo de producir un dólar sea bajo. Adicionalmente, las divergencias entre precios privados y sociales también repercutirán en la calidad de esta "primera aproximación".

El segundo paso hacia la elaboración del Arancel Externo Común se relaciona con la determinación del grado de discriminación que debe existir entre los sectores industriales y los primarios. Una vez definido, su conversión a tasas de cambio totales se lleva a cabo muy fácilmente, empleando la fórmula que relaciona la tasa de cambio total con el costo de producir un dólar;[17/]

$$TCT = (I - A')^{-1} \hat{V} \; DDRC$$

donde

TCT = tasa de cambio total

A = matriz de coeficientes domésticos de insumo producto

$\hat{V}$ = matriz diagonalizada de coeficientes de valor agregado

DDRC= costo de producir un dólar en la industria de transformación respectiva.

Cabe destacar, sin embargo, que en este ejercicio no es obvio cuál es la tabla de insumo-producto apropiada. En el diseño de Arancel Externo Común no sería aconsejable utilizar la perteneciente a uno solo de los países del área. Tampoco parece apropiado recurrir a una tabla promedio, en parte por los problemas que pueden derivarse de la equiparación de precios, pero más fundamentalmente por el hecho que este tipo de tablas reflejan una situación de protección distinta de la que va a crearse y, por lo tanto, no reflejan

---

17/ Nótese la equivalencia con las fórmulas que relacionan la protección nominal con la efectiva. Véase Balassa, Bela and D.M. Schydlowsky "Indicators of Protection and Other Incentives" in The Role of the Computer in Economic and Social Research in Latin America, Ruggles & Ruggles, eds., Yale University Press, 1974

las relaciones inter-industriales potenciales. Igualmente, se quisiera tener una tabla de insumo producto que incluyera todas las industrias que pudieran llegar a instalarse en el país bajo condiciones de competencia. De ser de veras fijos los coeficientes deproducción, resultaría perfectamente apropiado recurrir a la tabla de insumo producto (debidamente ajustada por precios) de un país con sector industrial altamente diversificado, como Estados Unidos o el Mercado Común Europeo. En la medida en que exista sustitución entre bienes intermedios y factores primarios, y entre estos mismos, el uso de información internacional significaría la introducción de sesgos.

El ajuste de las tarifas nominales determinadas anteriormente por la diferencia entre precios privados y sociales es teóricamente simple. Sólo se requiere sumar el impuesto/subsidio respectivo, al valor agregado por el cual se multiplican los coeficientes directos e indirectos de insumo producto.

$$TCT = (I-A')^{-1} (\hat{V}\ DDRC + L\ S_L + K\ S_K + (1-L-K) S_{1-L-K})$$

donde

L = vector de coeficientes de insumo de trabajo

K = vector de coeficientes de insumo de capital

$1-L-K$ = vector de coeficientes de insumo de otros insumos

$S_{L,K,1-L-K}$ = subsidios necesarios para compensar las brechas entre precios sociales y de mercado.

En la aplicación práctica, sin embargo, se tropieza con la dificultad de tener que decidir de que país tomar los ajustes entre precios privados y sociales. Una posible solución consiste en adoptar la divergencia promedio que se observa a nivel subregional. Otra alternativa es investigar hasta qué punto pueden compensarse estas diferencias con otros instrumentos de política económica, y luego ajustar el promedio de la divergencia remanente. Finalmente, pueden compensarse las diferencias mínimas y dejar a cada país la tarea de ajustar los remanentes. Es evidente que en todos estos casos el sistema arancelario-cambiario resultante no alcanzará la meta de equiparar el costo marginal de la divisa en todas las actividades y localizaciones, salvo que cada país adopte las medidas internas necesarias para una completa armonización.

Cabe finalmente tomar en cuenta el efecto de los gravámenes internos, sobre todo de los impuestos a las utilidades y a los salarios, a fin de compensar el efecto que éstos tienen sobre el ingreso de factores. Mientras no hayan sido homogenizados estos impuestos serán distintos de un país a otro, circunstancia que puede agravar o compensar la divergencia entre precios privados y sociales. Si al calcular los subsidios necesarios para cerrar las brechas entre los precios sociales y privados a cada factor, estos últimos han sido calculados después de impuestos (vale decir a nivel de ingreso disponible) se tendrá que agregar la incidencia

tributaria a ese subsidio, de forma de obtener las tasas de cambio totales apropiadas. En cambio, si las remuneraciones de mercado se tomaron antes de impuesto, no es necesario realizar un ajuste adicional.

2. Diseño de la Protección Común a las Exportaciones (PCE)

El rol de la protección común a las exportaciones es generar la simetría necesaria en las tasas de cambios totales que se aplican al sector industrial. Sin ella no será posible alcanzar la asignación óptima de recursos, pues existirá discriminación entre la producción destinada al mercado externo y la dirigida al mercado interno. Tampoco se logrará la plena utilización de recursos productivos, pues ésta depende en gran medida de la posibilidad de exportar la producción sectorial excedente y de importar las producciones sectoriales deficitarias.

De acuerdo con su rol fundamental de simetrización, la forma más simple de diseñar la protección común a las exportaciones consiste en fijar los subsidios de exportación a los mismos niveles de las tasas del arancel externo común. Exta solución tropieza sin embargo, con las dificultades de los convenios internacionales y con las experiencias recientes de acciones anti-dumping llevadas a cabo por países importadores que han alegado que este tipo de subsidio a las exportaciones constituye un elemento de competencia desleal. Cabe entonces considerar, como alternativa, la adopción

de un drawback generalizado que reembolse al productor el mayor costo de sus insumos, sean o no importados, debido a la existencia de protección sobre ellos.[18/] Esto significa que se compensaría parte, pero no la totalidad de la discriminación en favor de las ventas en el mercado interno. Adicionalmente, pueden eximirse las ventas de exportación de derechos portuarios y otros, así como de impuestos internos. También puede extenderse crédito preferencial para las exportaciones, a una tasa de interés baja y a largos plazos, lo cual involucra un incentivo implícito a las exportaciones. Finalmente, puede permitir rebajar de las utilidades sujetas a tributación, un cierto monto por concepto de amortización de la inversión en el desarrollo de mercados externos. Cabe destacar que sólo si estas medidas son calculadas con gran detalle--lo que es virtualmente imposible--llegarán a transformarse en un substituto simétrico de la adopción del AEC como PCE.

Debe mencionarse asimismo que si bién la protección a las exportaciones parece involucrar una disminución de los ingresos fiscales, en tanto que el arancel de importación genera el efecto contrario; esta asimetría no es tan indiscutiblemente cierta. Por una parte, la sustitución de importaciones erosionaría la base del impuesto de importación, pudiendo por lo tanto causar también un descenso de lo recaudado. Por otra parte, el fomento de las

---

18/ Véase Diamand, Marcelo, Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia, Editorial Paidos, Buenos Aires, 1973.

exportaciones hace que aumente la masa imponible, permitiendo así la captación de nuevos flujos que bien pueden compensar la pérdida inicial: la masa imponible de importaciones crece cuando son gastadas las divisas producto de las exportaciones; y la masa imponible interna crece por efecto del multiplicador de comercio internacional, cuando hay capacidad ociosa, o como resultado de la mayor productividad real, cuando se trata de una trayectoria de crecimiento más acorde con la ventaja comparativa del país.[19/]

Evidentemente que la PCE tendrá exactamente la misma amplitud de cubertura que el AEC y tendrá los mismos problemas. De tal manera que si el AEC es común para todos los países y va complementado por impuestos diferenciales de exportación, el PCE también será común para todos los países, y ambos adolecerán de la misma falta de optimalidad, salvo que las divergencias precios privados/sociales entre los países miembros sean ajustadas en su totalidad mediante la aplicación de otras medidas internas.

3. Transición al AEC/PCE.

Los puntos de partida de los países andinos son notablemente distintos en cuanto a la estructura de su sistema arancelario-cambiario: difieren las discriminaciones entre los sectores

---

19/ Para un cálculo ilustrativo del impacto fiscal de los subsidios de exportación ver Schydlowsky, D., "Short Run Employment Policy in Semi-Industrialized Economies", Economic Development and Cultural Change, Vol. 19, No. 3, April 1971. En español en Económica, Septiembre-Diciembre 1958; La Planificación del Desarrollo en América Latina, Eduardo García d'Acuña, Editor, México 1975, Fondo de Cultura Económica.

primarios y secundarios; otro tanto ocurre con la discriminación que se ha establecido en cada uno de los países entre la tasa de cambio financiera por una parte, y los impuestos de importación y de exportación por la otra. Como consecuencia de esta gran disimilitud de situaciones iniciales, es ineludible que en el camino hacia la adopción de los AEC y PCE tengan que haber numerosas "devaluaciones compensadas", a fin de modificar la división que impera en cada uno de los países entre tasa cambiaria e instrumento impositivo y acercarlos todos al uso común de ambos instrumentos. La velocidad y forma con que se haga este ajuste variará de país en país, siendo más fácil y gradual en aquellos habituados a realizar minidevaluaciones, y difícil en aquellos que sistemáticamente han mantenido una tasa de cambio fija en términos nominales, si bien acompañada de una variedad de restricciones de pago y de importación. Los países del primer grupo podrán simplemente acelerar la tasa de sus minidevaluaciones a medida que reduzcan sus aranceles para acercarlo al AEC e implementen el PCE. Los países adherentes a la tasa de cambio fija, en cambio, deberán tomar medidas explícitas de devaluación y de reducción de aranceles. En ambas alternativas, la tasa de cambio financiera deberá moverse en el sentido de situarse a un nivel más concorde con la tasa de cambio total promedio.

IV

Instrumentación de la Política de Producción: La Programación Industrial

La finalidad de la programación industrial es llegar directamente--es decir sin pasar por el tanteo del mercado--a la localización de las nuevas industrias (de los países miembros) en aquellos lugares en que se maximize el beneficio para el grupo en su conjunto, teniendo en cuenta el criterio de la distribución equitativa de ese beneficio. Se la concibe, por lo tanto, como una manera alternativa de dar expresión directa a la ventaja comparativa intrazonal y de ahorrar, por consiguiente, los recursos reales que de otra manera serían consumidos en el proceso de aproximaciones sucesivas resultante de la búsqueda de convergencia entre algún punto subóptimo inicial y el óptimo impersonalmente determinado por la competencia en el mercado. El principio fundamental de la programación industrial es, por lo tanto, bien sencillo: minimizar los costos a precios sociales para las producciones acordadas. Como casi todas las industrias de integración son sustitutivas de importaciones y/o exportadoras, el mencionado criterio puede traducirse en la minimización del costo social de generar divisas.

La comparación de costos entre países acarrea, como es de imaginar, serias dificultades, pues en cada localización los costos están dados en moneda local y para hacerlos comparables se requiere

utilizar alguna tasa de cambio. Este problema tiene solución a través del uso de los precios sociales de los factores y de las divisas. Fundamentalmente, el precio social de la mano de obra mide la desutilidad marginal del trabajo, en tanto que el costo social del capital mide la utilidad marginal de la producción sacrificada en otra parte. En consecuencia, los precios sociales de los factores reflejan en cada caso utilidades marginales de disponibilidades alternativas de bienes y servicios sacrificados. A su vez, la tasa de cambio social mide la utilidad marginal de un dólar adicional. En consecuencia, si se divide el costo social de factores por la tasa de cambio social se obtiene la cantidad de dólares que tiene exactamente la utilidad marginal en moneda local ("peso"), correspondiente al valor de la utilidad marginal en pesos de los bienes o servicios alternativos sacrificados por los factores. Esta cantidad de dólares mide por lo tanto la compensación exacta que necesita el país para movilizar sus factores productivos y quedar en iguales condiciones de utilidad. En consecuencia, es la medición apropiada del costo social. Evidentemente, la conversión de costos privados a sociales puede hacerse en cada país y para cada proyecto, pudiendo compararse luego los valores en dólares respectivos. Estos costos en dólares pueden entenderse también como los tramos que contribuye cada país a la curva de transformación de la subregión. Por tanto, debe escogerse aquel segmento que tiene la pendiente más empinada,

vale decir aquel en el cual la productividad marginal del uso de factores es mayor. Todo esto es equivalente, a su vez, a escoger aquel país cuyo costo de producción en dólares sea más bajo. La selección de tal localización para cada proyecto llevaría a un óptimo de eficiencia en el sistema productivo de la Subregión, pero sin tomar en cuenta las restricciones distributivas.

Cabe destacar que si bien al comienzo de la integración los precios sociales de los países miembros son significativamente distintos, es de esperar que el desarrollo del propio proceso lleve a una gradual aproximación entre ellos. La validez de esta hipótesis es incuestionable respecto de la tasa social de cambio, que estará influenciada por el Arancel Externo Común, pero menos fuerte en el caso del precio social de la mano de obra, pues falta mucho tiempo aún para que la movilidad del trabajo alcance el grado de fluidez necesario para provocar una uniformización en este sentido. Si bien el tratamiento de este tema excede los alcances de este trabajo, vale la pena anotar que existirá un proceso de aproximación entre los diferenciales que separan los precios sociales de los precios privados entre los distintos países, pero que este proceso será paulatino y no llegará a ser completo hasta un futuro muy lejano. La existencia de este proceso es importante, por otra parte, pues significa que las decisiones sobre programación no pueden basarse únicamente en los precios sociales de este momento, sino que deben tomar en cuenta la evolución en el tiempo de éstos y su tasa de convergencia.

El procedimiento apropiado para la programación, vale decir la asignación de industrias a los países que produzcan al menor costo social, implica el conocer previamente todos los proyectos involucrados, supuesto que, como es obvio, no se da en la práctica en ningún momento preciso. Prescindiendo de problemas de distribución, ello no es un obstáculo para la asignación sucesiva de industrias a medida que sus costos vayan siendo conocidos. En otras palabras, no hay ninguna razón aparte de la distributiva, que exija asignar todas las actividades de una sola vez; perfectamente, éstas pueden irse asignando a medida que si diseño técnico se complete, sobre la base del cálculo de sus respectivos costos. Es la necesidad de tomar en cuenta las restricciones distributivas la que obliga hacer de una sola vez el reparto de las industrias objeto de programación. Ello crea necesidades enormes de información que no pueden ser satisfechas y significa en consecuencia un gran riesgo de asignación ineficiente de industrias en la programación industrial. Resulta por lo tanto conveniente considerar formas de adjudicación sucesiva que permitan respetar el principio de equidad o, alternativamente, mecanismos redistributivos que permitan separar el problema de la equidad del problema de la minimización de los costos.

Dos sugerencias planteadas en la literatura especilizada son de particular interés a este respecto.[20/] Una de ellas considera

---

20/ D.M. Schydlowsky, "Asignación de Industrias de Integración en el Grupo Andino", Revista de la Integración, Mayo 1971 y Little, IMD, "Regional International Companies as an Approach to Economic Integration", Journal of Common Market Studies, 1966.

que la asignación sucesiva puede complementarse con una cuenta corriente en la cual se registren los beneficios y los costos que las asignaciones hechas signifiquen para cada uno de los países miembros. Las asignaciones nuevas se verían de esta manera afectadas por la distribución de las realizadas con anterioridad, de manera de ir compensando a través del tiempo las desigualdades que pudieran haberse acumulado. Este procedimiento es menos eficiente que la asignación de una sola vez--con información completa--de todas las industrias, pues significa un nivel de costos más altos. Por otra parte, el costo que la asignación secuencial involucra es, muy probablemente, inferior al de adjudicar de una sola vez, pero contando con información deficiente e incompleta. Se trata entonces de escoger la forma menos costosa de resolver el problema de falta de información.

Una sugerencia alternativa es que la propiedad de las industrias surgidas en el marco del proceso de integración sea asumida por empresas multinacionales andinas, ligando la distribución de dividendos a la generación de los beneficios que estas industrias generen y al reparto que de estos beneficios desee hacerse. 21/

21/ El país en el cual, de acuerdo con el criterio de eficiencia, se localiza la industria recibe un beneficio equivalente a un dividendo, que es igual a la diferencia entre el costo privado y social de los factores que se emplean en esa actividad. Ello debe ser tomado en cuenta al asignarle los dividendos que le correspondan.

De ser óptimo el arancel externo común, y de estar fijada su tasa con anterioridad a la asignación de industrias, toda ineficiencia resultante de una programación equivocada resultaría imposible. No obstante, el supuesto del arancel externo común óptimo es insostenible, debido a los problemas que se comentaron en la sección anterior, principalmente la imposibilidad de tener un solo arancel externo común y compensar las divergencias entre precios privados y sociales en cada uno de los países. Por consiguiente, la existencia de un arancel externo común podrá a lo sumo aminorar las ineficiencias que resulten de la programación industrial, pero no eliminarlas en su totalidad, siendo necesario por lo tanto que la programación industrial se haga en la mejor forma posible. Más aún, no debe descartarse la posibilidad de que el arancel externo común sea modificado teniendo en cuenta las necesidades de las industrias programadas, pues cuando éstas sean adjudicadas se dispondrá de un grado de información muy superior al existente al momento de diseñar el arancel externo común. En consecuencia, es teóricamente deseable e inevitable, en la práctica, que la protección arancelaria de las industrias programadas se defina durante el proceso de programación, y no en el proceso de cálculos del arancel externo común. Ello reafirma la necesidad de una asignación de industrias basada en los principios de maximización de beneficios mencionados.

V

El Problema de la Equidad en la Integración Andina

Como se señaló en la parte inicial de este trabajo, en el proceso de integración andina la equidad es un imperativo tanto político como ético, pues los países no continuarán participando en este esfuerzo si no tienen un mínimo de participación en los beneficios que genere. Por otra parte, este proceso fue concebido desde un comienzo como parte integral de una visión latinoamericana más ámplia dentro de la cual la mayor equidad en la distribución de ingreso es uno de los elementos fundamentales.

El problema fundamental con que se tropieza cuando se trata de definir qué se entiende por equidad deriva del hecho de que los países que se integran parten de niveles de ingreso y de industrialización muy disímiles. ¿Significa la equidad que todos ellos deben exhibir niveles similares de ingreso y de industrialización al término del proceso, o tiene dicho concepto una alcance más limitado, involucrando tan sólo la participación igualitaria en los frutos de la integración? Suponiendo que se adopte este segundo criterio, ¿qué significado se le asegurará?. Porque por partición igualitaria puede entenderse que cada país obtenga un sexto de los beneficios totales generados por el proceso; o que capte una cuota de éstos proporcional a su población, o que, gracias a la integración logre expandir su ingreso per capita o producto bruto, a

la misma tasa que sus asociados. ¿O debe considerarse que aquellos que tengan un ingreso per capita menor deben obtener una tasa de aumento del ingreso más elevada?; y si así se estimara, ¿cuál debería ser la regla de proporcionalidad entre el ingreso per capita inicial y la participación no proporcional en los beneficios de la integración? Resulta evidente que es más fácil plantear estas preguntas que contestarlas, pero, por otra parte, también es indiscutible que la forma precisa en que se defina el concepto de equidad afecta muy fundamentalmente la política a seguir.

Otra gama de problemas surge de la unidad utilizada para medir los beneficios. La forma más convencional de hacerlo es en términos de la contribución a la disponibilidad de bienes y servicios en los países. Ello permite ajustar por las divergencias entre precios privados y sociales, pero también implica, sin embargo, que el valor del beneficio del producto industrial es igual al valor del beneficio del producto agrícola o minero. Ello se deriva de una función de bienestar social en la cual la industrialización no tiene valor en sí mismo, sino simplemente como instrumento para alcanzar un mayor nivel de ingreso per capita. Tal función de utilidad puede muy bien no corresponder a las preferencias políticas de los países andinos, que tal vez consideren que el hecho de industrializarse tiene un valor inherente y adicional al hecho de que la actividad manufacturera produzca bienes y servicios.[22/] De existir

---

22/ Véase en tal sentido el supuesto de Cooper, B.F. & Massel, "Towards a General Theory of Customs Unions for Developing Countries", Journal of Political Economy, Octubre de 1973.

esta preferencia por la industria, será necesario asignar a la disponibilidad de bienes y servicios valores diferenciados según cual sea el sector del que proviene. Esta valoración será probablemente distinta para cada uno de los países, pues no hay razón para pensar que la preferencia por la industria sea igual en todos ellos. Tampoco es evidente la forma en que esta preferencia se vincula al grado de industrialización pre-existente, aunque en términos generales parece plausible afirmar que ella es más elevada en los países relativamente menos industrializados, en los cuales, por otra parte, los costos de industrialización son más altos.

Independientemente de estos puntos conceptuales, existe un problema operativo en cuanto al ámbito que debe cubrir el análisis de equidad dentro del programa de integración. En términos más generales, lo que hay que comparar es la situación de cada país con o sin integración, y tomar la diferencia. En la práctica, tales predicciones diferenciales resultan virtualmente imposibles de hacer; en el mejor de los casos, resultan muy aleatorios. En consecuencia, parecería más razonable tomar ciertos aspectos del proceso de integración y examinar su incidencia distributiva. Los más indicados para tal ejercicio sería los cambios en las corrientes de comercio y la asignación de industrias. Sin embargo, ello significa marginar del análisis una serie de modificaciones sutiles en el ámbito económico, derivadas del proceso de integración y que tal vez sean tanto o más importantes que los cambios explícitos en las corrientes de comercio y de inversión en industrias de integración.

Cualquiera que sea la medición que desee hacerse, se requiere disponer de una base de comparación que represente la situación que se suscitaría en el caso de que no hubiere integración. Una vez más las opciones son múltiples. Pueden tomarse como patrón las tendencias tradicionales de los países, vale decir economías estanco abocadas a un esfuerzo de sustitución de importaciones. Por otra parte, puede argumentarse que tal esquema ya ha sido superado y que todos estos países tienden a la apertura de las exportaciones industriales, independientemente del proceso de integración andina. En tal caso, debería tomarse como base de comparación economías que si bien siguen siendo "estancos" se encuentran en proceso de apertura al mercado mundial. Es evidente que existe una enorme diferencia entre la proyección que resultaría de adoptar uno u otro de estos supuestos. Entre las diferencias importantes estarían la gama de productos que se producen, las economías de escala susceptibles de ser aprovechadas, los términos de intercambio que reciben los productores y consumidores, y las corrientes de inversión del exterior. Con tales diferencias en la base de comparación, es evidente que los beneficios del proceso de integración aparecerán muy distintos, dependiendo de la alternativa a la cual se compare.

Una útil, aunque sencilla primera aproximación a la medición del impacto distributivo del aumento de comercio, puede obtenerse si se supone que, en ausencia del proceso de integración, los países miembros habrían inaugurado una política de promoción de exportaciones; la alternativa sería, por lo tanto, aumentar su comercio con el resto del mundo,

en lugar de intensificarlo con el Grupo Andino. En tales circunstancias, el aumento del volumen comercial intrazonal, multiplicado por la diferencia entre los términos de intercambio dentro del área y fuera del área, daría una medida apropiada de los beneficios. Este monto representaría, por cierto, el límite inferior de los beneficios (costos) de la integración, pues al suponer de que la alternativa de vender al resto del mercado andino consiste en vender al resto del mundo, se están eliminando del análisis todos los efectos derivados de la mezcla de productos y del cambio de la escala de producción. La inclusión de estos efectos, sin embargo, debería tener lugar en una segunda aproximación, pues están sujetos a muchas dificultades de medición.

A su vez, una aproximación razonable a la distribución de los beneficios de la asignación de industrias parte del supuesto de que todos ellos son sustitutivos de importaciones y/o generadores de exportaciones y que, por lo tanto, puede calcularse el beneficio neto del país productor de los sustitutos de importaciones, que tendrá ahorro en sus propias importaciones y nuevas exportaciones a los países del área, en comparación con los costos de producción respectivos, en tanto que los términos de intercambio del resto de sus asociados experimentarán un deterioro neto.[23/] Este esquema permite abarcar la mayor parte de las industrias de integración, pero no considera los efectos eventuales de actividades que no sustituyen

---

23/ Véase D.M. Schydlowsky, "Asignación de Industrias de Integración en el Grupo Andino", op. cit.

importaciones y que son más bien proveedoras directas del mercado local. Es probable, sin embargo, que aplicando apropiadamente la técnica del análisis de costo-beneficio, sea posible también incorporar este tipo de proyectos en el cálculo de efecto distributivo de beneficio que aquí se sugiere.

VI Conclusiones

La planificación económica subregional debe regirse por el principio de la ventaja comparativa, asignando directo o indirectamente a sus países miembros aquellas actividades económicas en que tienen mayor productividad, sujeto siempre a la restricción de una equitativa distribución de los beneficios de la integración. Tal principio se operacionaliza mediante el uso del costo social de producir una unidad de divisas, el cual debe ser minimizado.

La aplicación de este principio básico al diseño del AEC revela una contradicción intrínseca: el AEC óptimo está conformado por tasas diferenciadas por producto y por país. Ello se debe a que las divergencias entre precios de mercado y costo social de factores varía de un país a otro. Existe además significativo peligro de que la fijación del AEC y, concurrentemente, de la tasa de cambio financiera produzca discrepancias entre las ventajas absoluta y comparativa en el comercio intrazonal. Finalmente, se requiere una protección común a las exportaciones para lograr la simetría necesaria en los incentivos de producción y evitar el sesgo histórico a favor de la sustitución de importaciones y en contra de las exportaciones.

El uso por parte de cada Estado de medidas impositivas, no arancelarias y de la programa industrial, como complemento del AEC/PCE,

puede llevar a la mayor optimalidad del régimen integrado, por medio de la compensación de las divergencias entre precios sociales y de mercado de los factores. Al mismo tiempo, cabe tener en cuenta que la ausencia de la información pertinente o la necesidad institucio - nal de atender a la vez los requerimientos de eficiencia y equidad son factores que pueden llevar a una mala asignación de recursos en el proceso de programación industrial, requiriéndose en consecuencia recurrir a mecanismos que permitan separar estos aspectos.

Los problemas de equidad son importantes, pero muy difíciles de definir analíticamente y de cuantificar en la práctica. Un punto de partida razonable consiste en el análisis de las consecuenicas de las nuevas corrientes comerciales y de las industrias de integración.

ECONOMICS RESEARCH LIBRARY
315 SCIENCE CLASSROOM BUILDING
UNIVERSITY OF MINNESOTA
MINNEAPOLIS, MINNESOTA 55455