

Chapter Title: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y DEL LIBRE COMERCIO REGIONAL

Book Title: Teoría, realidad y posibilidad de la ALALC en la integración económica latinoamericana

Book Subtitle: dos conferencias

Book Author(s): VÍCTOR L. URQUIDI

Published by: Colegio de Mexico

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctvckq310.3>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This content is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



Colegio de Mexico is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Teoría, realidad y posibilidad de la ALALC en la integración económica latinoamericana*

JSTOR

I

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y DEL LIBRE COMERCIO REGIONAL

Integración entraña intercambio. El intercambio es condición necesaria para la integración, entendiéndose por ésta una situación en que se aprovechan al máximo las posibilidades técnicas de interrelación de la producción para obtener la mayor productividad presente y futura en beneficio de una sociedad más amplia. Pero el intercambio por sí solo no conduce a la integración. El problema de la integración está situado en el plano teórico en una especie de tierra de nadie, entre la teoría del comercio internacional y la teoría del desarrollo, ninguna de las cuales es hoy día satisfactoria. Ha habido una pérdida de importancia de la teoría del comercio internacional durante los años treinta y posteriores; primero debido a que se concentró la atención en problemas de corto plazo, particularmente de desempleo, y segundo, por el creciente interés en la teoría del crecimiento y del desarrollo. Hubo aplicaciones y controversias en toda esa época, en materia de comercio e inversiones, efectos del proteccionismo, controles y el problema de la relación de precios; pero la teoría del comercio internacional, como teoría, como intento de explicación de por qué había determinada clase de comercio internacional, se desacreditó.

En el análisis de corto plazo se demostraba en los años treinta y posteriores que lo importante era mantener el nivel de empleo, y que cualquier argumento teórico a favor del mantenimiento del empleo era bueno. La teoría del comercio internacional no ayudaba ni siquiera a resolver los problemas del comercio internacional de la época. Sus supuestos se alejaban mucho de la reali-

dad. En otro aspecto del desarrollo del pensamiento, la teoría del crecimiento, los planteamientos de la teoría del comercio internacional parecen ser contrarios a los del desarrollo. Por lo menos, hay cierta aparente contradicción, y todas las respuestas de la teoría del comercio a las necesidades del proceso de desarrollo han sido necesariamente débiles.

Sin embargo, tiene mucha importancia tratar de evaluar la teoría del comercio internacional, porque aunque no la aceptemos todos o no nos parezca adecuada, sigue siendo el fundamento de la política comercial, sobre todo de los grandes países industriales y de los países socialistas. Segundo, porque se utiliza como uno de los argumentos a favor de la integración regional. Y tercero, porque una teoría del desarrollo no puede prescindir de una teoría adecuada del comercio internacional, por lo que debemos examinar qué elementos de ésta restan que puedan ser útiles.

Históricamente, la teoría del comercio internacional surgió como justificación de una política comercial y como reacción contra el mercantilismo. Se preconizaba el librecomercio —la ausencia de barreras al comercio internacional— y se sostenía que con ello se aumentaban el ingreso y el bienestar, es decir, la producción y el consumo. Durante mucho tiempo pareció ser válida la teoría del librecomercio. En la segunda mitad del siglo XIX vino una reacción: surgió el proteccionismo, empezó a haber desigualdad manifiesta entre las naciones, nació el deseo de la industrialización, y la política comercial fue variando hasta llegar a ser lo que fue en los años treinta. No obstante, todos los esfuerzos para liberalizarla se basaron en la teoría tradicional del comercio internacional, más o menos modificada, y hasta hace poco se usaban —y se usan aún— conclusiones basadas en ella para refutar diversos aspectos de la política de desarrollo y, en particular, de la política de comercio exterior que se emplea para llevar a cabo las políticas de desarrollo. Llama la atención el enorme esfuerzo apologético de gran número de economistas que tratan de rehabilitar

la teoría del comercio internacional, pero en lo principal sin modificar sus fundamentos.

LA TEORÍA TRADICIONAL DEL COMERCIO INTERNACIONAL

La teoría tradicional del comercio internacional, llamada también clásica y neoclásica, que tiene su origen principalmente en David Ricardo, establece, primero, que el trabajo y el capital pueden aplicarse en forma óptima en el interior de un país para crear un mercado interno y para fijar el valor de los bienes, pero que, debido a que el capital y el trabajo no circulan *entre* los países, debe haber alguna otra explicación del valor de los bienes en su movimiento internacional. Postula, en segundo término, que no obstante que la productividad sea en general más elevada en un país que en otro, hay ventajas internacionales diferenciadas que justifican que cada país se especialice en producir y en exportar aquellos productos en que su ventaja de productividad sea mayor, e importe aquellos en que esta ventaja sea menor. Especializándose los países (se daba generalmente el ejemplo de dos países) obtienen en conjunto el máximo de producto y de bienestar. La teoría tradicional afirma, en tercer lugar, que la relativa intensidad de la demanda de cada país, considerada globalmente, de los productos del otro, determinará el beneficio que cada uno obtenga del total del comercio internacional y la especialización.

Esta sencilla formulación —aquí muy simplificada— oculta algunos supuestos importantes que con frecuencia han sido impugnados en diversos intentos de modernización de esa doctrina. El más obvio es el de la plena movilidad interna de los factores y la falta de ella entre un país y otro. Autores modernos han señalado que es cuestión de grado —así lo demuestra la experiencia histórica— y que puede aceptarse simplemente que el intercambio de productos ocurre en la medida en que el trabajo y el capital se movilicen imperfectamente. Es decir, la teoría

resulta entonces aplicable al comercio entre regiones de un país, lo mismo que al comercio entre un país y otro. No hay plena homogeneidad. Pero no varía en lo sustancial, según esta modificación, la teoría de la ventaja diferenciada.

El segundo supuesto de la teoría clásica es que, no importa cuál sea el volumen de la producción, los costos unitarios son constantes. Es decir, el capital y el trabajo se combinan con tal flexibilidad en sus proporciones y con tal grado de divisibilidad, que hay posibilidades plenas de sustitución a cualquier nivel de producción. Esto también lo han modificado autores modernos que han hecho notar que hay inflexibilidades y que, al aumentar los costos unitarios, puede no haber especializaciones completas. Un país puede especializarse en algunos productos, hasta cierto punto importar parte de sus necesidades, y producir otros de los cuales tiene que importar muchas mayores proporciones porque la producción llega a un punto en que los costos son crecientes. Pero esto tampoco ha modificado en sustancia la teoría tradicional de la ventaja diferenciada.

Un tercer supuesto de la teoría clásica es que los recursos básicos, el capital y el trabajo, que se tratan además en grandes agregados, no varían en cantidad ni en calidad de manera apreciable para modificar la teoría. O sea que la ventaja diferenciada es más o menos permanente; es en consecuencia una teoría estática. Varios autores llamaron la atención sobre este supuesto, pero no incorporaron a la teoría clásica ningún elemento que permitiera obviarlo.

Todo este cuerpo de doctrina se usó para justificar el libre cambio: la ausencia de obstáculos arancelarios o de otra índole al comercio internacional. Así pues, el proteccionismo era inconveniente, porque todos los países que lo practicaran saldrían perdiendo, unos más que otros. La doctrina estaba enmarcada, además, en el cuerpo de ideas según las cuales el sistema de precios y de mercado produce siempre ajustes óptimos y fáciles; no hay problemas estructurales ni de rigidez.

Ha habido una serie de formulaciones teóricas en los últimos años, bastante interesantes, que voy a examinar brevemente. Sin embargo, al examinar la literatura teórica reciente, no sabe uno si admirar el ingenio vertido en elaboraciones analíticas relativamente secundarias, verdaderos virtuosismos, o el hecho, si es que fuera admirable, de que no parecen atacarse a fondo los supuestos básicos ni los principios y las teorizaciones que de ellos se han derivado. La teoría de la ventaja diferenciada sale a veces bastante maltrecha en estas discusiones teóricas modernas, pero todos los autores sin excepción proclaman que tiene validez. Las excepciones, para ellos, confirman simplemente la regla; pero estas salvedades son a veces enormes boquetes que amenazan destruir los cimientos y derribar la estructura del nuevo edificio.

En un trabajo reciente de un economista de la India,¹ que examina toda la teoría del comercio internacional y de las uniones aduaneras, se dividen las formulaciones teóricas en dos clases: la que él llama teoría positiva, es decir, que no está enmarcada en ningún deseo de demostrar los beneficios que se derivan del comercio internacional —simplemente una teoría analítica— y la que designa normativa, o sea aquella que tiende a demostrar cómo se puede aumentar el bienestar a través de diversas posibilidades establecidas en la teoría. Uno queda con la impresión de que la teoría normativa, toda la que se refiere al bienestar y a las consecuencias finales del comercio internacional, ha evolucionado en forma mucho más útil a la formulación de la política económica; pero el autor la considera como una especie de mancha sobre el buen análisis teórico, y dice: “La mayor parte de la literatura sobre la teoría del comercio y el bienestar se refiere al ordenamiento [jerarquización] de políticas que rinden resultados subóptimos bajo supuestos inferiores (*second best*), con ayuda de criterios no puristas de cambios en el bienestar.”² Es decir, cualquier enfoque de la teoría del comercio internacional que siga los lineamientos de

¹ J. Bhagwati, “The pure theory of international trade: a survey”, en *Surveys of Economic Theory*, Vol. II. *Growth and Development*. Londres, Macmillan, 1965, pp. 156-239.

² *Ibid.*, p. 217.

la consecución del mayor resultado en producto y bienestar para una determinada comunidad se considera como elemento ajeno a un buen análisis objetivo.

FORMULACIONES RECIENTES DE LA TEORÍA TRADICIONAL

Entre las formulaciones recientes se ha prestado atención principalmente a tres aspectos.

Primero, el problema de los cambios en la tecnología; sobre esto han escrito, por ejemplo, Kindleberger, Johnson y Meier.³ ¿Qué ocurre si mejora la técnica? El cambio tecnológico puede afectar la productividad, generalmente la mejora, y en consecuencia las condiciones básicas de la ventaja diferenciada varían. Puede favorecer a un país o a otro según el efecto o los efectos que tenga sobre los productos exportables o bien sobre los productos importables, es decir, según fomente la exportación o fomente la sustitución de importaciones; también, según ahorre trabajo o capital y según las proporciones entre capital y trabajo en las distintas actividades, sean las que generen productos exportables o las que sustituyan importaciones. Con estos elementos se elabora una serie de posibilidades teóricas, analíticas, representadas en gráficas muy complicadas, pero que tienden a no variar en lo fundamental la idea de que la especialización debe resultar de la ventaja comparativa. Si además, según esos autores, se toman en cuenta las condiciones de la demanda en el país donde mejora la tecnología, puede haber efectos sobre el consumo, distintos respecto a cada producto, que también alteran las posibilidades de exportación y de sustitución de importaciones porque alteran los precios relativos. Es decir, al haber cambio tecnológico entran en juego todas las posibilidades del efecto del cambio tecnológico sobre la

³ Charles P. Kindleberger, *Economía internacional*, Madrid, Aguilar, 1960; Harry G. Johnson, *International Trade and Economic Growth*, Londres, Allen and Unwin, 1958, y *Money, Trade and Economic Growth*, mismo editor, 1962; Gerald M. Meier, *International Trade and Development*, Nueva York, Harper, 1963.

producción para exportación, sobre la que pueda sustituir importaciones y sobre el consumo de ambas clases de productos, a través, esto último, del cambio de los precios relativos. Lo único que se saca en conclusión es que, según la combinación de estos diversos factores, el efecto del cambio tecnológico puede ser muy favorable a la especialización de acuerdo con la ventaja comparativa o bien puede ser menos favorable a la especialización y puede dar mayor justificación a políticas que no sean enteramente de librecambio. Todas estas combinaciones afectan también la relación de precios del intercambio y en consecuencia la forma en que el comercio divide sus beneficios entre los países.

El segundo aspecto de modernización ha sido en lo referente a la variación de las cantidades de los factores. Se consideran distintas clases de capital y de trabajo. Se reconoce —lo que es la realidad— que el capital productivo aumenta continuamente y que el trabajo se amplía a través del incremento de la población, en concreto a través del volumen de la fuerza de trabajo misma y de la participación de ésta en la actividad económica; no es un elemento estático, fijo. En esto hay muchos antecedentes. El gran economista sueco Ohlin trató esos aspectos⁴ y ha sido seguido en los análisis modernos por los economistas que he citado antes: Kindleberger, Johnson, Meier y otros. ¿Qué ocurre cuando varían las cantidades de los factores? La respuesta es que ello depende de las proporciones que existan entre unos y otros en distintas actividades y de la proporción en que varíen los factores. Puede afectarse la capacidad para exportar, o puede afectarse la capacidad para sustituir importaciones, y se lleva esto a toda la serie de combinaciones y posibilidades que he mencionado antes.

El tercer elemento de modernización es la consideración explícita —por ejemplo, en Graham, Tinbergen y otros— de la existencia de costos decrecientes de producción a medida que aumenta la escala de ésta; es decir, los costos unitarios no son constantes

⁴ Bertil Ohlin, *Interregional and International Trade*, Cambridge, Harvard University Press, 1933.

ni son, por supuesto, necesariamente crecientes. La industria ofrece posibilidades tecnológicas de costos decrecientes por economías logradas en la producción en gran escala. Esto altera las posibilidades de especialización clásicas, pues puede convenir producir y exportar un producto en el cual llegue a haber, por mayor escala de producción, una ventaja diferenciada que de otra manera no existiría. Este principio justificaría la protección arancelaria, al menos moderada; el libre comercio podría ser entonces incluso perjudicial, al impedir aprovechar las economías de la producción en gran escala. Con ello se introduce un ligero elemento dinámico en la teoría del comercio internacional, al pensar en las posibilidades y la potencialidad del aumento de la escala de producción como base para la especialización.

Pero, a mi juicio, nada de lo que precede constituye una dinamización de la teoría del comercio internacional. Ni la acerca tampoco a la teoría del desarrollo, por más que algunos de estos elementos puedan llevar en esta dirección. En todo caso, en estas discusiones modernas la protección arancelaria sigue considerándose como una situación subóptima y los más de los autores afirman que no se altera la validez de la teoría clásica del comercio internacional.

TEORÍA DE LA UNIÓN ADUANERA

Lo anterior es antecedente necesario para considerar la teoría de la unión aduanera, que es el otro gran capítulo de esta materia. Las teorías sobre unión aduanera han sido formuladas dentro del orden de ideas de la teoría clásica del comercio internacional. La unión aduanera supone la aceptación del proteccionismo como situación subóptima, pero acepta la creación de un área de libre comercio en el interior del área protegida. Si no hubiera la protección externa, no tendría sentido, natural y lógicamente, la liberación del comercio dentro de esa área. O sea que se desea lograr

en áreas geográficas superiores a la de un solo país, pero inferiores al universo, el máximo posible de libre comercio.

Formalmente, la unión aduanera supone un arancel externo común y la libre circulación interna de productos y de factores de la producción. En otras palabras, la teoría de la unión aduanera pretende aplicar la teoría tradicional de la ventaja comparativa o diferenciada en un área geográfica convenida por tratado internacional. Hay muchos ejemplos históricos, desde la famosa Unión Aduanera Alemana del siglo XIX, varias otras en Europa, hasta la formación de la Unión Aduanera Italiana al constituirse políticamente Italia.⁵ En general, la unión aduanera ha tenido mucha más aplicación en la formación de grandes unidades políticoeconómicas que en la creación de simples uniones económicas. Sin embargo, hay ejemplos modernos muy interesantes de unión aduanera: Bélgica con Luxemburgo después de la primera Guerra Mundial⁶ y, más recientemente, el Benelux —Bélgica, Holanda y Luxemburgo— que después se transformó en algo más que unión aduanera, en mercado común, y dio lugar entre otras cosas a la formación del Mercado Común Europeo. Como la integración regional de que hablamos hoy día supone en gran medida la formación de uniones aduaneras o al menos de formas imperfectas de ellas como son las zonas de libre comercio, la teoría de la unión aduanera es la que se está haciendo valer en muchos medios para justificar esas integraciones regionales. Por eso, tal como se conoce esta teoría, examinémosla brevemente.

Pueden distinguirse dos etapas en ella: primero, la posición neoclásica, ejemplificada por el economista norteamericano Viner, que es librecambista.⁷ Trata éste de demostrar que una unión

⁵ Véase Juan Sardá, *Uniones aduaneras y uniones económicas*, Madrid, Aguilar, 1953.

⁶ J. E. Meade, "The Belgium-Luxemburg Economic Union, 1921-1939", Princeton, Princeton University Press, 1956 (*Essays in International Finance*, Núm. 25).

⁷ Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for World Peace, 1950 (reeditado por Kramer, Washington, 1961). Una posición más ortodoxa es la expresada por Gottfried Haberler: "Las ventajas económicas de una unión aduanera no pueden probarse más que mediante el estricto razonamiento librecambista

aduanera, de por sí una situación inferior al libre comercio universal, tiene que juzgarse según signifique creación o desviación del comercio. Esto se explica en forma muy sencilla de la siguiente manera: si el país *A* forma una unión aduanera con el país *B*, con el cual mantenía antes restricciones arancelarias iguales a las que tenía con otro país *C*, y a consecuencia de haber eliminado las restricciones arancelarias con el país *B* importa de este país lo que antes importaba de *C*, con el cual sigue manteniendo restricciones arancelarias, se produce “desviación del comercio”. Lo único que ha hecho el país *A* es sustituir lo que importaba de *C* (que es el resto del mundo) por lo que ahora importa de *B* gracias a la eliminación entre *A* y *B* de la restricción arancelaria. En cambio, si el país *A* importa de *B* lo que antes producía por sí solo, es decir, que *no* importaba de *C* (resto del mundo), entonces se origina nuevo comercio, puesto que se habrá logrado una especialización entre *A* y *B* y un volumen de comercio en productos que no eran antes objeto de comercio. A esto le llama Viner “creación de comercio”. Introduce desde luego una serie de modalidades o complicaciones a estas posibilidades básicas, pero no modifican su tesis, de acuerdo con criterio generalmente librecambista, de que si se produce desviación del comercio la unión aduanera no es conveniente, mientras que si resulta creación de comercio sí es conveniente.

Esta idea tan simple ha sido manejada en los últimos diez años como si fuera una doctrina profunda, casi religiosa, de acuerdo con la cual deben juzgarse las integraciones regionales. Según esa doctrina, cualquier unión aduanera que sea proteccionista respecto al resto del mundo, o exageradamente proteccionista, no es de aprobarse, y ni siquiera puede juzgarse que llegue al subóptimo considerado como situación inferior. Ese tipo de unión aduanera es inferior; es contrario al bienestar universal. Tocó a un economista inglés, Lipsey, demostrar con riguroso análisis teórico que

de la división internacional del trabajo y de la teoría de los costos comparativos...”
(*El comercio internacional*, Barcelona, Labor, 1936, p. 412.)

esta posición tan fuertemente mantenida bajo un análisis tan simple no es demostrable ni siquiera teóricamente.⁸ Sostiene Lipsey que aun cuando se desvíe el comercio, el efecto de esta desviación puede no ser desfavorable porque hay que tomar en cuenta que la estructura del consumo cambia y que, en consecuencia, se originan efectos sobre el bienestar, derivados de cambios en los precios relativos. Si el país *A* importaba muy poco del país *C* debido a que mantenía con *C* (el resto del mundo) una protección arancelaria considerable, entonces al importar de *B* sin restricciones arancelarias favorece su propio consumo. Es decir, importar de *B* con libre comercio es peor que el librecambio universal, pero es mejor que un comercio restringido con terceros países. Luego una unión aduanera puede ser conveniente, aun cuando represente, si es que representa, desviación de comercio.

Ahora bien, si se examina la literatura teórica sobre el libre comercio y las uniones aduaneras, se encontrará que casi no ha rebasado este punto; todavía sigue siendo una formulación estática, llena de supuestos ocultos de toda clase que poco adelantan en la consideración de la integración, o sea los mismos supuestos de la teoría del comercio internacional clásica. Por ejemplo, los supuestos estáticos respecto a los volúmenes de factores y a la tecnología. No se toman en cuenta costos decrecientes, no se desagregan los productos por clases de productos, no se considera el tamaño relativo de los países, no se introducen sustituciones en el consumo por efecto precio o efecto ingreso, no se prevén cambios en la distribución del ingreso, y sobre todo no se considera la verdadera alternativa en todas estas situaciones, que no es el libre comercio universal sino un proteccionismo nacional demasiado estrecho.

⁸ Richard G. Lipsey, "The theory of customs unions: trade diversion and welfare", *Economica*, Vol. 24, Núm. 93, 1957, y "The theory of customs unions: a general survey", *Economic Journal*, Vol. 70, Núm. 279, 1960.

En una transición hacia una teoría moderna de la integración voy a situar las ideas de tres autores (que desde luego tienen muchos antecedentes). Llamémosles teorías heterodoxas del comercio internacional, porque no pasan todavía mucho de ser eso. Tienen raíces en algunas ideas ya expresadas desde el siglo XIX, por Hamilton y List. Hay además un antecedente teórico muy curioso de un economista rumano de los años veinte, Manoïlesco.⁹ Por otra parte, han evolucionado bastante con la consideración de los problemas teóricos del desarrollo económico. Las tres formulaciones que quiero destacar son la de Prebisch, la de Linder y la de Balassa.

La formulación de Prebisch,¹⁰ a la cual él no ha puesto ningún título pero que podría llamarse una “teoría de las diferencias estructurales”, puede resumirse de la siguiente manera: las elasticidades-ingreso de la demanda entre los países subdesarrollados y los desarrollados son distintas y desfavorables a los primeros. Es un hecho observable: la demanda que el resto del mundo ejerce de las materias básicas crece muy despacio con los incrementos del ingreso de los países industriales; en cambio, la demanda que los países subdesarrollados ejercen de los productos manufacturados, que exportan principalmente los países industriales, crece con mucha rapidez a medida que aumentan los ingresos. El progreso técnico en las actividades primarias transfiere sus beneficios a los países industriales y en cambio el progreso técnico en los países industriales no se transfiere, por esa situación de demanda, sino parcialmente a los países subdesarrollados. La industria desempeña un papel dinámico en el desarrollo económico en cualquier clase

⁹ Mihail Manoïlesco, *The Theory of Protection and International Trade*, Londres, P. S. King and Son, 1931.

¹⁰ Raúl Prebisch, “Commercial policy in underdeveloped countries”, *American Economic Review, Proceedings*, Vol. 49, 1959; véase también “La política comercial de los países insuficientemente desarrollados”, en *Economía*, Vol. XIX, Núm. 69-70. Santiago de Chile, 1960-61.

de país. Hay necesidad de sustituir importaciones para guardar un equilibrio global y para absorber fuerza de trabajo que se desplaza de las actividades de menor productividad a las de mayor productividad, o sea a la industria. Para lograr esa sustitución no queda otra alternativa que una protección para el desarrollo industrial, porque si no se impusiera, el camino sería una serie de devaluaciones, una serie de desequilibrios que siempre terminarían en devaluaciones, que entregarían todos los incrementos de la productividad de la industria primaria a los países industriales, pues los precios de los productos primarios no pueden subir. Ésa es la base de una teoría del comercio internacional derivada del examen del desarrollo económico, es decir, una teoría de la protección comercial, de la protección sobre todo de la actividad industrial, y tiene que apartarse completamente de la teoría clásica, pues no puede aceptar la simple idea de la especialización, como se venía formulando, según ventajas diferenciadas. La protección se justifica principalmente porque es un instrumento del desarrollo económico. Éste, en forma muy simplificada, sería el punto de partida de Prebisch dentro del cual cabría, aunque él no lo ha formulado muy explícitamente, una teoría de la integración regional como sustitución de importaciones a escala de varios países mancomunada y coordinadamente y no como simple sustitución nacional, sobre todo en mercados inicialmente muy estrechos (él reconoce, por supuesto, la importancia del tamaño de los países).

El profesor Linder,¹¹ economista de la Universidad de Estocolmo, ha desarrollado una teoría que llama de la “desviación eficiente del comercio”, que consiste brevemente en lo siguiente: toda economía en crecimiento necesita dos clases de importaciones, una para el mantenimiento de la actividad económica, o sean materias primas, productos semimanufacturados, etc., y otra para la expansión de la capacidad productiva, o sean bienes de

¹¹ Staffan B. Linder, *Teoría del comercio y política comercial para el desarrollo*, México, CEMLA, 1965.

capital. Si la situación fundamental del comercio internacional de productos básicos es tal que se manifiestan las discrepancias de elasticidad-ingreso que Prebisch ha señalado (Myrdal y otros también), y se presentan dificultades estructurales para ajustar las economías a los cambios en la demanda internacional, entonces no hay manera de asegurar un equilibrio externo compatible con el equilibrio interno. Los insumos que el país necesita para el mantenimiento de la actividad tienen que producirse en el país si no se los puede importar pagándolos con exportaciones. Los bienes de capital que el país no pueda producir y que son la mayoría, tienen forzosamente que importarse. En consecuencia, el país se ve en la necesidad de elegir entre importaciones de bienes de capital que no puede producir o importaciones de insumos que sí podría producir pero con protección arancelaria. La alternativa no puede ser sino la de crear una protección arancelaria que genere la sustitución de importaciones que se requiera. Es esto lo que llama Linder “desviación eficiente del comercio”, que es un término desde luego muy elegante. Llevado a la integración regional, él formula la misma afirmación de Prebisch de que la sustitución de importaciones en escala regional es más eficaz que en escala simplemente nacional, puesto que ofrece una serie de posibilidades que de otra manera no se podrían conseguir; es decir, es una sustitución más eficiente.

El economista norteamericano Balassa ha llegado a una formulación semejante al hacer un examen crítico de la teoría del comercio internacional y de muchas de sus modalidades recientes,¹² Para él, el elemento realmente desatendido es el de las posibilidades de lograr economías “externas”, como suele decirse en la jerga teórica, es decir, externas a la empresa productora. Parte de esas economías puede venir de la existencia de infraestructuras adecuadas, es decir, efectos del desarrollo general de medios de comunicación, posibilidades de incremento de la agricultura, etc. Algunas de esas economías se reflejan efectivamente en los costos

¹² Bela Balassa, *La teoría de la integración económica*, México, UTEHA, 1964.

de la empresa y pueden medirse, mientras que otras no. Algunas de ellas, entre las que se reflejan en los costos, derivan no sólo de la expansión de la infraestructura sino también del hecho de que se pueden establecer a la vez muchas industrias interrelacionadas. Las relaciones interindustriales, que nunca habían sido tomadas en cuenta en una teoría del comercio internacional, introducen un nuevo elemento, que afecta en general el nivel de costos de todas las empresas que intervienen en un proceso de industrialización. Hay innovaciones que inducen nuevas innovaciones porque afectan los costos relativos, y porque influyen en el ingreso y hasta pueden provocar sustituciones en el consumo.

Este examen de las economías externas, junto con el de los costos decrecientes de producción por economías internas a las empresas, ha llevado a Balassa a hacer descansar la formulación de la justificación de la integración económica prácticamente en esos elementos. La integración, según él, se justifica cuando hay mercados de dimensión limitada, porque es la única manera de lograr lo que ya han logrado los países altamente industrializados y de gran dimensión económica, que es el pleno aprovechamiento de las economías de la producción en gran escala y de las economías externas, sean o no estas últimas capaces de medirse en términos de ingresos en efectivo para la empresa. Además, al integrarse muchas industrias simultáneamente o en sucesión, al formarse una estructura industrial compleja, surgen oportunidades de especialización en todas las ramas industriales a medida que se incrementa el mercado y a medida que se refuerzan paralelamente los mercados de todas las empresas. Se produce un aprovechamiento múltiple y simultáneo de las oportunidades de complementación y de especialización. En esto último, por supuesto, se aproxima mucho Balassa a la idea más simple de Linder y de Prebisch, expresada también en los trabajos de la CEPAL, de la sustitución regional de importaciones.

Se han hecho otras formulaciones en función de los problemas de los países subdesarrollados. No voy a mencionar más que

a los autores sin entrar a la descripción de lo que dicen. Entre ellos están Mikesell, de los Estados Unidos; Kitamura, del Japón; Tinbergen, de Holanda; Byé, economista francés cuyos trabajos sobre uniones aduaneras quedaron desgraciadamente marginados en el desarrollo de la teoría (aunque no en la práctica) cuando pudieron haber influido mucho en el pensamiento posterior, y Gunnar Myrdal, de Suecia.¹³ Todos ellos parten del supuesto real de que la capacidad de un país para aumentar sus exportaciones está limitada por las condiciones poco dinámicas de la demanda internacional. Primero, la exportación no puede ser muy dinámica para un país subdesarrollado; segundo, hay imperfecciones de mercado, el nivel tecnológico es generalmente bajo y existen desajustes estructurales básicos, y tercero, en una consideración del comercio internacional, es necesario tener un enfoque a largo plazo relativo al proceso mismo del desarrollo económico en toda su complejidad. Estos autores tienden a relacionar las uniones aduaneras con el desarrollo no como intento de aplicar la teoría clásica estática, sino como medio de dar mayor eficiencia al desarrollo, elevar la capacidad para absorber tecnología, utilizar ahorro interno, aumentar la inversión productiva y generar cambios estructurales, y crear mayor capacidad para comerciar con el resto del mundo; o sea que de paso se rechaza el concepto de desviación del comercio. A este propósito, es interesante hacer notar que ninguna unión aduanera, que se sepa, ha provocado desviación del comercio. Todas han generado nuevo comercio. En la época moderna, tanto el Mercado Común Europeo como el Mercado Común Cen-

¹³ Raymond F. Mikesell, "The theory of common markets as applied to regional arrangements among developing countries", en R. Harrod y D. C. Hague, recopiladores, *International Trade Theory in a Developing World*, Londres, Macmillan, 1963; Hiroshi Kitamura, "La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas", en M. Wionczek, recopilador, *Integración de la América Latina; experiencias y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964; Jan Tinbergen, *International Economic Integration*, Amsterdam, Elsevier, 1954; Maurice Byé, "Unions douanières et données nationales", *Economie Appliquée*, enero-marzo de 1950 (publicado en inglés en *International Economic Papers*, Núm. 3, 1953); Gunnar Myrdal, *Solidaridad o desintegración*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956.

troamericano son pruebas irrefutables de que los intentos de formación de mercados regionales han incrementado el comercio tanto entre los países que los forman como con el resto del mundo.

Quisiera ahora esbozar algunas conclusiones de todo este examen por demás sintético y rápido.

INTEGRACIÓN Y DESARROLLO

Parece necesario, en primer lugar, integrar la teoría del comercio internacional en la teoría del desarrollo, y tomar el desarrollo como punto de arranque, de acuerdo con las siguientes bases:

El desarrollo supone incremento de la capacidad productiva y de la productividad por hombre. Es un aspecto de la producción y un aspecto del cambio estructural. Desde este ángulo, el desarrollo afecta al comercio internacional como demanda de productos necesarios para el funcionamiento de la economía y como oferta, a la vez, de bienes exportables, o sea capacidad para crear indirectamente nueva capacidad productiva. Los bienes exportables no son algo distinto a los bienes producidos para el mercado interno, sino fundamentalmente la misma cosa.

El desarrollo, por otro lado, es creación de demanda a través de la inversión pública y privada y del consumo público y privado, así como a través del consumo intermedio. Es demanda que se traslada al resto del mundo, influida por todos los factores tecnológicos, institucionales y otros, por ejemplo, los derivados de la distribución del ingreso.

Ahora bien, el desarrollo requiere demanda externa mientras existan disparidades tecnológicas, culturales, de recursos y otras. Sin demanda externa no se pueden pagar las importaciones, tanto los insumos de operación como las importaciones de bienes de capital para la expansión de la capacidad productiva. Si no hay demanda externa, no hay comercio; no puede haber comercio aunque haya recursos y capacidad productiva. La intensidad de la demanda

externa es en gran parte determinante de lo que un país pueda exportar y de sus posibilidades de aprovechar factores tecnológicos, economías de escala, economías externas, etc. En consecuencia, es determinante de su capacidad para producir artículos que de otra manera se tendrían que importar.

La demanda externa, traducida en ingresos del sector exportador de la economía y del sector fiscal, puede o no transferirse al desarrollo de otros sectores internos, capaces de sustituir importaciones o de integrarse, primero marginalmente y después en mayor medida, a un sector externo diversificado, incrementando así la exportación. Esto depende de la flexibilidad estructural, de la evolución de la infraestructura del país, de la capacidad institucional para que se logren estas transferencias y de las inversiones necesarias; o sea, depende del tipo y la intensidad del desarrollo económico.

El desarrollo tiene a su vez que ser suficiente para absorber el incremento de la fuerza de trabajo (idea por completo ausente en la teoría clásica) y su transferencia entre el sector primario y el resto, lo que forzosamente tiene que influir en la composición de las importaciones y de las exportaciones.

La política económica —llamémosle la interferencia del estado en el mecanismo de los precios del mercado— necesaria para asegurar el desarrollo económico, de acuerdo con las bases anteriores, establece una limitación permanente a las posibilidades de comercio, tanto en volumen como en composición. Quiero decir con esto que no se puede hacer caso omiso de la existencia de una política económica. En términos técnicos, la política económica es un parámetro.

La dimensión de un país, sus recursos y su estructura pueden impedir que se produzca todo, y así suele ocurrir en la realidad. Aun puede impedir que se produzca el mínimo necesario para un crecimiento sin comercio exterior. Pero nada es estático: ni el concepto de la cantidad de un factor, ni la técnica, ni la demanda. Varían las funciones producción, varía la frontera de trans-

formación, varía la estructura de la demanda. Un país pequeño y de pocos recursos iniciales puede desarrollarse “para adentro” con poco comercio, pero otro país pequeño puede verse en la necesidad de originar un comercio internacional muy intenso.

El desarrollo de los países actúa recíprocamente y explica la evolución y la composición del comercio mundial. Es el mismo fenómeno en el fondo que el que ocurre dentro de un país, sólo que con mayores impedimentos, menor continuidad, mayor incertidumbre y mayores oportunidades —en tanto cada país actúe con completa autonomía— de que se produzcan polarizaciones internacionales, es decir, que los países más desarrollados se vuelvan aún más desarrollados y los menos desarrollados se quedan más rezagados todavía respecto a los primeros. Al pensar en comercio y desarrollo, tendría uno que expresarse precisamente al contrario de como lo hizo no hace mucho un autor norteamericano;¹⁴ tendría que decirse que el comercio se logra a través del desarrollo, y no el desarrollo a través del comercio.

Aplicados los enunciados anteriores a dimensiones económicas muy limitadas, a la integración de varias áreas pequeñas, y según la intensidad de los factores que favorezcan o retrasen el desarrollo, la justificación de la integración económica puede hacerse de la manera siguiente y breve. El criterio debe ser, no el del volumen y la clase de comercio que dos áreas generen entre sí cuando son áreas subdesarrolladas, sino su capacidad para llevar a cabo conjuntamente su desarrollo con las consecuencias que éste trae al comercio exterior. Puede haber integración parcial sin unión aduanera; puede haber integración parcial sin libre comercio general o libre comercio sustancial; pero una integración completa requeriría suprimir los obstáculos o trabas al comercio y utilizar instrumentos de política económica para facilitar los ajustes, para dar flexibilidad a la estructura productiva dentro del requisito de que debe haber un desarrollo como un todo del área que trata de integrarse.

¹⁴ Meier, *op. cit.*, título del capítulo 7.

Por eso no puede admitirse hoy en día la simple liberación del comercio sobre bases estáticas, con la polarización interna que pudiere surgir y haciendo caso omiso de una variación gradual o rápida de las condiciones iniciales (las funciones producción presentes y potenciales, la estructura de la demanda, etc.) El libre comercio regional no crea desarrollo en el sentido completo de este proceso, no obstante que se demuestren efectos-producción parciales; pero el desarrollo mancomunado de varios países subdesarrollados como proceso de desarrollo e integración requiere necesariamente la liberación del comercio intrarregional, expresión que no es la misma que decir libre comercio. Los criterios para la liberación pueden variar según las clases de países que traten de integrarse, el plazo en que se prevea el proceso de integración, las estructuras productivas y las estructuras del mercado. Pueden requerirse liberaciones sustanciales y rápidas en algunos renglones y en cambio salvaguardas en otros, en función del ritmo y las formas del desarrollo económico y de los objetivos que se persigan, entre ellos el uso de la técnica moderna y el aprovechamiento de las economías de escala.

A manera de conclusión final, podría afirmarse que el uso de este tipo de criterios es mucho más útil para evaluar una posible integración económica regional, para justificarla, para dirigirla u orientarla y para juzgar los instrumentos de esa integración, que el basarse en las teorías tradicionales del comercio internacional y de la unión aduanera, que han perdido ya casi toda relación con la realidad.