



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

CUADERNO Nº 27

INTEGRACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA

POR

EDISON GNAZZO — ROBERTO GONZALEZ CASAL

MONTEVIDEO
URUGUAY
1960

El Instituto de la Hacienda Pública es un centro de investigación dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

Su biblioteca y sus archivos pueden ser consultados por todos aquellos investigadores, profesores, profesionales, estudiantes y funcionarios que lo deseen, en el local del mismo, calle Tristán Narvaja N° 1546.

El Instituto de Hacienda Pública está en condiciones de evacuar consultas y prestar asesoramiento a todo organismo público o privado y a toda persona que lo solicite.

Se acepta el canje de publicaciones relativas a la materia de la especialización del Instituto.

Toda correspondencia debe dirigirse a:

**Cr. JUAN EDUARDO AZZINI
Instituto de la Hacienda Pública**

**Tristán Narvaja 1546
Montevideo, Uruguay**



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

CUADERNO N° 27

INTEGRACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA

POR

EDISON GNAZZO — ROBERTO GONZALEZ CASAL

MONTEVIDEO
URUGUAY
1960

Auspiciadas por el C.I.R. (Consejo Interuniversitario Regional) se realizaron en el mes de Octubre de 1959, en la Facultad de Ciencias Económicas, las "Jornadas de Economía".

En las mismas los Ctes. Edison Gnazzo y Roberto Gonzalez Casal presentaron trabajos que hacen referencia expresa al Comercio Interregional y a la integración económica en América.

El Cr. Gnazzo ha abordado específicamente el problema fiscal determinando cuales son los aspectos salientes que desde ese punto de vista deben tenerse en cuenta a los efectos que los técnicos y los estadistas vayan determinando y poniendo en aplicación las medidas conducentes a salvar los obstáculos que en el ámbito puramente fiscal se oponen actualmente a los proyectos en el sentido indicado.

El Cr. González Casal examina en su estudio todo el problema de las áreas de coordinación económica, señalando los aspectos generales de la cuestión y deteniéndose luego en los factores políticos y técnicos que tienen relación con el tema. En ese sentido pone el énfasis en lo referente a la localización industrial, productividad, régimen monetario y de pagos, inversiones, concluyendo con recomendaciones sobre la forma más viable de encarar la concreción de la idea que viene siendo objeto de estudios periódicos por los expertos.

El Instituto de la Hacienda Pública ha creído del caso colaborar en la difusión pública de antecedentes sobre un tema de tan palpitante interés y de tanta trascendencia nacional recogiendo en este apartado los trabajos realizados en este Instituto y presentados a las citadas jornadas por ambos profesionales.

JUAN EDUARDO AZZINI
Director del Instituto

“Aspectos fiscales de la integración económica latinoamericana”

Cr. EDISON GNAZZO

El título que hemos escogido para este trabajo lo ubicamos precisamente en el punto 4) apartado B) del temario proyectado para las “Jornadas de Economía” que se desarrollarán en la próxima reunión del C.I.R. (Consejo Interuniversitario Regional).

A propósito del mismo creemos del caso dividir el estudio en los siguientes capítulos:

- 1) Posibilidades de la integración económica latinoamericana y alcance de la misma.
- 2) Aspectos fiscales que deben considerarse en un proyecto de integración económica latinoamericana.
 - I) ¿Es el problema fiscal obstáculo insalvable en la formulación de un proyecto de esa magnitud?
 - II) La cuestión impositiva.
 - III) La cuestión de los gastos públicos.
 - IV) La política presupuestal y financiera.
 - V) Problemas de estadísticas y contabilidad.

1) POSIBILIDADES DE LA INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA Y ALCANCE DE LA MISMA.

Entendemos necesario abrir este capítulo a modo de introducción al tema central que encaramos.

Opinamos que en el momento actual, ha sido superada en forma definitiva, esa cuestión previa: no se discute ya la *necesidad* de la unidad económica entre los países de América Latina. De ahí que no consideremos del caso ahondar en ese problema.

Quedan por dilucidar aún los puntos cuestionados, es decir ¿cómo lograr esa unidad?, y ¿qué alcance ha de tener la misma?

Esas dos preguntas están íntimamente ligadas y su respuesta debe encararse en forma conjunta.

En otras palabras: distinto será el camino según que los objetivos sean por ejemplo encarar una unidad parcial que total de países americanos. La mira a la que se aspira con lógica es a buscar en el futuro una integración general en el orden económico. Sin embargo los esfuerzos más serios al presente parecen ser los encaminados a lograr unidades parciales (centroamericana y Cono Sur) con perspectivas a un futuro inmediato y soluciones generales en el largo plazo. No es nuestro tema el estudio de estos problemas pero de lo que se ha escrito y actuado a la fecha, es posible extraer conclusiones razonablemente válidas.

El alcance a dar a estas ideas se orientan en lo sustancial a obtener zonas de libre comercio, de libertades aduaneras, como paso previo a consolidar la existencia de mercados comunes o de integraciones económicas totales.

Reiteramos que resulta fundamental precisar con claridad los objetivos que se persiguen, las estructuras que se buscan, como antecedente básico para el análisis fiscal que hemos de emprender.

De los esfuerzos que se han concretado y los que han plasmado podemos enunciar con más o menos seguridad los siguientes principios:

- 1) Necesidad de la integración económica en Latinoamérica.
- 2) Adopción de uniones parciales en un plazo inmediato con vistas a la integración total en el futuro mediano.
- 3) Perspectivas favorables para la creación de zonas de libre cambio con anticipación a la creación de un Mercado Común.

Como estas hipótesis que consideramos imprescindibles, podemos entrar al análisis de los otros capítulos que hemos mencionado.

2) ASPECTOS FISCALES QUE DEBEN CONSIDERARSE EN UN PROYECTO DE INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA.

Creemos útil proceder al análisis de puntos fundamentales en esta materia y que tienen relación bien con la política impositiva, de gastos públicos, del presupuesto, con la política financiera en general, con la contabilidad pública y nacional y con las estadísticas económico-financieras.

- I) *Es el problema fiscal obstáculo insalvable en la formulación de un proyecto de esa magnitud?*

El planteamiento que hemos hecho nos lleva a encarar certeramente el punto.

Afirmamos que la *cuestión fiscal* no representa un obstáculo difícil de salvar, en cuanto se busque lograr una zona de libre cambio con participación de algunos países y en tanto menor sea la cantidad de países como las restricciones aduaneras existentes entre ellos.

Reconocemos en cambio que el aspecto fiscal constituye un escollo muy duro en tanto se desea obtener algo más que una zona de libre comercio y cuanto mayores sean los países intervinientes como heterogéneos sean los regímenes fiscales existentes.

II) *La cuestión impositiva.*

Examinaremos este punto en atención al distinto alcance que puede tomar la integración proyectada.

El problema impositivo en la Zona de Libre Comercio.

Se supone que en la zona de libre comercio o de libre cambio, se eliminan paulatinamente las barreras aduaneras entre los estados miembros. El concepto se extiende en cuanto a la desaparición de todo otro tipo de medidas fiscales que *provocuen* distorsiones en el comercio mutuo.

Se sobreentiende en una Unión de este tipo que cada país mantiene su tarifa aduanera propia para los restantes países.

Los impuestos se crean y subsisten por varias razones. Creemos que no estamos muy lejos de la verdad si afirmamos que la principal cualidad de un buen impuesto es su productividad. En segundo lugar admitimos el principio de justicia como un aspecto inmanente de tal tipo de tributo. Y luego podemos formular toda una serie de necesidades capaces de ser satisfechas en todo o en parte con el impuesto (finalidades morales, políticas, de protección a la industria y a la producción nacional, etc.).

Si nos colocamos en el terreno nacional, los gravámenes aduaneros guardan para sí varias de esas cualidades.

Constituyen parte importante de nuestra renta fiscal en primer lugar.

En países de incipiente desarrollo como el nuestro, se ha tomado al impuesto aduanero como forma clásica de fomentar y proteger la industria nacional en cuanto a gravar con mayor intensidad todos aquellos productos que se introducen al país, similares a los de producción nacional.

Hoy en día es posible pensar que el impuesto aduanero ha perdido su calidad clásica extra-fiscal puesto que esos fines es factible alcanzarlos, incluso con mayor vigor, apelando a restricciones administrativas por ejemplo.

La importancia fiscal de los recursos aduaneros en los países de Sud América, surgen en el Anexo N° 1 donde resalta con claridad la desigual influencia relativa que los mismos tienen según los países, oscilando así del 3 % en Brasil hasta el 26 % en Perú. No se poseen cifras relativas a la importancia que en esas cifras tiene la recaudación proveniente del comer-

cio con los países del área. De todas formas y si nos atenemos a la estructura del comercio exterior que advertimos en el Anexo N° 2 esos porcentajes ya no alcanzan la relevancia que en un principio pueden suponer, aún con respecto a Chile, Perú y Colombia.

Con referencia ahora a la importancia actual del comercio exterior interlatinoamericano, no nos ha sido posible obtener cifras completas para documentar conclusiones absolutas. Sin embargo de los valores parciales del Anexo N° 2 debemos extraer algunas consideraciones. En primer lugar la información que sitúa dicho comercio en torno al 20 % con respecto al comercio total tiene una base cierta. Siendo las cifras del comercio fuera del área (Anexo N° 2) parciales —si nos ubicamos en el caso del Uruguay representan un 56 % del total— el total podemos ubicarlo razonablemente en 2.500 millones de dólares (para la columna 6). A su vez los totales de la columna II son tales para Chile, Perú y Uruguay pero el incremento lo consideramos muy pequeño para los restantes países. Podemos pues cifrar en 550 millones de dólares el comercio interlatinoamericano, lo que representaría entonces un 18 % del total. El comercio intersudamericano alcanza lógicamente un porcentaje menor.

Otra conclusión de interés es en lo que se refiere a la concentración del comercio mutuo en torno a tres países: Argentina, Brasil y Chile. Del Anexo N° 2 y aún pensando en sus cifras parciales, surge que esos 3 países absorben el 61 % del comercio del área.

De ahí la necesidad de proveer a una integración que reúna a esos tres países como elemento esencial para lograr su positividad.

Con relación al Uruguay, en el Anexo N° 3, se analiza la composición de su comercio exterior, resultando de ello una tendencia a la nivelación para 1958, luego de un fuerte déficit en el ejercicio 1957. Causa sorpresa sin embargo la realidad de las cifras, con escasa importancia del comercio con los otros países de América y dentro de ella la preeminencia de Brasil, incluso ocupando el primer lugar como importador individualmente considerado en el total, y la desigual relación entre las compras y las ventas con relación a determinados países.

Reiteramos que no es nuestro interés en este momento analizar el aspecto netamente económico de la integración en América, pero será necesario estudiar muy a fondo las consecuencias que la misma puede traer para países como el nuestro.

Y en lo que respecta al caso particular de los derechos aduaneros en una eventual zona de libre comercio en América del Sur, es preciso destacar varias circunstancias:

- a) En primer lugar que de lo concretado hasta la fecha por los expertos de varios países, la zona quedará perfeccionada en un plazo máximo de 12 años; a cuya expiración quedarán eliminadas las barreras aduaneras al intercambio mutuo.

- b) La zona de libre comercio en América ha de proveer seguramente a una intensificación del comercio entre los países miembros. La reducción y aún desaparición de los gravámenes aduaneros ha de incidir ya no solamente en el monto que en la actualidad se obtiene por el comercio mutuo sino en lo que por ese concepto se deje de recaudar por el comercio con los países fuera del área.

Pero volviendo al aspecto impositivo en particular, no creemos que, ni siquiera en el ámbito del Mercado Común, el problema impositivo sea un obstáculo insalvable para llevar adelante el plan. Entendemos que es necesario precisar los límites entre lo sustancial y lo accesorio. Lo básico es fomentar el comercio interlatinoamericano y buscar de ese mayor intercambio todas las consecuencias favorables.

Lo secundario será en su determinación más simple ubicar los recursos sustitutivos de los gravámenes aduaneros que se eliminan.

Sin embargo esa apreciación bastante superficial, no nos puede hacer olvidar circunstancias que aparecen en toda su fuerza en el desarrollo y culminación de todas las ideas de integración en América y que ya hemos señalado al pasar. Los países del continente han perfeccionado —podemos definirlo así— toda una gama de medidas y discriminaciones que han pasado por imperio de las circunstancias a desempeñar papel fundamental en la evolución del comercio internacional. Las trabas administrativas, las restricciones cuantitativas y cualitativas de naturaleza cambiaria y monetaria, representan hoy día obstáculos aún mayores que la tributación aduanera, al libre intercambio internacional.

Si bien es cierto que no podemos ubicar esos factores como netamente impositivos o fiscales propiamente dichos, no es menos cierto que deben necesariamente ser tenidos en cuenta al enfocar el problema general con más o menos amplitud. Incluso podemos llegar a sutilizar diciendo que más que los clásicos derechos, pueden significar motivo de preocupación, la existencia de impuestos y tributos internos que actúan a modo de derechos compensatorios utilizados sagazmente por los países como formas de sustituir la imposición aduanera y aún contraviniendo acuerdos internacionales.

Como conclusión de lo expuesto, manifestamos con total convicción que el problema impositivo no puede significar en lo que respecta al Uruguay en particular, en modo alguno obstáculo serio para la formación de una Zona de libre comercio en América Latina.

El problema de mayor envergadura es el de tender a una unificación y coordinación de las nomenclaturas arancelarias de toda la región, punto éste que ha sido resuelto en principio en América Central con la adopción de la NAUCA (Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centro Americana) siguiendo los principios generales de la C.U.C.I. (Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional).

El problema impositivo en un Mercado Común Latinoamericano.

Aquí el punto toma una trascendencia indudable.

Ya no se trata sólo de una sustitución de rentas, que por lo demás en este sentido adquiere mucha mayor relevancia desde el momento que el mercado común supone no solamente eliminación de las barreras aduaneras entre los estados miembros, sino la existencia de una tarifa común frente al resto de los países. Y esa mayor trascendencia está reforzada por la propia existencia de un Mercado Común, que abre las perspectivas de colocación de las producciones especializadas de los países miembros.

Es necesario entonces tener presente que ello obliga a colocar a niveles netos, digamos, los costos de producción de los productos manufacturados en cada país. A tales efectos es preciso identificar claramente la importancia de los impuestos que gravitan sobre el costo de los productos puestos en el mercado común.

Y esta evaluación es reconocida como muy dificultosa y técnicamente compleja. En primer lugar por la propia heterogeneidad de los sistemas fiscales medidos de país a país. Luego por la presencia de factores económicos que alteran sustancialmente la simple incidencia de los impuestos sobre todos y cada uno de los artículos considerados.

El problema debe resolverse necesariamente en un análisis meditado de cada sistema fiscal y buscando la necesaria coordinación entre ellos, para lo cual será menester partir de principios tales como:

- a) Reducción en lo posible de los impuestos indirectos y adopción de impuestos directos.
- b) Necesidad de armonizar los sistemas fiscales en lo general (coordinación macroscópica) y luego en lo particular (coordinación microscópica).
- c) Fijar criterios en cuanto a formas de medir la incidencia y repercusión económica de todos y cada uno de los impuestos sobre el costo de producción de los artículos considerados.
- d) Simplificar el ordenamiento tributario en cuanto a liquidación, contralor y pago de los impuestos.
- e) Limitar las exenciones impositivas.
- f) Reordenar el contencioso tributario.
- g) Equilibrio *racional* del presupuesto.
- h) Fomento del ahorro.

Como ejemplo de lo anterior debemos señalar aquellos referentes a la necesidad de estructurar sistemas similares en los impuestos a las ventas y cifras de negocios. Es posible advertir en América del Sur países que han adoptado el sistema de impuesto "a cascade" o frente a otros que tienen vigente el de "valor agregado" y alguno que poseen el que grava una sola de las etapas de la circulación de los bienes.

La unificación en tales casos solo es posible lograrla mediante la implantación de una tasa promedio de corrección, lo que es muy difícil, o bien por la uniformización de los sistemas en torno a un tipo único lo que es ya más factible.

Un problema interesante es el de la medición de la carga fiscal sobre cada artículo. La doctrina aconseja tomar *el precio de venta* neto (sin impuestos) y considerarlo de país a país. Esto puede verse dificultado a su vez por la existencia de factores económicos y de otra índole que alteren sustancialmente la relación pura de moneda a moneda. En este sentido *Cassel* entiende que existe una compensación automática de tales desequilibrios en razón del "nivel de cambios" existente entre los países afectados.

Esta posición de *Cassel* ha sido duramente criticada puesto que se afirma que carece de base cierta al partir de principios teóricos que rara vez se dan en la práctica.

Fundamentalmente se sostiene que la posición sería correcta si se pensara que el intercambio fuera solo bilateral y entre países que produjeran los mismos bienes, lo que no es posible obtener.

Debe agregarse todavía que el nivel general de precios de un país está dado por los precios de todas las mercancías intercambiadas dentro y fuera del mismo. La teoría de *Cassel* supone un mercado nacional a base de productos importados y exportados y eso no se da normalmente, puesto que muchas mercancías no salen al exterior.

Finalmente otro punto que requiere análisis es el referente a la determinación de un "costo de equilibrio" para lo cual es necesario que se determinen por cuenta de qué país corre la eliminación de los impuestos que gravan el costo de producción, y los precios de venta, es decir si dicha alternativa queda para el país de origen o de destino de la mercadería.

La solución aconsejada en general por la doctrina es la de reservar ese papel para el país de destino de la mercancía.

Conclusiones sobre el problema impositivo.

1) Es necesario examinar los aspectos impositivos en el ámbito de una zona de libre comercio y de un mercado común en Sud América.

En ambas circunstancias el problema impositivo no representa un obstáculo insalvable para la concreción de los planes incluso en lo relativo al mercado común sudamericano.

2) El primer punto que hemos analizado se refiere al papel e importancia que juegan los derechos aduaneros en el comercio exterior de los países de América del Sur y llegamos a la conclusión que más que sobre ellos conviene prestar atención a otro tipo de restricciones que afectan el intercambio en dichos países.

3) Ya en una etapa de mercado común es imprescindible estudiar la carga fiscal de cada país con un alcance macroscópico y luego analizar el

impacto fiscal que directa o indirectamente afecta el costo de producción y/o de venta de los artículos puestos en el mercado común.

4) Es necesaria una coordinación de los regímenes impositivos existentes tendientes a la unificación de tasas, procedimientos de recaudación liquidación y contralor, régimen contencioso, etc., entre los distintos países.

Esa coordinación debe orientarse también en lo sustancial a la paulatina reducción de los impuestos indirectos y su sustitución por impuestos directos que potencialmente tienen menos relevancia sobre los costos de producción y de venta.

5) Resulta fundamental en un mercado común colocar a niveles netos competitivos los productos similares, por ejemplo, de los distintos países, a los efectos de analizar las consecuencias de la especialización industrial que constituye una de las bases del sistema.

Esta alternativa es compleja y obliga a dilucidar toda una serie de problemas que incluso alcanzan al plano contable-estadístico.

6) De todo lo expuesto surge una conclusión básica: el mercado común no podrá existir si las cargas fiscales que actúan sobre la economía en general y los productos en particular son profundamente diferentes de un país a otro.

III) *La cuestión de los gastos públicos*

Es necesario ante todo examinar la proporción de los gastos públicos frente al producto nacional.

En una segunda etapa es primordial determinar la composición absoluta y relativa de los gastos públicos en los distintos países y entre ellos.

Es distinta lógicamente la posición de aquellos países que soportan un peso de gastos improductivos considerable con relación a otros en los que esa influencia es menor. El análisis en ese sentido debe realizarse con mesura. Frente a la opinión de que los gastos militares por ejemplo, constituyen gastos sin rendimiento ulterior, es del caso proceder a indagar la influencia de los mismos en el total de gastos públicos. Si la importancia relativa de los mismos es grande ello significa en una primera aproximación que la masa de recursos fiscales de que el país debe disponer para hacer frente a los mismos es de consideración frente a los países en los cuales la importancia de dichos gastos es mínima.

Ello nos lleva a afirmar al mismo tiempo que la imposición está sobrecargada en esos países por causa de factores que pueden ser eliminados sin hacerlos pesar sobre otros países.

Pero aún así no está resuelto el problema en términos tan simples. Dentro de los gastos militares, es del caso saber si pueden ser considerados productivos o no todas las erogaciones contenidas en ellos. Encontraremos así dispendios para educación, instrucción y cultura que sin lugar a dudas deben considerarse gastos "útiles" en términos económicos. Como contra-

partida hemos de localizar seguramente gastos en apariencia productivos pero que en un análisis exhaustivo no serán tales. En este sentido deberá ponerse especial énfasis en lo que tiene relación con los subsidios y subvenciones de la producción y al consumo, a los fines de que la comparación nos permita identificar la cuantía de tales estímulos y su repercusión en las condiciones de la competencia internacional.

Como se apreciará es importante recalcar que este problema de los gastos públicos adquiere trascendencia en cuanto más compleja se torne la naturaleza estructural de la integración que se adopte.

IV) *La política presupuestal y financiera*

En cuanto concierne a la política presupuestal y financiera, es de señalar que el régimen del mercado común plantea posibilidades ciertas de adoptar políticas comunes en ambos sentidos. Esta circunstancia se abre como una posibilidad a la vez que como una necesidad.

Es indiscutible que una política presupuestal de equilibrio entre los gastos e ingresos no puede ser acompañada parcialmente en el núcleo sino que debe obedecer a condiciones dadas que obligen a ella. Claro está que también en este terreno estamos pensando en un mercado común y no en una zona de libre cambio, puesto que en ésta no se justificaría a priori una política común en este sentido.

Pero en el círculo del Mercado Común debemos recordar que la política financiera debe estar colaborando con la económica en la estabilización y desarrollo económicos.

Y en problemas de desarrollo, los objetivos a cumplir deben necesariamente ser elegidos como paso previo al mercado conjunto. En ese terreno no podemos concebir por ejemplo, la política de reducción de ingresos en un país miembro junto a una política intervencionista en otro.

De ahí la razón de cuanto afirmamos sobre la necesidad de una política conjunta.

En cuanto a las condiciones favorables que la propia existencia del mercado común supone para una política uniforme de los países miembros, es del caso apuntar que antes de que plasmara la integración económica, los estados debían tener el mayor cuidado en afrontar aisladamente una política coyuntural, por cuanto los resultados de la misma en último análisis podían depender de la política de los restantes países, máxime si la dependencia con el comercio exterior era evidente.

Con la existencia del mercado común ya es posible pensar en una política coyuntural conjunta puesto que además no es concebible que dichas políticas puedan ser opuestas.

Finalmente es interesante puntualizar que si bien la política financiera general que se adopte debe ser unificada sobre principios comunes, ello no supone que las medidas específicas de aplicación puedan ser diversas.

V) *Problemas de estadísticas y contabilidad*

Creemos que en este terreno existen aún dificultades serias por vencer.

No es posible hablar de “*mercado común*” y ni siquiera de “*zona de libre comercio*” si no ponemos al alcance de los países miembros toda la serie de valores, cifras e informaciones que deben manejarse en esas condiciones. Los datos deben atender a dos principios básicos: certeza y sinceridad. La certeza obliga a organizar un sistema de estadísticas que aporte documentación en torno a puntos esenciales, tales como índices de producción, de empleo y ocupación, de consumo y de inversión, de presupuestos, de la moneda, del crédito, del ahorro, de precios y salarios, etc.

La sinceridad es otra cara del “*fair play*” que es preciso exigir para una comunidad de la del tipo que analizamos.

El intercambio de información estadística veraz es tan fundamental como el propio de bienes y servicios.

Y en este terreno encontramos en América del Sur, países donde el progreso de las estadísticas ha sido provechoso y otros donde la confusión, el caos, la duplicación y aún la multiplicidad de informaciones diferentes sobre un mismo punto anulan todo intento serio de apoyarse en las mismas.

Se impone en este terreno una depuración de los instrumentos existentes y una revisión de los medios y fines perseguidos como forma de consolidar la existencia provechosa de informaciones estadísticas al alcance de todos los estados miembros.

En cuanto al aspecto contable, aún poniendo en duda que el punto se ajuste estrictamente al tema escogido, no nos atrevemos a dejar de abordar pensando en su trascendencia actual.

Existe un núcleo de índices económico-financieros que no es posible tener a mano sin la ayuda de una contabilidad nacional organizada racionalmente.

La necesidad de la integración económica internacional ha traído consigo otra ulterior, en estrecho contacto con ella: la de proveer al intercambio de información sobre aspectos que prácticamente abarcan todos los factores económicos-financieros de los Estados.

Es inútil destacar la imposibilidad de que sean los particulares quienes faciliten no solo la información individual sino la sistematización y clasificación de los datos. Es entonces el Estado quien debe tomar a su cargo esa tarea. Los pasos que ya se han dado conducen a transformar el concepto clásico de contabilidad pública, para llevarlo al de una “contabilidad intervencionista o social” diremos, esto es, a una contabilidad nacional.

Es imperioso para una empresa de la relevancia de la que exponemos, categorizar sistemas contables específicos con referencia al ingreso nacional, corriente de fondos, insumo-producto, balance de pagos y balance de cuentas nacional. En este terreno si bien reconocemos las dificultades a vencer

debemos tener presente el valioso apoyo que representan los estudios que al respecto ha llevado a cabo la Cepal, ya sea por sus organismos especializados tanto como en reuniones internacionales.

ANEXO N° 1

RELACION DE LA RENTA ADUANERA CON EL TOTAL DE INGRESOS PUBLICOS (RENTAS GENERALES)

Años	País	Total Ingresos	%	Renta Aduanera	%	Moneda
1958	Uruguay	694	100	44	6	Millones de \$
1958	Perú	3500	100	937	26	Millones de soles
1958	Colombia	2040	100	228	11	Millones de \$
1957	Chile	307	100	78	25	Miles Millones \$
1955	Argentina	10261	100	600	6	Millones de \$
1956	Brasil	46879	100	1400	3	Millones cruzeiros

Base — Instituto de la Hacienda Pública.

ANEXO N° 1

COMERCIO EXTERIOR LATINOAMERICANO
PRINCIPALES PAISES VENDEDORES (EN MILLONES DE DOLARES)

Cifras de	Países Importadores	Con países fuera del área latinoamericana						Con países del área latinoamericana					Sub Total	Total General
		EE.UU.	Alemania Occid.	Gran Bretaña	Italia	Francia	Sub Total	Argentina	Brasil	Chile	Otros Países			
1958	Argentina	203	115	102	59	35	514	88	128	25	128	281	795	
1958	Brasil	483	141	—	—	23	652	88	—	6	9	103	755	
1957	Bolivia	33	—	4	—	—	37	—	—	—	—	—	37	
1957	Chile	229	55	25	—	9	318	16	12	—	37	65	383	
1958	Paraguay	9	4	3	—	1	17	7	—	—	1	8	25	
1958	Perú	1958	36	27	—	—	221	12	—	3	11	26	247	
1958	Uruguay	16	6	8	6	12	48	3	24	1	21	49	97	
		1931	357	169	65	85	1807	126	164	35	207	532	2339	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	

Base. — Actualidades Económico-Financieras. Montevideo 1959.

El Sub total para el comercio con países fuera del área *es una cifra parcial* que no indica sino el comercio más importante. Según surge del Anexo N° 3 el Uruguay tendría un sub total real por ese concepto de 86 millones, lo que indica que el sub total del Anexo N° 2 (de 48 millones) representa el 56 % de esa cifra. Esa relación puede admitirse para los restantes países. Las cifras del total del comercio con países del área son totales por ese concepto para Chile, Perú y Uruguay.

ANEXO N° 3

COMERCIO EXTERIOR DEL URUGUAY. AÑOS 1957-1958
(EN MILLONES DE DOLARES)

	IMPORTACIONES				EXPORTACIONES			
	1957		1958		1957		1958	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Brasil	25	11	25	18	9	7	9	6
Venezuela	9	4	18	13	—	—	—	—
Argentina	5	2	3	2	—	—	—	—
Otros países Sudamericanos	7	3	3	2	3	2	4	2
SUB TOTAL (A)	46	20	49	35	12	9	13	8
EE.UU.	56	25	16	12	12	9	27	18
Alemania Occid.	23	10	6	4	9	7	9	6
Francia	7	3	12	9	4	3	10	7
Italia	6	3	6	5	8	7	4	2
Gran Bretaña	24	10	8	6	21	17	21	14
Holanda	5	2	2	1	30	24	14	9
Bélgica	9	4	2	1	3	2	1	—
Otros países	50	23	34	27	29	22	56	36
SUB TOTAL (B)	180	80	36	65	116	91	142	92
TOTAL (A)+(B)	226	100	135	100	128	100	155	100

NOTA. En 1958 (EXPORTACIONES) entre los otros países, se incluye a Rusia con 16 millones y 11 % del total, respectivamente.

Fuente — Boletín Ministerio Hacienda.

“Algunas consideraciones sobre incremento del comercio inter-regional a través de la constitución de áreas de coordinación económica”

ROBERTO GONZALEZ CASAL

I

INTRODUCCION

Lamentablemente la falta de estadísticas, de una fórmula jurídica concreta ratificada, o aún firmada de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales en vigor, la sanción de una nueva tarifa que signifique un instrumento adecuado de negociación y el hecho de que se desconoce el número de países y productos que van a integrar la coordinación sectorial, tornan de momento imposible un estudio más o menos práctico o concreto del tema asignado; lamentablemente el enfoque, que se desarrolle en esta oportunidad no podrá superar el plano teórico. Ya que cualquier conclusión que se pretenda extraer a efectos de determinar las ventajas e inconvenientes que la puesta en marcha de la idea de zona de libre comercio unión aduanera y mercado sectorial más tarde, en relación con el Uruguay, no tendría otro valor que el de una simple conjetura.

De consiguiente las consideraciones que se esbozan a continuación no tienen otra finalidad que dar una somera idea de los aspectos técnicos que deben contemplarse en todo intento de integración económica, a la par de ofrecer una pauta también de las dificultades que pueden derivar de un estudio que tenga pretensiones de ser más o menos general, más o menos racional.

No es pues nuestra intención entrar a un análisis diferencial y de pormenorización de lo que es un mercado común, un área de libre cambio o de libre comercio, una unión aduanera u otra forma intermedia en que puede materializarse y desarrollarse un espacio económico, por entender que en lo fundamental las diferencias sustanciales, han sido ya extensamente divulgadas.

Estimamos que el momento actual, en que la casi totalidad de las economías latino americanas experimentan fuertes déficits en su balanzas comerciales y de pagos, y descensos de sus reservas monetarias puede no ser el más oportuno para hablar del tema. Sin embargo, la profunda y reciente revisión de la política económica de EE. UU. hacia Latinoamérica y la revisión de las políticas aduanera, monetaria, cambiaria, financiera, crediticia, de inversión y su financiamiento en pro del desarrollo económico esbozado por la mayoría de los países latinoamericanos hacen la ocasión especialmente propicia para hablar del tema.

Hacemos a su vez la salvedad de que tampoco somos de opinión de que una unidad económica al menos por el momento sea una panacea y menos en el área latinoamericana.

Por el contrario su éxito dependerá en buena medida de los esfuerzos que en el orden interno cada país interesado esté dispuesto a realizar y a las concesiones que en un principio tendrá que otorgar a los otros miembros dentro de las posibilidades de los acuerdos internacionales vigentes, en aras del interés de la comunidad económica considerada en su integridad.

No obstante es necesario considerar que de establecerse el área de Libre Comercio, que patrocina el Reino Unido, sólo una sexta parte del comercio mundial se efectuaría entre países no miembros de áreas preferenciales.

También es útil tener en cuenta, que a estar a la información contenida en una reciente publicación de la C.E.P.A.L. la población de América Latina habrá crecido en 100 millones para 1975.

El mismo informe considera que a la población activa correspondería un aumento de 38 millones que tan sólo 5 millones de este incremento podrá ser absorbido por las actividades agrícolas. Es indudable pues que los 33 millones restantes tendrán que ser ocupados por la industria manufacturera. Lo que implica la necesidad de coordinar las economías de los distintos países con miras principalmente a la ampliación de mercados y a la incentivación de la producción.

Si además se examinan las manifestaciones efectuadas recientemente por gobernantes de distintos países de América así como las declaraciones de principio expresadas en diversas conferencias internacionales en relación con los planteamientos que integran esta problemática y los estudios que como consecuencia de ello vienen realizando diversos organismos, es útil la formulación de algunas de las consideraciones que a título absolutamente personal nos merece este tema de tanta actualidad.

Es notorio que las cuestiones teóricas que plantean las uniones económicas, no han merecido hasta la aparición del Mercado Común europeo gran atención. Tal es así que hasta ese momento no existe un cuerpo teórico que abarque conjuntamente todos los aspectos de ésta modalidad económica. Es cierto, sin embargo, que existen estudios parciales de la

cuestión desde diferentes puntos de vista; por ejemplo, desde el ángulo de la localización del espacio económico desde el de la teoría del comercio internacional; del fiscal; del tarifario, etc. Esta nota sólo tiene por objeto mostrar, en sus líneas más generales ciertos aspectos de esta teoría que pueden ayudar a comprender los procesos que se estudien empíricamente en torno a las coordinaciones económicas. Muy particularmente interesa relacionar los fenómenos a que da lugar una unión económica; como fenómeno a su vez de comercio internacional e interregional, con los problemas fiscales, de transporte, de empleo, de moneda, de pagos, de inversiones, que aparecen actualmente en el primer plano en esta clase de procesos.

El argumento más empleado por los que quieren mostrar los beneficios de una Unión Aduanera o de una unión económica, o de una zona de libre comercio en el sentido de llegar en un determinado lapso a la fusión plena y total de sistemas económicos anteriormente separados, es sin duda el de que una unión procura el beneficio de la mejor distribución del trabajo y recursos, permite que cada territorio se especialice en aquellos tipos de producción para los cuales tiene mayores ventajas, lo que en definitiva contribuye a rebajar los costos. Es lo que se podría llamar el "efecto especialización" de una unión económica.

Este argumento es esencialmente el mismo en que tradicionalmente se apoyaba el libre cambio. Claro está que desde este punto de vista, la abolición de tarifas aduaneras entre todos los Estados que convengan la zona incluso frente a terceros, sería aún más beneficiosa en conjunto que la simple anulación recíproca de las tarifas entre ellos. La afirmación de que la constitución de una zona o mercado sectorial no es un beneficio en sí, sino que lo es en cuanto aumenta la división de trabajo y en cuanto tiende a acelerar la tasa de crecimiento de ingreso real por habitante, responde al clásico punto de vista en esta cuestión.

Sin embargo existen otros aspectos tan o quizá más importantes que estos que se acaban de esbozar.

Creemos entonces que deben de aunarse sin apresuramientos inconducentes los esfuerzos necesarios, a fin de ponerlos también a tono con la coyuntura económica actual que presenta las integraciones de otras áreas; Benelux; Mercado Común Europeo; Zona de Libre Cambio Escandinava; estudio de un área de Libre Cambio en Europa, Commonwealth; Euratom; Comunidad Europea para el Carbón y el Acero; etc., etc., no sólo en el aspecto de estructura, sino en el formal.

La coordinación económica de América constituye un objetivo que no se puede subestimar. Se impone, principalmente, por varias razones: en primer lugar, corresponde a una evolución histórica inevitable que tiende a la formación de grandes conjuntos económico-políticos, justificados no sólo por la rapidez y la universalidad de las comunicaciones, sino también por la amplitud de los medios financieros y técnicos indispensables para

la industria moderna, muchas veces superiores a las posibilidades de inversión de un sólo país.

Varios de estos instrumentos económicos existen ya y la Comunidad Económica Europea de reciente creación nos da un ejemplo.

Si América quiere evitar la absorción económica por parte de uno de esos bloques, la servidumbre económica y aún política respecto de ellos, debe unirse. Tras el problema de la coordinación económica se perfila inevitablemente la cuestión de la supervivencia o la desaparición en cuanto a entidad independiente, de un continente grande, no sólo por su superficie sino por su pasado, por su contribución a la formación del mundo moderno y que, nutrido de pensamiento espiritualista, puede evitar el deslizamiento hacia el materialismo que domina a la mayoría de los grandes conjuntos ya constituídos.

Hay más todavía; al representar un conjunto económico coordinado, cuya fuerza industrial y agrícola y cuya potencia comercial logren ser sensiblemente equivalentes a la de cada uno de los bloques constituídos, América puede representar una fuerza mundial de equilibrio que no hallándose sometida a ninguno de esos bloques, sea capaz por su propio peso de contribuir a un mejor entendimiento en las reacciones externas entre los bloques ya constituídos.

Finalmente, el establecimiento de un vasto mercado coordinado, al disminuir la dependencia actual frente al resto del mundo en el terreno económico podría atenuar las graves dificultades comerciales de los países de América y permitiría el mejoramiento de un nivel de vida que, exceptuando a dos o tres países americanos, permanece todavía bastante bajo.

Consideramos aquí algunos de los principales aspectos que surgen y caracterizan un enfoque de este tema de tanta actualidad, para el Uruguay tal cual es el de coordinación económica y que se complementa con otros puntos cuyo estudio fue específicamente asignado a otros compañeros, tales como el de las alineaciones tarifarias y fiscales y sus consecuencias, etc.

II

ASPECTOS GENERALES

Ahora bien; existen, entre otras, dos maneras de abordar el problema de la coordinación económica; la primera consiste en estudiar a la luz de la experiencia recogida del Benelux; el desarrollo de la Comunidad del Carbón y del Acero y aún de la Comunidad Económica Europea, las condiciones previas a toda unificación, lo que significa hacer un recuento de las dificultades actuales, y subsiguientemente buscar soluciones aceptables.

Bajo esta perspectiva, el estudio puede realizarse concediendo prioridad a las disparidades actuales que se registran en los diversos elementos

constitutivos del precio de costo de los distintos productos, (cargas fiscales, tarifas de transporte, cargas en concepto de salarios, comprendiendo en éstas las sociales), precios de venta, etc.

El exámen también puede referirse a otros elementos actuales y graves de división: la inconvertibilidad monetaria y los medios de promover el deslizamiento progresivo hacia la convertibilidad y hacia la creación de convenios adecuados de pagos, primero y hasta de una moneda única después.

Estos estudios son necesarios. La coordinación económica no se logrará sino en virtud de las soluciones halladas a estos problemas, ninguno de los cuales es insoluble aún cuando las dificultades sean grandes.

La operación radical (la unificación de una sóla vez que algunos países o instituciones internacionales han reconocido como mejor) incurriría en el riesgo de asemejarse a la intervención del médico que, para salvar a un enfermo no encuentra mejor camino que matarlo. Las dificultades económicas y las sacudidas sociales que ocasionaría una decisión brusca e inmediata de coordinación, no daría por resultado sino hacer de ciertos países cuyos precios no son competitivos una presa fácil para los países con una producción más desarrollada.

Pero existe también una segunda manera de enfocar el problema; consiste ésta en suponer decidida y desde luego establecida, la unificación económica, habiendo sido resuelto el conjunto de dificultades que más arriba se señalaron. América forma un todo unificado; constituye pues un territorio aduanero único, sin barrera arancelaria alguna ni derechos de aduana, ni contingentación, etc., en los límites territoriales de cada estado, de suerte que en la nueva América unificada, los productos, los individuos, los capitales, circulan sin las menores trabas existiendo tarifas aduaneras idénticas que gravan la entrada de los productos importados del exterior, etc.

Además en el área de la nueva integración se han suprimido las antiguas causas de disparidad en los precios. Las cargas fiscales y para-fiscales son iguales, se han unificado los tipos de cargas sociales para las mismas clases de actividades y se han unificado las tarifas del transporte ferroviario, etc. Sin embargo no parece posible prever la unificación completa de los salarios ni las de los tipos de fletes de navegación fluvial, marítima y aérea ya que esta unificación supondría la repulsa sistemática del juego de la ley de la oferta y la demanda que mantiene y seguirá manteniendo diferencias de salarios entre las zonas de gran demanda industrial y las de demanda débil y de presión demográfica, así como las disparidades en los tipos de fletes, variables en relación con la amplitud de la actividad comercial y de fletes de retorno. Salvo estas reservas, las alineaciones realizadas colocarían, desde el punto de vista de la competencia, en una situación sensiblemente idéntica, las actividades económicas que se encuentren en con-

diciones físicas de afinidad básica. Corolario de estas innovaciones es el establecimiento de una moneda única la que de un sólo golpe permite la libre circulación de capitales y mercaderías y evite los inconvenientes de los tipos de cambio múltiples.

Finalmente, se presupone una condición fundamental para esta nueva situación: la institución de una nueva autoridad supranacional, dotada de amplias facultades.

Pero es indudable que se considere o no establecida la coordinación, a la luz de los planteamientos formulados, será necesario examinar por lo menos, los aspectos siguientes.

III

ASPECTO POLITICO

La mayoría de los especialistas han entendido que éste era quizás el punto más difícil de toda concepción de integración y han dedicado muchas páginas de consideraciones sobre el tema.

Desde un punto de vista abstracto y general la necesidad de la unión de los pequeños países es mayor, para encontrar un área más extensa donde desenvolver sus producciones y comercio. Sin embargo en el aspecto político estará muy justificada cualquier aprensión, pues si bien el gran país o los grandes países que ejerzan como es lógico una hegemonía, habrán logrado sin duda una mayor y mejor situación de independencia respecto de la comunidad económica, que los pequeños, a estos probablemente les será más difícil desarrollar sus economías aisladamente después, que antes de la unión.

Los pequeños Estados se ven ante el dilema —más ahora que nunca— de tener, por razones de seguridad e independencia, así como por la de evitar las crisis económicas y realizar la plena ocupación, que reforzar su autarquía básica pero por otra parte esta tarea es imposible de cumplir satisfactoriamente cuando hay grandes impedimentos comerciales entre las relaciones de los países: Si para paliar estas dificultades, se va a las coordinaciones económicas, creemos que para regular la colaboración de los pequeños países así como las consecuencias interiores y exteriores, sus relaciones con los demás miembros, y con el exterior, sería recomendable seguir un principio de reciprocidad proporcionada a la importancia de cada miembro. Esta reciprocidad proporcionada reconocida como de difícil aplicación podría ser llevada a la práctica con las excepciones que fueran absolutamente necesarias y sería una garantía contra cualquier posibilidad de absorción por parte de los grandes países, en perjuicio de los más pequeños,

asegurando a la par que un mayor desarrollo económico protegido en el mayor grado posible contra las fluctuaciones coyunturales, una estabilidad política.

Desde luego esta reciprocidad relativa debe complementarse con la observancia de los principios de planificación y cooperación, apoyados en economías nacionales y complementarias como competidoras que se conozcan lo más posible y colaboren en un plan de conjunto que no sea demasiado rígido y ofrezca suficiente seguridad; en donde la libre competencia se lleve al máximo posible dentro de una forma supra-estatalmente dirigida y en la que la planificación misma proporcione sobre todo en el interior de los países una concordancia armónica entre la dirección estatal y una iniciativa privada más desarrollada. Como puede observarse a través de lo expuesto surge que una unidad económica no queda totalmente lograda al suprimirse las adunas, los contingentes, la intervención de divisas y todos los impedimentos comerciales sino que por el contrario la tarea de lograr esa unidad puede ser esencialmente un asunto de ordenación política en donde las naciones que integren el área deben de tratar de defender su independencia estatal y nacional.

IV

COMPLEMENTARIDAD, LOCALIZACION Y MODIFICACION

Es sabido que la técnica económica consiste en la combinación de aquellos elementos más útiles para la mejor satisfacción de las necesidades humanas, fin último de la economía. Y ese fin no puede lograrse plenamente sin la concurrencia de múltiples elementos, combinándose los factores productivos en una adecuada proporción, es decir, complementándose o coordinándolos.

De nada sirve disponer de mucha mano de obra si no hay tierras o capitales en abundancia; ni poseer grandes extensiones laborales si no hay trabajadores y capitales que las hagan producir; ni poseer abundantes capitales si no hay oportunidades de aplicarlos eficaz y productivamente.

No tiene sentido hablar sobre la integración de espacios económicos, si no se encuentra dentro de la zona una debida ponderación entre una producción agrícola, mineral e industrial, complementándose entre sí la producción de alimentos, de subsistencias, de construcciones, de servicios, de cultura, etc.

El desarrollo de las necesidades cuando alcanza un cierto nivel, más se realiza en variedad que en cantidad y de consiguiente supone la exigencia de mayor diversidad de recursos naturales difíciles de reunir en un sólo país.

Lo precedentemente expuesto va configurando el fenómeno de la complementaridad el que puede decirse que se basa en tres hechos o factores fundamentales:

- 1º) En el elemento de desigualdad y diferenciación;
- 2º) En el de la escasez, y en un 3º que es general en economía, corolario a su vez, de los dos anteriores: el principio de marginalidad.

De consiguiente, este concepto de complementaridad esbozado muy brevemente, debe ser conectado con el de un espacio económico — y de acuerdo con la evolución de las distintas industrias— incluyéndose desde luego las extractivas, y las explotaciones agropecuarias en su actual índice de desarrollo, dentro de los límites de los distintos países latinoamericanos, debe tener particular importancia para intentar una unión económica de cualquier grado y naturaleza. De consiguiente se hace necesaria esa complementaridad, si se aspira a obtener, no sólo un cierto grado de autarquía, sino también una respuesta adecuada al Mercado Común Europeo, al Commonwealth, y a los proyectos de la integración de otras áreas de libre comercio.

Tanto en la primera hipótesis como fenómeno a prever y como en la nueva situación de hecho y de derecho, referida precedentemente, es fatal que se produzcan modificaciones en la localización de la actividad económica. Lo que no es solamente una deducción lógica sino la aplicación de una experiencia ya realizada dentro del marco de alguna comunidad, como ser la Europa del Carbón y del Acero. El mercado común allí ha provocado la disminución de la actividad en ciertas explotaciones hullaeras, poco competidoras, en Bélgica y el cierre de algunos talleres siderúrgicos mal situados que correspondían a supervivencias de industrias adaptadas en otros tiempos a condiciones favorables, que hoy han desaparecido, así como otras actividades económicas desarrolladas con fines autárquicos.

En cambio, determinados factores provocarán la aparición de nuevas actividades en las regiones subdesarrolladas, tal vez poco industrializadas, pero donde las condiciones básicas son favorables. Precederá este examen al de las propias modificaciones que han de operarse en la localización geográfica de la actividad económica. No obstante y por el momento, reconocemos que la concepción especial de una América coordinada es bastante imprecisa. Según las hipótesis más aceptables, la unificación, por lo menos en el curso de una primera fase, pudiera referirse en la América del Sur, a Brasil, Chile, Argentina, Uruguay, Bolivia y Paraguay, y aún Perú. La adhesión de América Central, Méjico, EE. UU., etc., a una América unificada económicamente, resulta, en realidad por el momento, poco verosímil. No obstante resulta importante conocer la situación social, político-monetaria, de inversión y de su financiamiento; de la balanza de pagos, de la tarifa y sus factores laterales, como ser restricciones cuartita-

tivas, tipos de cambio, etc., de impuestos internos, de presupuestos, de la política de salarios y seguros sociales, del desnivel del desarrollo de las distintas industrias, tanto primarias como manufactureras y las de otros factores dinámicos, de los países interesados en constituir una fórmula para la ampliación de sus producciones y mercados; un factor a tener muy en cuenta es el de la determinación de la localización actual de la actividad económica en el área que se desee desarrollar o coordinar respecto a países y productos; así como los factores de modificación en caso de que esa coordinación se desarrolle, y los factores de inercia que tiendan al mantenimiento de cierta localización actual.

Se pueden señalar cuatro grupos de circunstancias principales que continuarán manteniendo cierto número de grandes focos económicos en su localización actual incluso en el caso de una integración económica total.

1º) la existencia local o regional de condiciones físicas favorables de suelo o sub-suelo;

2º) la presencia de mano de obra bien calificada para actividades de gran calidad en las cuales el trabajo humano interviene en gran medida en los precios de costos;

3º) la existencia de grandes focos de consumo y, finalmente, uno de los factores más importantes: los grandes puertos u otros puntos o centros de entrada y salida de mercaderías; ferroviarios, terrestres, aéreos, fluviales, etc.

Pero aún existen otros focos de inercia compuestos por las condiciones humanas. En las industrias de transformación, de calidad, el precio de costo se determina por un pequeño porcentaje que corresponde al precio de la materia prima y un porcentaje elevado de cargas en concepto de salarios. Estas industrias son por consiguiente, relativamente independientes de la localización de las materias primas y, por el contrario, sienten con frecuencia una necesidad absoluta de mano de obra altamente calificada. Los objetivos de ésta tienden y tenderán siempre a conservar su industria de calidad, ya se trate de industrias pesadas, textiles, etc.

La presencia de grandes focos de consumo, tienden al mismo resultado tanto más, cuanto que estos coexisten frecuentemente con los centros de mano de obra abundante y calificada. Es beneficioso y seguirá siéndolo, agrupar alrededor de los focos de consumo las industrias que subvienen a sus necesidades tan diversas (necesidades propias de alojamiento, industria de la construcción; aparatos de electricidad, utensillos domésticos, muebles, etc.; alimenticias: industrias de conserva, etc.; intelectuales: imprenta, cinematógrafos; suntuarios: orfebería, joyerías, perfumería; de transporte: automóviles, etc.

Finalmente es notorio que las condiciones favorables de suelo y clima habrán de mantener la misma distribución de los recursos agrícolas básicos, entre las grandes zonas actuales de cultivo del trigo o de otros cultivos agro-

pecuarios u hortenses, frutales, y explotaciones ganaderas, así como las de las industrias extractivas, ya que las ventajas de los costos más bajos, en cualquier país seguramente, y salvo casos excepcionales, se verán disminuídas y aún eliminadas totalmente por los fletes y seguros.

Todos estos factores conservarán pleno valor en caso de una coordinación económica perfecta. No es de esperar por consiguiente una dislocación total en el reparto de las grandes actividades económicas de base dada la acción de inercia ejercida por factores casi permanentes y válidos, que justifican el mantenimiento de una actividad económica importante. Estos factores de localización van unidos a otros como por ejemplo, los de modificación. En efecto si se realiza algún día la unificación de Latino América, dos grupos de factores diferentes ejercerán su influencia: unos extrañarán la supresión o disminución de las actividades de ciertas empresas que hallándose justificadas dentro del marco nacional, llegarán a ser incapaces de sostener las de un cuadro internacional amplio. Por el contrario, otros factores por razones sociales, económicas o estratégicas tenderán a desplazarse y desplegar la actividad económica en determinadas zonas todavía sub-desarrolladas. En cuanto a los factores que tienden a la supresión o disminución de las actividades existentes, dos grupos de casos pueden distinguirse: el primero concierne a las actividades económicas de índole no competitiva y, por consiguiente no viables en caso de supresión de barreras aduaneras. El segundo grupo de actividades viables, pero sub-desarrolladas, en ciertas regiones, al llegar la unificación o coordinación económica, desapareciendo con ella el motivo que justifica su hipertrofia en determinadas zonas, exigirá un desarrollo mejor repartido.

Ahora bien, algunas razones pueden explicar la existencia actual de actividades económicas de carácter no competitivo: supervivencia de una política de autarquía, o de una política económica de industrialización a toda costa, como se desarrolla en el caso de algunos países europeos. Consecuencia de una coordinación americana será la creación de actividades económicas todavía insuficientemente desarrolladas, ya que únicamente dicha integración las hará posibles por la explotación en común de recursos financieros destinados a la nueva inversión.

El desarrollo creciente y considerable de técnicas cada vez más complicadas y por consiguiente, cada vez más exigentes en cuanto a las inversiones que han de movilizarse, hace que cada día sea más delicado el desarrollo económico en las regiones sub-desarrolladas para que pueda acometerse por un sólo país. Realmente es necesario en estos casos crear la infra-estructura de comunicaciones, carreteras, vías férreas, puertos y de viviendas. Si se trata de industrias nuevas, para que éstas puedan ser competitivas deben apelar a los últimos progresos de la técnica. La coordinación económica de América tendrá, pues, por resultado —y ello por las razones que más adelante se hicieran,— cierta transformación, aunque evi-

dentemente, no de carácter universal ya que determinados factores válidos de inercia continuarán manteniendo en su emplazamiento actual las actividades económicas que resultarán perfectamente remuneradoras y, por lo tanto, económicamente justificadas. Sin embargo, habrán de introducirse necesariamente, modificaciones que han de transformar las relaciones actuales de las fuerzas económicas que hoy actúan, modificaciones que entrañarán la desaparición progresiva de actividades que en su localización actual no tienen justificación dentro del cuadro del área americana.

No obstante estas modificaciones en la localización de la actividad económica actual, no serán de la misma amplitud según la extensión que se dé al área americana que se desea coordinar. Las transformaciones de localización de las actividades económicas tal como se han estudiado en cada una de las manifestaciones que se hicieron precedentemente, siguiendo la hipótesis propuesta, no habrá de producirse en una forma rápida y brutal a partir desde el mismo momento en que la coordinación de América se haya decidido. Los sacrificios que habrán de soportar ciertos países, ciertas regiones y ciertas industrias nacionales en beneficio de otras, sin una preparación previa y minuciosa, correrán el peligro de implicar graves consecuencias en el plano económico y sobre todo en el orden social. La supresión o la disminución de tales o cuales actividades en las regiones en que se hallaran tradicionalmente emplazadas hasta entonces, afectarán en primer lugar a las rentas del capital invertido en dicha actividad. Justo es pues, prever la compensación y esto es indispensable económicamente si no se quiere sembrar la desafección del ahorro privado frente a las inversiones.

Por otra parte, las mismas transformaciones en la localización de las actividades económicas corren el riesgo de crear paros en las regiones donde las fábricas han de ver su actividad disminuída e incluso suprimida. La experiencia del mercado común que se ha realizado en el cuadro de la actividad europea del carbón y del acero, precisamente ha puesto de relieve este inconveniente social grave y la dificultad de encontrarle solución. Así podemos apreciar que el mercado común del acero ha provocado la aparición del paro en ciertas zonas de Francia donde varias fábricas siderúrgicas se han visto precisadas a cerrar sus puertas o a licenciar una parte de su personal. Los mismos resultados graves se han observado, repetimos, en cierto número de explotaciones carboneras de carácter no competidor, en determinadas cuencas hulleras. Además la solución teórica que consiste en el desplazamiento de la mano de obra para su reemplazo en otro lugar y en actividades económicas distintas, previo aprendizaje, ha suscitado innumerables dificultades de orden humano, material y hasta político. Habría que prever pues, el desarrollo espontáneo fuera de toda intervención del poder político y de los dirigentes de las empresas, privadas de estas consecuencias desde ahora, probables, sin lo cual en nombre de los inte-

reses superiores de una América unificada o coordinada se podría crear en diversas partes de la misma, el caos económico y social. Ahora bien, en la medida en que la integración se encamina a evitar a los países interesados principalmente el impacto de otros bloques económicos, es absolutamente indispensable eludir las sacudidas sociales de las que algunos pudieran beneficiarse. En estas condiciones convendría anticipar el estudio de la unificación con el objeto de poner en práctica al realizarse ésta, determinadas medidas de transición capaces de reducir al mínimo las consecuencias inevitables de la integración, principalmente las modificaciones que habrían de implantarse en el empazamiento de algunas actividades económicas.

La unificación no podrá ser en modo alguno la operación inmediata, ambiciosa y total que recomiendan algunos técnicos, organismos, y aún países. En este terreno como en otros tantos no pueden darse saltos en el vacío.

V

ASPECTOS TARIFARIOS Y SU RELACION CON LA LOCALIZACION INDUSTRIAL, PRODUCTIVIDAD, ETC.

Puede percibirse fácilmente que la supresión de las aduanas entre dos territorios, dados unos sistemas económicos de precios libres, traerá consigo la aparición de corrientes de tráfico nuevas y otras transformaciones de su estructura económica. Las industrias y otras explotaciones de cada uno de los países que entran en la Unión verán aparecer nuevos mercados y al mismo tiempo nuevas condiciones de competencia.

Hay que admitir que ciertas empresas de cada uno de los territorios que trabajen con costos menores hallarán la posibilidad de aumentar sus ventas, ya que encontrarán un mercado más amplio. Otras empresas, superadas por la competencia de los costos menores, verán por el contrario restringida su demanda, y si no logran rebajar sus costos, habrán de cesar en su actividad. Los factores empleados por las mismas tendrán que pasar a otras actividades en donde comparativamente encuentren ventajas y puedan sostener la competencia.

Este movimiento puede ser recíproco entre los territorios que antes constituían regiones separadas. Su resultado será conducir a una mejor división del trabajo. En el nuevo territorio formado por la coordinación habrá una mayor especialización en la actividad económica.

En principio, el resultado de una coordinación es la localización de las actividades económicas en los lugares más adecuados y el conseguir así un más alto grado de división del trabajo, lo cual significa que los factores de producción trabajo y capital se aplican a aquellas actividades que dan mayor rendimiento y se consigue, por tanto, en el territorio unido,

en general un costo de producción más bajo del que se obtenía en los territorios anteriormente separados. En otros términos, la renta de la nueva comunidad es mayor que la suma de las rentas de las comunidades separadas.

Al mismo tiempo, puede contribuir al mismo efecto, o sea a rebajar los costos de producción —principio de la economía de la producción, en gran escala— que es un aspecto especial de lo anterior.

El principio de las economías de la producción en gran escala, nos dice que al aumentar la escala de la producción, ya sea por la posibilidad de alcanzar el óptimo volumen de las empresas que emplean factores de producción en grandes bloques indivisibles, o por una mayor adecuación de los gastos generales o de los gastos de venta, etc., la curva del costo tiende a bajar, porque se producen ciertas economías que redundan en la rebaja de costos. Lógicamente, pues, si el resultado de zona libre, cambio, o una unión aduanera es aumentar la especialización y, por lo tanto la concentración hacia empresas que nutren un mercado mayor, también puede presentarse este tipo de fenómeno que contribuya a la rebaja del costo de la producción.

Hay que hacer notar que en todo caso se supone que ese efecto de especialización, que es el resultado de una ampliación del mercado y de consiguiente de la mayor división del trabajo, se realiza a través del mecanismo de precios, en el nuevo mercado unificado, partiendo de la libre competencia entre las empresas de los dos o más territorios anteriormente separados.

Una coordinación económica no significa únicamente la supresión de la barrera arancelaria entre dos o más territorios, sino que implica la creación de un nuevo territorio económico, rodeado a su vez de una nueva tarifa unificada para ser aplicada a terceros países en el caso de uniones aduaneras, o diferencial en el de zonas de libre cambio o comercio, etc. De ello derivan consecuencias que hay que tener en cuenta al tratar de analizar sus efectos.

La importancia de este hecho se relaciona principalmente en el caso de la unión aduanera, con la altura que alcance la nueva tarifa común, en relación a las tarifas anteriores de los territorios que han sido unificados. Para otras modalidades de integraciones económicas, que sostengan tarifas disímiles, el punto pierde entidad por cuanto los países involucrados estén o no dentro de las organizaciones internacionales, seguirán manteniendo sus viejas alineaciones, y si no lo hicieran tendrán que otorgar las compensaciones correspondientes. Para ello se podrían distinguir claramente dos casos, aunque puede haber otros, a saber:

- 1º) Fusión de 2 o más territorios económicos manteniendo como tarifa exterior común una igual o menor a la que anteriormente hubiera sido la más baja de los países que se unen.

2^o) Fusión de 2 o más territorios, estableciendo como tarifa común exterior una igual o más alta que la del régimen del país que anteriormente la hubiera tenido más elevada.

Cada uno de estos casos da lugar a procesos económicos que tienen consecuencias diversas en orden a la división internacional del trabajo.

Así:

Caso primero: Supongamos que se trata de la fusión de dos países. A, de tarifa alta y B, de tarifa más baja, estableciendo la unión aduanera una tarifa igual a la de B o sea, la más baja.

En este caso se producirá sin duda un movimiento de aumento de especialización en el sentido anteriormente considerado, con la consiguiente baja de los costos en el territorio de la unión.

Es evidente que las actividades del país A que ha visto rebajada la tarifa sufrirán un aumento de competencia de doble origen: de las industrias de B y de las del exterior. Los factores de producción dedicados a las actividades que no pueden sostener esta competencia, tendrán que aplicarse a otras cuyos costos les permitan sostener la doble competencia de B y del exterior.

Si las tarifas se han rebajado, incluso por debajo de las anteriores de B, las actividades de este territorio sufrirán también un aumento de competencia exterior.

En conjunto, en el seno de la unión se producirá un doble movimiento de especialización. En el territorio de A, hacia actividades en que pueda sostener la doble competencia, y en el de B, hacia otras, que, permitiéndole sostener la competencia exterior, incrementen las ventas en el territorio de A.

Se trata de un movimiento similar al que se produciría por el paso de un territorio económico, de un sistema protegido al librecambio, con algunas desviaciones en cuanto las nuevas tarifas, permitan a B, ampliar las ventas de ciertas industrias en el territorio de A. El resultado final de estos movimientos tendría que ser un aumento de especialización, tanto en el territorio de la unión, como en relación al conjunto internacional, con las ventajosas consecuencias, en relación a los costos, que anteriormente se ha explicado.

Esta conclusión es la que parece recoger la Carta de la Habana en su artículo 44, cuando condiciona la admisión de una unión aduanera al hecho de que la tarifa común de la unión no sea de una incidencia general más grave que las tarifas de los territorios anteriores. En términos más o menos similares se expresa el articulado del Acuerdo General.

Caso segundo: En este caso se trata de la fusión de dos territorios: A, de tarifa alta, y B de tarifa baja, estableciéndose la tarifa común de la unión aduanera a un nivel igual o más alto que la más elevada de A.

El resultado de la fusión será ahora, en primer lugar, el que produzca la desaparición de la barrera aduanera intermedia y con ello la mutua competencia entre las diversas actividades de A y B. Es posible que este hecho conduzca a una serie de cambios económicos que signifiquen un aumento de especialización en las actividades económicas del territorio unificado, en el sentido de dividirse mejor el trabajo.

Pero el hecho de elevar la tarifa común al nivel de la más alta o mayor aún, haría que ciertas actividades que no podían sostenerse en B (o incluso en A, si la tarifa común es aún mayor) debido a su alto costo en relación al extranjero, sean ahora posibles.

Ciertos productos que se conseguían antes por la vía del comercio exterior, podrán ser producidos en el seno del territorio unificado a un costo naturalmente más elevado que aquél a que antes se obtenían.

Desde el punto de vista internacional, la especialización será menor, y los costos internos de la unión serán en conjunto mayores que anteriormente. Es el mismo efecto que produce un aumento de tarifas en un territorio económico.

La tendencia hacia la mejor división del trabajo y el consiguiente efecto sobre los costos, que podría haber sido el resultado de la unificación, puede venir contrarrestada por una baja del grado de especialización en relación, al exterior, (un aumento de autosuficiencia) y por un momento consiguiente de los costos interiores.

Es difícil predecir en este caso cual será el peso relativo de los dos efectos contradictorios y, por lo tanto, el resultado definitivo de la unificación en relación a los costos.

Las anteriores líneas siguen a grandes rasgos el razonamiento clásico en materia de comercio internacional, e inter-regional, deduciendo de ello el probable efecto de una unión aduanera. En realidad, sin embargo, con ésto queda limitado el problema a un aspecto parcial: el que se refiere a los efectos de una unión sobre la aplicación de los recursos, y por tanto, sobre los costos.

No obstante, el problema tiene otros aspectos y especialmente en cuanto concierne al nivel de empleo.

Una unión produce precisamente ciertos efectos sobre el tráfico, en tal forma que hay unas empresas y actividades que ven aumentada su demanda en detrimento de otras. Algunas industrias o explotaciones, en concreto incrementan su producción y sus ventas mientras otras, en cambio, decaen y desaparecen. Como consecuencia, los factores de producción (tierra, capital, mano de obra) tienen que moverse, desplazándose de ciertas empresas que no pueden ya subsistir por su alto costo, a otras que continúan siendo competidoras por tener comparativamente una situación de igual ventaja.

Ahora bien, el supuesto normal en la teoría del comercio inter-regional o sea el comercio dentro de una zona aduanera cerrada, es que existe una tendencia hacia el equilibrio. Los intercambios comerciales producen a través de los precios el ajuste necesario para que los factores de producción acudan a las actividades donde existe mayor ventaja comparativa. En realidad la misma idea se aplica al comercio internacional en régimen de libre cambio.

Esto implicaría, en el caso de una unión económica, que los recursos que quedan ociosos en una actividad, hallen fácil y automáticamente empleo en otra y precisamente en aquella cuyos costos responden a la nueva estructura económica de la unión.

Sin embargo, este traslado de factores de una actividad a otra, no implica necesariamente un desplazamiento regional en masa de los mismos.

Al contrario, existiendo plena libertad de tráfico, el comercio inter-regional tiende a igualar los precios de los factores en toda un área económica, de forma que no existiendo grandes diferencias entre los precios o remuneraciones de dichos factores, éstos no tenderán a desplazarse localmente.

En realidad, este supuesto implica que tanto el comercio internacional como el inter-regional, aunque éste en menor escala, constituyen una alternativa al movimiento de factores y recursos. En el caso de una unión aduanera habría que considerar, para que sus efectos fueran plenamente satisfactorios en relación al empleo de factores, que el proceso se realizara en la forma siguiente.

a) En virtud de la supresión de la línea aduanera intermedia, aquellas actividades que de una manera natural tienen ventaja en los costos, se extienden; y, en cambio ciertas actividades que sólo vivían amparadas por la anterior línea aduanera, decaen.

b) Los factores y recursos (tierra, trabajo, capitales) se trasladarán así de ciertas actividades a otras, pero este trasiego será principalmente un cambio de actividad, más que un desplazamiento de localización, ya que existe una gran parte de factores que no pueden hacer esta traslación como las tierras y ciertas instalaciones. Aparecen, pues, otras actividades a las que pueden aplicarse los factores que han quedado momentaneamente ociosos, que producirán artículos o servicios capaces de competir dentro del territorio de la comunidad y que servirán para crear nuevas líneas de tráfico de mercaderías.

En consecuencia las remuneraciones de los diversos factores, tienden a igualarse dentro de toda el área económica nueva y no hay necesidad de desplazamientos.

Nuevas líneas de comercio interregional son la alternativa a la mutación de factores, y el nivel de empleo de las diversas regiones se mantendrá sin modificación.

Por tanto, en definitiva, si los hechos ocurrieran en esta forma, después de una unión aduanera o económica entre dos o varios territorios, se crearía una nueva situación de equilibrio con el nivel de empleo sin variación, y la marcha de los intercambios entre las dos zonas se mantendría en equilibrio y, por consiguiente también los pagos entre las mismas zonas. Se habría modificado ciertamente la materialidad de la clase de bienes y servicios que formaban el intercambio entre los territorios, pero cuantitativamente continuaría el equilibrio.

Ni el volumen de empleo variaría —aunque si la clase— ni los pagos entre los territorios entrarían en **desequilibrio**.

El reajuste de actividades en el sentido de la mejor división del trabajo, y la movilidad de los factores entre distintos tipos de actividad, no incidiría en el nivel de empleo entre los diversos territorios y haría fácil el mantenimiento del equilibrio entre los sistemas de pagos.

Frente a la realidad actual, sin embargo, entran otros elementos de consideración que pueden modificar sensiblemente el cuadro. Hay una serie de obstáculos que, en conjunto, podríamos llamar la imperfección del mercado, que impiden el traslado automático y sin obstáculos de los factores de una producción, de una actividad a otra.

Aparte de que, en definitiva,, siempre tendría que existir un período de transición para que los factores varíen de empleo. Como consecuencia de una unión económica, puede ocurrir también que después del reajuste de actividades queden ciertos factores sin empleo. Es decir, si en una unión aduanera, en régimen de libertad de comercio, precios y pagos entre los países que la integran resulta una rama de producción de un país A, en peor situación de costo que la correspondiente del país B, no siempre es fácil que los factores de producción de A, se trasladen sin dificultad a otra actividad.

Por ejemplo: los agricultores de un país dado, pueden temer que la unión económica con otros países no les permitirá sostener la competencia, y el Gobierno de aquél teme entonces que la realización de esta unión produzca un paro agrícola forzoso. El proceso, por tanto, puede ser difícil, y en él quedar factores, como fuerzas de trabajo, instalaciones, tierras, etc., sin emplear.

Como consecuencia, también la igualación de remuneraciones de factores entre los territorios intervinientes, puede tardar en llegar. Pueden pues, existir grandes diferencias de remuneraciones entre los factores en diversas regiones aún del mismo país. Por tanto, puede aparecer después de una unión aduanera o económica entre varios territorios, una tendencia de los factores a trasladarse del territorio donde obtengan menor remuneración, a aquel en que la obtengan mayor. Y este movimiento puede perpetuarse y acentuarse en caso de que las correspondientes actividades del país mejor situado obtengan, como consecuencia de este mismo hecho,

una posición de monopolio. Por consiguiente, puede surgir el desempleo de factores dentro de aquellas actividades que decaen, sin surgir nuevas posibilidades de empleo para los factores en el mismo territorio.

Viendo el problema desde otro punto de vista, podría decirse que el efecto probable de una unión económica en una situación de imperfección del mercado podría ser, en el sentido de la localización industrial, el aumentar la concentración industrial en las zonas más aptas para ello y atraer factores hacia estas regiones.

Claro está, que estos posibles efectos desequilibradores, especialmente en cuanto afectan al nivel de empleo, son los que impiden a los Gobiernos, incluso cuando admiten en principio, los grandes beneficios a largo plazo de una unión económica, el abrir el camino a ella. Impiden también el realizar una política comercial de mayor libertad y tienden a encerrar las economías nacionales en compartimientos estancos, renunciando a los beneficios de una más amplia división internacional del trabajo. En definitiva, incluso para los que crean que el equilibrio terminaría por producirse, es el período de reajuste con sus posibles efectos desequilibradores lo que cuesta afrontar.

Por tanto, como generalmente los gobiernos no están dispuestos a enfrentar estos problemas, aún con el mejor deseo de ampliar los intercambios con el exterior, entran en cualquier acuerdo de unificación o de simple coordinación, incluso un simple acuerdo comercial de carácter bilateral, manteniendo las medidas de control suficientes, para que no se produzcan estos efectos.

Es decir, sostienen tarifas, restricciones cuantitativas, prohibiciones, etc., para conservar el equilibrio de su economía interior. Esto quiere decir que tienden a desplazar la dificultad hacia la balanza de pagos, que por esta causa aparece como problema de primer plano en todo el complejo de relaciones económicas internacionales.

El problema del equilibrio monetario internacional, aparece por ello en la actualidad bajo un aspecto muy diferente al que aparecía en la época del liberalismo. En aquel sistema, el equilibrio monetario tendía a producirse, simplemente, como un subproducto del ajuste de las diversas fuerzas económicas de cada país, y en los casos de unificación el problema quedaba automáticamente resuelto como consecuencia de la libertad de tráfico. En la actualidad, en cambio, surge como el primer problema a resolver, ya que no hace más que reflejar el desajuste de las diversas economías nacionales cerradas y aisladas.

Sin embargo, el planteamiento de los problemas de integración, coordinación o unificación monetaria y de pagos, ofrece caminos de indiscutible utilidad. Partiendo de este aspecto del problema puede verse cómo un sistema nacional se integra con otros y cómo el espacio monetario y de pagos no coincide con el espacio económico nacional en sentido territorial,

ya que una parte mayor o menor de la renta nacional de todo país procede del exterior o se gasta en el exterior. Por tanto surge entonces con más claridad el cuadro del conjunto formado por las diversas unidades nacionales, y las cuestiones de equilibrio entre las partes pueden plantearse desde el punto de vista del grupo en común.

VI

ASPECTO FISCAL

La proporción de ingresos tributarios con respecto al producto nacional bruto es menor en países de economías menos avanzadas. Así fluctúa entre el 6 y el 15 % del producto nacional bruto de América Latina pero con algunas salvedades que llegan hasta el 18%, mientras que en EE.UU. los ingresos públicos representan alrededor del 20% del producto nacional bruto y en algunas parte de Europa esta relación llega hasta el 30%.

Estas diferencias sensibles entre las cargas tributarias de los distintos países de América tienen su origen, principalmente en el grado relativo de desarrollo económico. Como es sabido un nivel inferior de desarrollo implica una menor base tributaria, a pesar de que la regresividad de los sistemas afecta a los recursos más bajos, el producto fiscal es más bajo que el de los países más desarrollados. Pero esto no debe oscurecer el hecho de que existen diferencias muy marcadas entre los propios países latinoamericanos. En la mayoría de estos los ingresos tributarios provienen de actividades ligadas directamente con el comercio exterior. En Chile y Venezuela por ejemplo alcanzaban según las estadísticas a un 45% del total de ingresos tributarios. En cambio en Argentina, Brasil y Uruguay el sector externo no reviste tanta importancia.

Hay que tener presente que en el año 1956 las corrientes de intercambio dentro de América, alcanzan a significar, en cuanto a exportación uruguaya se refiere, a un 25 % del total exportado por el Uruguay, incluidos los E. Unidos y Canadá; mientras que las importaciones procedentes del área americana alcanzaban una situación cercana al 50% del total importado.

El especial significado de este ligero análisis que en general se mantiene para la zona de América, trae aparejada la necesidad de encarar la viabilidad de la estructuración de un plan orgánico y coherente que determine con la mayor precisión posible la incidencia del factor interno fiscal, para buscar soluciones que posibiliten la atenuación o compensación de los sucesivos impactos, que significará la reducción o eliminación de la presente alineación de la tarifa de Aduana y que no fueran compensados por la incentivación económica derivada directamente de la integración del área.

Estas consideraciones son válidas tanto para la zona considerada en su integridad como para los países que la compongan, principalmente en lo que tiene relación

a) con el daño que puede significar para uno de los principales logros que persiguen una coordinación económica o sea el acrecentamiento del intercambio y consumo de productos, el aumento de la producción y el ingreso real personal, todo dentro del libre juego entre la oferta, demanda y precios.

b) con el abatimiento de los ingresos fiscales que financian las distintas obligaciones del Estado.

Tendiente a la obtención de estos propósitos, será conveniente orientar la búsqueda de soluciones hacia aquellos arbitrios que no repercutan sensiblemente, o sencillamente que no incidan en la producción, formación de ahorro e inversiones, y sí sobre la renta que se consume, particularmente la que se destine a satisfacer necesidades no imprescindibles, y atendiendo a la capacidad contributiva de aquellos llamados a cooperar.

Simultáneamente convendría tratar de estabilizar por todos los medios posibles y que son de notoriedad, la puja de salarios y precios, a efectos de atenuar una de sus causas, que derivará necesariamente en exigencias presupuestales y en el consiguiente aumento de impuestos que repercutirá otra vez sobre los salarios, y éstos y aquéllos sobre los precios, y así sucesivamente.

Deberá reverse y adaptarse unos a otros los distintos sistemas tributarios y en consecuencia también el nuestro, tratando de ajustarlo al plan de desarrollo económico, político, y social que se desee realizar.

Dentro de esta política fiscal convendrá considerar no sólo a los impuestos, sino también a las tasas, contribuciones, manejo de la deuda pública, política de préstamos, etc.

La política impositiva deberá ser flexible y armónica, de cooperación supranacional por un lado y de coordinación nacional, municipal y zonal, por otro y deberá cuidar de controlar debidamente el problema de la traslación de los tributos.

Asimismo será conveniente que el producto de esos recursos se destine a núcleos moderados y seleccionados de funcionarios a sectores productivos de la economía de los países en particular y de la zona en general, para fines sociales, etc.

En síntesis la política impositiva deberá ser tan flexible como sea posible, y estar dirigida al logro no sólo de ciertos fines sociales, políticos y económicos a largo plazo, sino también capacitada para acudir a los ajustes que requieran las condiciones que se presenten a corto plazo. Esto no significa reconocer que será fácil hallar la adecuada medida a esa flexibilidad, así como la naturaleza y el grado de su efectividad.

Recién entonces se estará en condiciones de observar en qué forma

todos los factores de la política financiera de los Estados, gastos, empréstitos, pagos de la deuda e impuestos, se reflejan en el consumo, la inversión y el ingreso nacional como un todo, y medir en qué manera cada uno de los instrumentos de la política fiscal produce su impacto en la oferta global de fondos disponibles para el consumo, y percute sobre la cantidad de fondos destinada al ahorro e inversiones y por ende en la producción.

En conocimiento de esos efectos se podrá encarar el estudio de los mecanismos necesarios, que tiendan a evitar que la política fiscal a adoptarse, dañe una tendencia ascendente al gasto de consumo o de inversión más o menos imprescindible, y produzca desequilibrios e inestabilidad financiera con todas sus consecuencias.

Para ello será necesario ir por etapas lo menos ambiciosas posibles, dado la disímil ponderación de los gravámenes vigentes en los sistemas impositivos de los países que pudieran integrar un área preferencial americana. Parece ser que convendría, primero que nada, acudir a aquellos procedimientos que hicieran factible el mayor grado de unificación, racionalización, y simplificación de los distintos tributos que integran los sistemas tributarios, tratando de eliminar en primer término dentro de lo que la técnica en la materia admitiera como razonable, las trabas, impedimentos, o complicaciones de carácter esencialmente administrativo o formal, para luego ir al estudio del hecho imponible, materia imponible, tasas, excepciones de base, etc.

Por otra parte deberán tomarse todas las ponderaciones para que

1º) los Estados miembros no graven directa o indirectamente los productos de los demás Estados asociados con impuestos interiores, cualquiera sea su naturaleza, con incidencia superior a la de los productos nacionales similares.

2º) los productos aportados a los otros países que entren en la coordinación no podrán beneficiarse con bonificaciones de impuestos interiores que sean superiores a los gravámenes que les han sido aplicados directa o indirectamente.

En suma; si bien parece una utopía pretender una nivelación fiscal global, no deben escatimarse esfuerzos tendientes a lograr sistemas impositivos justos que atenúen las diferencias en la redistribución de la riqueza, en las condiciones sociales, políticas y económicas de cada país.

Por otra parte deberán coordinarse a efectos de que no se alteren por causa de una tributación inadecuada las condiciones de venta de los productos que circulen en la zona ni que distorsionen el libre juego competitivo, o que contraigan demasiado la demanda aunque no exista producción nacional.

De consiguiente convendría ir pensando en la creación de un organismo supranacional con el fin de ir trabajando en la concreción de tales propósitos y en la formulación de aquellas medidas que eviten la doble

o múltiple imposición, también sería muy útil que se realizara un inventario de los sistemas impositivos vigentes en la zona a efectos de medir la incidencia no solo de la fiscalidad directa sino también de la indirecta sobre los productos a negociar dentro del área, etc.

VII

CONSIDERACIONES MONETARIAS

Parece valor entendido que sólo las economías sanas pueden tener monedas sanas. Un comercio internacional sano de mercaderías y de servicios, garantiza un régimen de pagos y de transferencias de capital que funciona sin dificultades. El olvido de este principio lleva generalmente del estallido de una crisis, a la práctica de la devaluación.

Este punto está estrechamente vinculado, con uno de los sectores en que se sostenían principios más heterodoxos; el del régimen monetario a implantar en una unión económica. Parece claro que el patrón oro debe ser rechazado en relación con el comercio exterior dirigido. En una economía más o menos integrada los procedimientos de automatismo no tienen cabida pues son procedimientos que interferirían la acción deliberada del Órgano u órganos rectores de la economía coordinada de la comunidad. Por otra parte, la necesidad de separarse del patrón oro radica en el argumento de la escasez de reservas metálicas de los países a causa de la mala situación de su balanza de pagos. La economía se ve lanzada fuera del patrón oro y cae entonces, necesariamente, dentro del dirigismo. Por consiguiente, para una ordenación de las relaciones monetarias de las economías particulares entre sí y para el desarrollo de una regulación monetaria supranacional dentro de la economía de un área o de un mercado nacional, tiene que mirarse, bien a una moneda única, bien a una unión monetaria como el camino más simple para establecer más claras relaciones de pago. En el caso de una moneda rectora con cambio fijo, la moneda que ejerce la hegemonía en el área se halla unida a las demás monedas autónomas por convenios de cotización y pagos pero sin ninguna relación con el patrón oro. Tiene por fin orientar la política monetaria y de cambio de los países incluidos en el bloque. Su desconexión con el oro evita las perturbaciones en los cambios por influencia exterior de orden monetario y por último, señala una particular ventaja en su actitud para un dirigismo de la economía interior. Claro está que, sobre todo al principio, tiene que subsistir junto a las monedas nacionales. Por otra parte, la intervención de las divisas ofrece también sus inconvenientes sobre todo por su complicación, que a veces es un obstáculo al cambio internacional.

La paralización del comercio de importación, del turismo y de los servicios financieros por la distribución más o menos arbitraria de divisas provoca generalmente, contramedidas de otros países.

En el nuevo régimen, la intervención de divisas es el sistema de pagos internacionales, no sólo con respecto a los países extraños al área sino aún dentro de ellos, y existen todavía opiniones algo discordantes que quisieron encontrar soluciones intermedias, que permitan abandonar del todo el patrón oro, propugnando recurrir a cambios fluctuantes y restablecer el cambio multilateral, dejando a las variaciones del cambio el cuidado de restablecer el equilibrio de la balanza de pagos cuando ésta se viera des-nivelada y empleando el oro únicamente para salvar los desequilibrios monetarios que se produzcan en las fluctuaciones a corto plazo.

En suma una coordinación económica ha de tener por su propia naturaleza, una solución de carácter general para los problemas monetarios y de pagos entre los países miembros. Paradójicamente mientras los gobiernos negocian y hacen esfuerzos sinceros para llegar a la unión económica, adoptan o se ven obligados a adoptar en otros aspectos medidas que han de ser un obstáculo para la misma.

Para atenuar esas situaciones, puede ser una solución el establecimiento de una paridad fija en relación a una moneda dura, el dólar, la libra, etc., o entre las distintas monedas nacionales de los países que integran la zona. Y en consecuencia cada parte debe obligarse a no negociar con las divisas de otra, frente a terceros, más que a base de la paridad establecida.

Por tanto la relación económica entre los países de la zona se regirá a base de paridades fijas entre sus divisas y no tendrá validez como instrumento de ajuste de las balanzas de pagos por medio de fluctuación en las cotizaciones de las divisas. Parece pues casi inverosímil que una coordinación económica en América se pueda montar sobre la base de mercado libre de las divisas de los países que la forman.

Sin embargo a medida que avancen las negociaciones para lograr una coordinación más avanzada, será esencial la convertibilidad de las divisas. Puede que ni siquiera sea necesaria la unificación de las monedas del área. Claro está que antes de llegar a la convertibilidad será necesario el equilibrio y estabilidad interior y exterior de las economías que se desea coordinar.

Nos parece que la plena fusión en América no deja de ser por el momento una utopía ya que la idea por ahora, gira alrededor de una asociación económica y no una fusión política pura.

Sin embargo parece difícil que se llegue en una primera etapa a una convertibilidad plena y a la libertad de pagos absoluta. Esta recién se alcanzará cuando la coordinación o unión llegue a un alto grado de desarrollo. Mientras tanto la convertibilidad, se asegurará por el sistema de

controles directos o sea restringiendo la plena libertad de pagos entre las partes teniéndose en cuenta de que los márgenes de crédito que se conceden los sistemas económicos entre sí, no pasen de ciertos límites.

VIII

PAGOS, COMPENSACION MULTILATERAL DE SALDOS BILATERALES

Sólo dos palabras al respecto, ya que el tema será considerado "in extenso" por otros co-participantes de las jornadas de Economía.

Toda la dinámica que promueva una liberalización del intercambio dentro del área deberá considerarse en conexión con un sistema de pagos multilaterales ya que son problemas interdependientes íntimamente relacionados con los del mercado común o regional que deben de elevar al máximo de reciprocidad ese intercambio. El régimen deberá intentar evitar todo riesgo cambiario para los países participantes.

Es a nuestro entender inconcebible un mercado regional sin un régimen especial de pagos. Un sistema en que cualquier saldo acreedor en favor de un país pudiera dar lugar a una salida inmediata de divisas hacia el resto del mundo, significaría la posibilidad de una pérdida de sustancia para el mercado zonal.

Por ello es que se estima que se hace necesario en materia de pagos crear las condiciones propicias para promover el ensanchamiento de los mercados nacionales y el establecimiento ulterior y gradual del mercado regional. Esta será a no dudarlo una buena medida para procurar un equilibrio del comercio entre países titulares de cuentas inter-latinoamericanas de pago, y el conjunto de éstos, tendiendo a la eliminación de los desequilibrios acentuados o persistentes por medio de la expansión del movimiento de mercaderías y servicios y no de su contracción.

En el período de transición, que se comenta en el capítulo correspondiente, podría establecerse un sistema multilateral de compensación de saldos bilaterales semejante al que permitió el advenimiento del andamiaje multilateral de pagos intereuropeos, para finalmente llegar a la Unión de pagos a condición de que el intercambio comercial entre los países adherentes al área que se desea coordinar con tendencia a la liberalización llegara a ser de carácter indiscriminatorio. Esta unión de pagos deberá alcanzar no sólo la compensación multilateral automática de los saldos bilaterales, sino también la liquidación de los saldos netos resultantes del movimiento de cobros y pagos de cada miembro con el conjunto de los demás. De esta manera si las diferencias bilaterales se convierten en créditos a favor o en contra de la Unión considerada como un todo, no será necesario procurar el equilibrio en las relaciones bilaterales. En consecuencia desde el punto de vista

de los pagos, a cada miembro le será indiferente en término de países, el destino de sus exportaciones o el origen de sus importaciones. Además la Unión a través de un mecanismo de liquidación proporcionará facilidades de crédito, que permitirán a sus miembros hacer frente a fluctuaciones estacionales o transitorias en sus balances de pagos con respecto al sistema y mantener e incrementar así su tráfico intraregional.

IX

INVERSIONES

Quizás uno de los problemas más serios que se presenten para considerar estos intentos de coordinación económica, sea, el de las inversiones y la de los movimientos de capital entre las naciones llamadas a integrar una coordinación económica, en Latino América.

Los movimientos de capital pues, así como la atracción y la distribución de las inversiones en cuanto a su posible aplicación económica, es una de las cuestiones más importantes que pueden plantearse para estudiar los efectos de una futura coordinación.

Posiblemente la razón fundamental de esto es la dificultad que existe para seguir el rastro de los movimientos de capital. En efecto; sólo algunas circunstancias hacen posible cierta seguridad en el conocimiento de las transferencias de capital a través de las fronteras.

A pesar de estas dificultades y de la inestabilidad monetaria por la que atraviesan la mayoría de los países de América-Latina, es necesario abordar el estudio del desarrollo de las inversiones en Latino-América durante períodos inmediatos, precedentes al que se vaya a tratar la coordinación económica.

La inversión es la base del desarrollo económico y constituye por tanto la fuente de los datos estructurales del futuro. Por otra parte la distribución de las inversiones tanto en el aspecto geográfico como en lo relativo a su aplicación a sectores económicos diferentes, es una de las facetas que en más han de notarse los efectos de una integración. Es evidente que en una buena parte las decisiones actuales de invertir están inspiradas por el mismo hecho de fraccionamiento en nacionalidades. Así sucede, por ejemplo, en todas las políticas de industrialización que en cada país tienden a crear un auto-abastecimiento de recursos susceptibles de obtenerse en otras naciones y que incluso se obtienen ya, en ellos. Dicho en otras palabras del mismo modo que sería difícil justificar la creación de una industria en una zona de un determinado país, si en otra zona del mismo país existía ya una superproducción, así también la coordinación económica puede hacer innecesarias ciertas inversiones que algunos países consideran hoy

vitales para su economía pero que se sustituiría simplemente por el transporte del producto desde otros países.

Los problemas de inversión de capitales son esencialmente para el estudio de los efectos de una coordinación económica y por eso hemos de conocer las orientaciones recientes de dicha actividad capitalizadora para percibir sus móviles, indagar sus perspectivas y proyectar para el futuro sus resultados. Aún cuando el capital es sólo uno de los factores en el crecimiento económico, su escasez puede ser perjudicial, si llega a limitar considerablemente dicho crecimiento económico.

Por consiguiente, es aconsejable desde todo punto de vista propiciar aquellas medidas tendientes a lograr un alto nivel de inversiones y formación de capitales que es por lo general, uno de los requisitos previos para alcanzar tasas elevadas de desarrollo económico. Aunque no es posible hacer una estimación a largo plazo con respecto al monto exacto del capital extranjero que los países latino-americanos están en condiciones de utilizar productivamente y cuyos servicios pueden atender, la magnitud de los diversos tipos de corrientes de capital que han tenido lugar en el pasado, dan base para juzgar su capacidad de absorción.

X

SOCIEDADES INTERNACIONALES

Otro tema que creemos digno de tener en cuenta es el que ya se consideraba y trataba en la mayoría de la prensa europea, allá por octubre de 1957, que se relacionaba con las sociedades internacionales que podrían construirse como consecuencia del advenimiento del mercado común europeo o de la comunidad económica europea. Se señalaba en esos artículos que un nuevo tipo de sociedades internacionales sería igualmente deseable por dos razones: de una parte permitiría dar una compensación a los intereses financieros lesionados por el cese o la disminución de actividades de las fábricas sacrificadas por la coordinación económica.

De consiguiente, les sería concedido a éstas, determinado porcentaje de participación de capital de las nuevas sociedades internacionales. Además otros grupos financieros aportarían a las nuevas entidades la totalidad o parte de su capital y de su material industrial, etc. Por otra parte, únicamente la formación de sociedades internacionales podrían asegurar la agrupación de una masa de capitales suficientes para permitir la fundación de industrias de las regiones menos desarrolladas de América, si se tiene en cuenta la importancia de las inversiones que habrán de movilizarse para crear una infraestructura adecuada, así como para adaptar las nuevas industrias, al último grado de perfeccionamiento técnico para hacerlas exitosamente competidoras.

Se reconocía sin embargo que el advenimiento de estas sociedades internacionales, plantearía un problema embarazoso de fondo a causa del encasillamiento monetario. Lo que en muchos las induciría a reinvertir sus beneficios sobre el terreno. Creemos que, por el contrario en una coordinación sectorial americana, varias circunstancias podrían facilitar la formación de sociedades verdaderamente internacionales. Los problemas de circulación del capital y de transferencias de los beneficios ya no podrían plantearse puesto que por la unidad monetaria cuando se lograra la coordinación casi total —que sería uno de los objetivos finales de cualquier plan de desarrollo, todo control de cambios quedaría prácticamente sin objeto con la institución de una moneda rectora o paridades fijas, o un sistema de convertibilidad externo, de que hablamos en otro lugar de este trabajo.

Claro que al no estar previstas en nuestras legislaciones, este tipo de sociedades internacionales daría lugar para que se proyectaran nuevos estatutos jurídicos.

Estas ideas pueden admitirse siempre que los acuerdos entre empresas tiendan a mejorar la producción o distribución de los productos o a promover el progreso técnico o económico sin imponer a las empresas involucradas restricciones que no son indispensables, para alcanzar esos objetivos. Además siempre deben considerarse incompatibles con una coordinación económica y deberían quedar prohibidos todos los acuerdos entre aquéllos cuando las prácticas concertadas puedan afectar al comercio entre las partes contratantes o su finalidad sea restringir o falsear el libre juego de la competencia dentro del área, y especialmente las que consisten en:

- a) fijar indirectamente los precios de compra o de venta u otras condiciones de transacción;
- b) limitar o controlar la producción y salida de productos y el desarrollo técnico o inversiones;
- c) repartirse los mercados o las fuentes de abastecimientos;
- d) aplicar condiciones desiguales para prestaciones equivalentes ocasionando con ello un impacto en la competencia, etc.

X I

ASESORAMIENTO Y COOPERACION TECNICA

El éxito de cualquier programa objetivo y serio de desarrollo económico que tienda a elevar el nivel de vida de los pueblos, está necesariamente vinculado al adiestramiento técnico. Quizás tan importante como los recursos económicos es el aprovechamiento de los recursos humanos. Particularmente si la tasa de crecimiento demográfico es grande. Prácticamente

la expansión económica de América no podrá hacerse sin contar con técnicos idóneos.

Hubo pronunciamiento en tal sentido en la recomendación 23 de la reunión del Comité Interamericano de los Representantes de los Presidentes celebrado en 1957 y en las resoluciones IV, VI, y IX de la Conferencia Económica de la O.E.A. reunida en Buenos Aires.

Pero la escasez de técnicos aún se hace sentir en Latinoamérica. Y se ha visto compensada en cierto sentido, con la ayuda extranjera por medio de programas patrocinados por las naciones más desarrolladas a través de programas conjuntos ejecutados por las Naciones Unidas, etc.

Como el mejoramiento de los recursos humanos es un componente esencial de cualquier esfuerzo cooperativo que se emprenda en el continente para promover el desarrollo económico, se hace muy importante el suministro de asesoría técnica adecuada facilitando el intercambio de información técnica y científica; y facilitando el establecimiento de instituciones nacionales e internacionales de investigación, etc.

XII

MEDIDAS DE TRANSICION

Puede considerarse en primer lugar, que los efectos de la coordinación, probablemente no tendrían incidencia inmediata sobre los precios de costo, equiparación de las cargas fiscales, sociales y de los transportes ferroviarios, etc., pero sería desdichado sacrificar desde un comienzo ciertas actividades por el simple hecho de que estas no resultarán rápidamente competidoras, pudiendo llegar a serlo al cabo de cierto tiempo de adaptación.

Puede admitirse desde luego, que durante el período de algunos meses o, como máximo uno o dos años, —período por lo demás variable según los tipos de actividades que se quieran coordinar; se mantuvieran a título provisional los sistemas de protección arancelaria.

Esta demora ofrecería dos ventajas: de una parte permitiría progresivamente a las producciones industriales y agrícolas, asimilar las consecuencias de la equiparación de ciertas cargas de las cuales dependen el nivel de los precios de costo; y de otra: determinadas empresas marginales podrían sacar partido de esta demora de gracia para intentar hacerse competidoras mediante la reforma de sus métodos, de sus medios o de sus tipos de producciones. Así se evitarían las sacudidas bruscas provocadas por la supresión total e inmediata de toda barrera aduanera o sus colaterales cualesquiera que éstas sean. No hay que decir que este mantenimiento de la protección aduanera no tendría sino un carácter meramente provisional y que por ningún concepto podría prorrogarse. Un segundo grupo de medidas de transición habría de referirse a la mano de obra llevada al paro por las supresiones, disminución o transformaciones de las actividades eco-

nómicas. Habría que preveer un programa de reemplazo de la mano de obra. Ahora bien, la solución no podrá hallarse sobre el terreno sino en raras ocasiones pues la creación de nuevas actividades sólo es concebible en la medida en que se asocien determinados factores económicos favorables para un feliz efecto del azar en las propias zonas de paro.

En estas condiciones el programa de reemplazo de la mano de obra no podrá excluir los desplazamientos de una a otra región, incluso también, de un país a otro. En consecuencia, el programa habría de contener los puntos siguientes:

1º) Recuento preciso de la mano de obra excedente de una región dada, como consecuencia de la unificación de una zona de América teniendo en cuenta las posibilidades eventuales de reemplazo de esa misma región.

2º) Medidas de financiación destinadas a asegurar a esta mano de obra una renta comparable al salario anterior y otras a proveer a su aprendizaje.

3º) Programa de construcción de alojamiento en zonas de reemplazo, al objeto de evitar, —como ha ocurrido en algún caso— problemas sanitarios o sociales y aún políticos. Las sumas que habría que movilizar tanto para la construcción de alojamientos como para la financiación de los subsidios de paro y reaprendizaje podrían ser arbitradas con la ayuda de una cotización percibida sobre las empresas no afectadas por la unificación.

4º) En cuarto lugar, parecería que el establecimiento y el desarrollo de un programa de propaganda destinado a crear un movimiento de ideas en favor de cierta movilidad de la mano de obra, sería absolutamente necesario.

Un tercer grupo de medidas de transición, podría estar integrado por la elaboración de un programa común de inversiones. En definitiva, la razón profunda que explica las modificaciones de localización económica en una América unificada o coordinada, es el carácter no complementario de sus economías, encerradas en compartimentos estancos con ideas de nacionalismo político y económico, hoy ya superadas, creemos, por la mayoría de otros países, y que en razón de esas ideas han vivido desde hace bastante tiempo en esos círculos cerrados. La política económica, aunque parezca mentira, seguida en algunos países latinoamericanos especialmente, pretendía hacerlos vivir de ellos mismos. Por consiguiente los impulsa a crear algunas actividades económicas de base aunque las condiciones de estas creaciones fueran absolutamente artificiales. Así, los problemas que se plantearán en adelante son el de sustituir o tratar de sustituir esta no complementariedad de las economías latinoamericanas de la zona que se desee coordinar por una situación tal, que sus producciones en el porvenir más bien se complementen en vez de hacerse la competencia.

Ahora bien; la duración de la vida media de una fábrica según estadísticas recientes es del orden de los 20 años como máximo, y aún es posible que el nuevo progreso de la técnica, en particular por la automatización, reduzca aún más este plazo, ya en sí corto. Así pues, si al crear una América unificada sus dirigentes económicos deciden promover un plan común de inversión eliminando la competencia y especializando cada región y cada país con el tipo de producción que mejor se le adapte, puede esperarse el cambio de la situación competitiva de hoy por un estado económico de complementariedad en un período aproximado de 20 años e incluso tal vez menor. En este sentido debemos tomar en cuenta que el fracaso de la OEC, en su tentativa de llegar a la integración europea mediante el establecimiento de un plan común de producción, se debe principalmente a que no se había realizado ningún estudio concreto para poner en obra esta decisión de principios, según se realifarma en la prensa de la época.

Ahora bien, creemos que la unificación o coordinación supondrá el sacrificio en mayor o menor grado de toda forma de pensamiento nacionalista y el abandono de esas políticas más teóricas que otra cosa, de autarquía económica, salvo un mínimo nacional o zonal básico.

Desde luego que la elaboración de un plan común de inversión no puede encontrar hoy los mismos obstáculos que hace diez años y este problema sólo se plantea, o debe plantearse ya, en términos técnicos y financieros.

Hay otro punto que nos interesa destacar también. Las alternativas de localización ya expuestas más atrás se explican en último análisis, gracias al juego de la competencia suscitada por el establecimiento de una coordinación sectorial en el área americana, pero al mismo tiempo convendría evitar que a estas competencias normales se superpusieran otras, procedentes de países no incorporados a la coordinación del área americana y debida a acuerdos comerciales. En efecto, suponemos que todos los países americanos han concertado tratados de comercio con terceros países no americanos y que contienen la cláusula de "nación más favorecida". Por otra parte, si estas disposiciones conservan plena vigencia en caso de la coordinación americana, el riesgo de dar ventajas creando nuevas competencias en detrimento del libre juego de las producciones en el área coordinada serían un factor muy a tener en cuenta para tratar de obviarlo dentro del mayor margen posible. Así que al intentar poner en marcha una coordinación económica dentro de la zona americana, habrán de entablarse negociaciones con el fin de que los países beneficiados actualmente por la cláusula de "nación más favorecida" accedan en lo posible a la eliminación de ésta, así como de cualquier otro sistema preferencial existente en el orden del comercio exterior o se establezca una excepción para la zona de libre comercio.

XIII

RECOMENDACIONES Y BASES ESTADISTICAS PARA UN ESTUDIO PREVIO

De ninguna manera se pretende que la enunciación de los estudios previos, bases y recomendaciones que se hacen a continuación, lo sea a título taxativo. Tampoco el orden en que se expresen deberá tomarse como definitivo. Además es obvio destacar que la época de su iniciación o desarrollo, podrá variar de acuerdo con la ubicación geográfica de los países que pretendan entrar desde su iniciación en el área, su grado de desarrollo económico y la naturaleza y quantum de sus producciones, consumos, y comercio exterior, amén del régimen, nivel e incidencia de sus alineaciones tarifarias, regímenes cambiarios, moneda, restricciones cuantitativas, administrativas, etc.

Hechas estas aclaraciones sería recomendable que las instituciones o grupos de trabajo de carácter nacional e internacional con competencia específica en la materia, inicien estudios previos que midan, dentro de los aspectos comentados, la posibilidad de integrar un área económica en América, con el mayor número de países y de artículos, a fin de propiciar la ampliación de los mercados, el fomento y coordinación de la producción, el intercambio de bienes y servicios, y en último término, la incrementación de los niveles de vida y empleo de las poblaciones de los países componentes del área económica.

En consecuencia convendría crear en cada país comités o grupos encargados de examinar los problemas, perspectivas o repercusiones relacionadas con un mercado regional u otra fórmula jurídica de coordinación que trabajen en colaboración con las entidades industriales y comerciales, privados, etc.

La orientación y coordinación de sus cometidos podrían estar a cargo de un organismo supranacional asesorado por ejemplo por la C.E.P.A.L. y de un Banco Interamericano de Financiamiento con una estructura semejante a la que establece el proyecto de carta orgánica para el Banco Interamericano de Fomento Económico, sometido recientemente a la ratificación de varios gobiernos.

Los estudios emprendidos por otros grupos de trabajo podrían estar dirigidos entre otras cosas hacia la determinación de las condiciones previas a toda unificación: establecimiento de un campo aduanero único, formación de un área monetaria con moneda de cuenta, equiparación de las diversas cargas que agravan la economía y provocan disparidades en los precios de costo y otros a las modificaciones de localización que habrían de implantarse para que puedan adoptarse a tiempo las medidas apropiadas para paliar sus incidencias sobre los planos económicos y sociales, así como el

nivel de autarquía nacional mínimo requerido por cada parte que vaya a convencionar.

Los ejemplos de integración que están en marcha se presentaron, y algunos de ellos todavía se presentan, como de muy difícil tramitación, por los diferentes intereses en pugna y por la irreductible posición de algunos países involucrados, sobre todo los menos desarrollados, con producciones eminentemente de base. Pero estamos convencidos de que mediante buenos entendimientos para lograr un tratamiento indiscriminatorio, con concesiones y compensaciones recíprocas que tiendan a atenuar o a eliminar los desequilibrios entre sus índices económicos, principalmente de producción y de intercambio de los países llamados a componer el área de integración, se podrá facilitar enormemente su génesis.

Creemos como más viable un estudio inicial, centrado:

1º) En la elección de los países que entrarían en una primera etapa a integrar el área económica tendiendo principalmente a razones de proximidad política, social, geográfica y de complementariedad económica.

2º) En el relevamiento de datos y estadísticas en el ámbito nacional e internacional tan amplio como las circunstancias lo requieran, relacionadas no sólo con los aspectos considerados precedentemente, sino también en materia de renta nacional, costos y standards de vida, seguros sociales, empleo, etc.

3º) En la selección de artículos similares por un lado, complementarios por otro, de base, semi-elaborados, terminados, etc.

4º) En la realización de un estudio cuantitativo y cualitativo, tan amplio como sea posible, de la producción, consumo y mercados de costo y de venta, (internos e internacionales), y de los acuerdos comerciales de los países que entren en tratativas para integrar el área, así como las distorsiones previsibles de esos factores, sean a corto o largo plazo, sean de estructura o meramente formales, para dentro y fuera del área.

5º) En el examen de las balanzas de pagos conjuntas, frente a los terceros países y los desequilibrios de las balanzas comerciales y de pagos, en particular de los países que vayan a integrar la comunidad.

6º) En el estudio de sus políticas o situaciones cambiarias, monetarias, aduaneras, restrictivas, sociales, de transporte y fiscal; consideradas en conjunto, previendo la unión y, en forma separada, antes de formalizarse esa eventualidad.

7º) En la obtención de informes que periódicamente suministran los gobiernos y sectores industriales y comerciales privados, lo mismo que de los grupos de asesoramiento creados ad hoc, sobre las nuevas industrias iniciadas, o proyectadas en cada uno de los países que vayan a integrar el mercado sectorial americano.

8º) En el recuento lo más preciso posible de todas las actividades económicas del sector que se desea coordinar.

9º) En el recuento por producción de los diversos elementos integrantes del precio de costo de aquellos productos que se vayan a negociar señalando, además de ser posible, aquellos elementos de inercia o de imperfección del mercado, como por ejemplo: los elementos naturales, que pueden ser equiparados en el momento de la coordinación, medios de transporte, etc.

10º) En los censos para determinar las densidades de población y su clasificación por edades, sexos, etc., a efectos de medir la incidencia de la presión demográfica sobre el nivel de los salarios, etc., y de éstos sobre los costos, sobre todo en aquellas producciones en que el salario es un importante elemento de integración del costo de producción.

11º) En la comparación, con ayuda de los datos anteriormente reunidos, de los respectivos precios de costos actuales y los de un mercado sectorial, de aquellos productos que se vayan a negociar.

Tales estudios permitirían también determinar con relativa aproximación aquellas actividades agropecuarias que en ciertos sectores estarían llamadas a experimentar modificaciones. Convendría, además preveer, en caso de coordinación, el cierre, las mermas de actividades, las transformaciones de las plantas fabriles.

12º) En las proyecciones de la demanda para las principales categorías de productos y su probable efecto sobre la producción destinada al mercado regional.

13º) En la elaboración de la información básica necesaria a efectos de poder preparar la estructura y la forma jurídica de un mercado regional viable que se adapte a la coyuntura económica del área, proponiendo los métodos alternativos para el establecimiento de una tarifa común o no para los países de fuera del área.

14º) En la determinación de los métodos para medir las incidencias tarifarias de las restricciones cuantitativas y de otra naturaleza, lateral o complementaria, de esas alineaciones tarifarias que actúan limitando las importaciones, a efectos de su ulterior negociación.

15º) En los sistemas, de excepción a favor de los países menos desarrollados, a efectos de estimular el desarrollo económico que posibilite un beneficio recíproco para los miembros del mercado regional.

16º) En el establecimiento de restricciones temporarias a las importaciones en favor de aquellos países que experimentan desequilibrios en sus balanzas de pagos o disminución de sus reservas monetarias.

17º) En los estudios de las posibilidades crediticias para apoyar el financiamiento de aquellas exportaciones que más convengan.

18º) En la estructuración de reglamentos y proyectos para incentivar las inversiones, tanto nacionales como internacionales.

19º) Asimismo será conveniente realizar un estudio de las industrias de bienes de capital, analizando las repercusiones probables de la integra-

ción del mercado sobre las industrias de artículos de consumo duraderos o corrientes de la región.

20º) También será de mucho interés, particularmente para el Uruguay, considerar los impactos que una coordinación económica podría aparejar sobre las actividades agropecuarias, sin descuidar las perspectivas a largo plazo.

XIV

ELECCION DE UNA FORMULA JURIDICO-ECONOMICA VIABLE

La definición de este punto merece considerable atención, y particular cuidado ya que será necesario adecuar la fórmula jurídica y de política comercial que se adopte, a los muy disímiles intereses económicos de las partes, con políticas comerciales diversas, dentro de las posibilidades de los textos y contenidos de los acuerdos internacionales vigentes y en particular de las disposiciones del "Gatt".

La búsqueda de la figura con ese alcance jurídico y comercial dió margen a extensas discusiones en diversas reuniones de carácter internacional.

Al estudiarse cuidadosamente las características de las zonas de preferencia, de las zonas de libre comercio, y de las uniones aduaneras a través del art. XXIV, párrafos 4 al 9 inclusive del G. A. T. T., puede admitirse sin mayores hesitaciones que la unión aduanera es fundamentalmente la función de los territorios aduaneros nacionales de los países miembros, que pasan a constituir uno sólo. Mientras que en la zona de libre comercio siguen subsistiendo los territorios aduaneros nacionales.

En la primera rige una tarifa externa común con la obligación de mantener la incidencia media anterior al establecimiento de la unión, mientras que en la zona de libre comercio los derechos aplicados a terceros países no pueden ser aumentados (derechos pactados), salvo claro está que la elevación no sea fruto de negociaciones o renegociaciones llevadas a cabo con tal propósito. Es decir que en esta segunda fórmula cada país aplica a terceros países ajenos al área, su tarifa. En otras palabras no hay tarifa externa común.

Ambas fórmulas tendrán que eliminar dentro de un término dado, generalmente de 10 a 15 años, los derechos de aduana y otras restricciones en lo atingente a productos originarios de los países de la zona que representen lo esencial del intercambio. El texto del Acuerdo General no determina con precisión qué debe entenderse por lo esencial. En un documento relativo a la Asociación de Territorio de Ultramar la C. E. E. de fecha 28/11/57 se deja entrever que algunos países reconocen lo esencial como

una magnitud aproximada al 80 % de las corrientes comerciales entre los países que entran a formar la unión o la zona (valor global de todos los miembros).

Otro elemento importante a tener en cuenta en la estructuración de un acuerdo de unión aduanera o zona de libre comercio, es el preceptuado por el párrafo 5) del art. 24 del Gatt en lo que tiene relación con la presentación de un plan y programa, que tienda a cumplir propósitos de mayor integración económica, a procurar la liberación y facilitar el comercio entre las partes y a contribuir a la expansión del comercio mundial.

En el ámbito americano, principalmente en el denominado "cono sur" pueden considerarse 3 alternativas a saber:

1º) Continuación de las preferencias bilaterales actuales. Para continuar con este régimen y dado a que se realizaron ciertas reformas aduaneras y cambiarias por algunos países sería necesario que se solicitara ante el Gatt una derogación transitoria o una reforma de las disposiciones del acuerdo general.

Para ambos procedimientos es necesario un quorum especial cosa muy difícil de conseguir.

Desde el punto de vista económico este mecanismo no parece adecuado a las aspiraciones latinoamericanas tendientes a lograr una coordinación económica al más alto grado posible.

2º) Puede considerarse asimismo otra fórmula cuyo análisis puede llevarse a extremos exhaustivos: zona de preferencias bilaterales con extensión multilateral, funcionando a través de negociaciones bilaterales o multilaterales de listas individuales de productos; las franquicias o reducciones de las barreras tarifarias u otros mecanismos laterales de cualquier tipo se extenderían a todas las demás partes que integraran la zona. Pero es valor entendido que aunque se diesen los demás elementos constitutivos de la zona de libre comercio: plazo máximo, plan y programa, gran variedad de productos originarios que representarían por lo menos la liberación de lo esencial del intercambio (80% aproximadamente) al cabo del período previsto, igual se presentarían inconvenientes similares a los de las preferencias limítrofes, y de consiguiente el G.A.T.T. podría catalogar esta fórmula como una zona de preferencias a cuyos efectos se requeriría quorum especial de 2/3 de votos. Por ello y porque este instrumento tampoco sería propicio a los objetivos de una coordinación económica latinoamericana para el mayor número de países y producciones posible también debe desestimarse.

Por último cabe reconocer a la zona de libre comercio como una solución transitoria viable que se adapta no sólo a los objetivos de la política comercial de los países interesados evitando desplazamientos bruscos en la localización de determinadas producciones con sus siempre indeseables consecuencias, sino que también y en principio puede aceptarse

que es absolutamente compatible con el texto y espíritu que inspira al G.A.T.T.

Es decir pues, que aunque la fórmula se perfeccione en el término de 10 ó 15 años debe ya de entrada ser considerada jurídicamente, una zona de libre comercio. Simultáneamente se prevé para lo no esencial del intercambio (un 20% aproximadamente) zonas de preferencias integradas con listas individuales de productos. Este sector es esencialmente dinámico y propiciará tanto más la atracción de capitales en la medida en que los mercados sean mayores para la colocación de productos manufacturados. (Serían los destinados a acelerar el desarrollo de países, cuyas economías son relativamente débiles). Los miembros del Mercado Común Europeo siguieron este camino a través de su asociación con los territorios de ultramar y defendieron en 1957, ante el G.A.T.T. esta posición destacando la sujeción del procedimiento al texto del G.A.T.T., que no dispone a título expreso nada en contrario.

La zona de libre comercio 80% y la de preferencias bilaterales con extensión multilateral (20%) significan mecanismos complementarios que llevan a la unión adunera y al mercado común.

También deberá ponerse especial cuidado en la fijación del plan y programa exigido por el G.A.T.T. para la materialización de la zona de libre comercio, incluyéndose las etapas que deberán realizarse hasta el logro del objetivo final.

La forma en que se concretarán los compromisos a fin de reducir el nivel de protección aduanera y demás restricciones no arancelarias; la constitución de un núcleo inicial de países; la incorporación de otros nuevos; la igualdad de tratamiento a igual grado de desarrollo; los arreglos laterales de especialización y complementación industrial; la organización y funciones de la administración del desarrollo de la zona de libre comercio; normas para calificar el origen de las mercaderías y el concepto de comercio fronterizo; medidas de emergencia; defensas en común dentro y fuera del área del comercio exterior en general o de productos determinados de uno o de varias partes contratantes; el aprovechamiento de los adelantos técnicos en las industrias y en lo agropecuario son otros tantos principios a los que deberá prestarse especial atención.

XV

ALGUNAS ESTIPULACIONES QUE DEBIERA CONTENER EL TEXTO DE ACUERDO EN MATERIA DE COORDINACION ECONOMICA INTERREGIONAL

Examinando estos puntos, los estados que se hallen en condiciones óptimas de contratar una coordinación económica internacional, podrán concretar la fórmula más viable, así como su tramitación ulterior dentro

de la órbita de los organismos internacionales, y lateralmente intentar un reajuste de los tratados comerciales, etc., con los países no adheridos al área; así como realizar otras negociaciones de carácter bilateral, multilateral, etc.

Recién entonces se podrá intentar la redacción de las cláusulas que rijan una unión o integración económica regional en un período prudencial.

Las que por otra parte deberán ser suficientemente elásticas, y contener controles flexibles capaces de resolver aquellas dificultades que no puedan ser previstas y algunas de ellas deberán tener necesariamente el carácter de salvaguardia.

Se cuidará que la integración no comprometa, para cada artículo considerado en valores absolutos, el volumen de su producción, consumo e intercambio existentes en todos los países miembros antes de la integración, considerados en su totalidad.

En cambio deberán ser precisas las estipulaciones sobre listas de productos que integran el área económica; sobre eliminación de derechos de aduana, y los gravámenes y requisitos a la importación y exportación, o que se cobren en razón de ellos, ya sean nacionales, municipales o de otro orden, cualquiera fuera su destino, exceptuándose, desde luego las tasas o derechos portuarios o de almacenaje y manejo o transporte de mercaderías; así como las diferencias cambiarias que vayan surgiendo de la existencia de dos o más mercados de cambios.

Lo mismo puede decirse en cuanto a la eliminación paulatina de los controles o restricciones cuantitativas excepto aquellas que obedezcan a razones de sanidad, seguridad, etc. Se deberá también preparar los estudios necesarios que posibiliten la agrupación de gravámenes a la importación de las mercaderías que entren en las listas negociadas a efectos de estructurar con posterioridad los acuerdos consiguientes.

También deberá procurarse el establecimiento de disposiciones que eviten el otorgamiento de ventajas a la industrialización de los productos negociados, que puedan significar un impacto negativo en el libre juego competitivo que se pretende incrementar.

Será conveniente a los efectos de una coordinación económica lo más amplia posible, que los productos no comprendidos en las listas negociadas, utilicen al máximo dentro del área, la cláusula de la nación más favorecida, respetando desde luego los convenios que se pudieren haber suscrito con anterioridad.

Deberá precisarse el concepto de producción totalmente nacional y proceder a su discriminación frente a los que utilizan en mayor o menor grado materias primas o productos semi-elaborados, importados por los países que forman la zona de integración económica, fijándoles en consecuencia el tratamiento más equitativo y conveniente.

Deberá también, previo el estudio pertinente fijar preceptos acerca de las vías de comunicaciones y tránsito del área, tratando de acondicionarlas dentro de moldes no discriminatorios, que faciliten al máximo el desplazamiento de los productos negociados, y la unificación de tarifas y disposiciones sobre la materia.

En cuanto a la exportación deberá estudiarse la condición y distorsión que podrá experimentar la industria manufacturera, y arbitrar las fórmulas necesarias que tiendan a atenuar directa o indirectamente la concesión de subsidios a aquella, así como su venta dentro del área, a un precio inferior a aquél que rige en el país productor, teniendo en cuenta las condiciones de venta, tributación y demás factores que incidan en una comparación de precios.

Las instituciones de carácter público, sean o no Bancos Centrales, de los Estados interesados en lograr una coordinación, deberán cooperar desde ya a efectos de evitar cualquier especulación monetaria que pudiera gravitar sobre los tipos de cambio. Lo mismo puede decirse de las dificultades de la balanza de pagos, que pudieran afectar las relaciones monetarias y de pagos dentro de la unión, etc. Todo ello compatible dentro de un régimen multilateral de libre comercio.

Otro factor muy importante a estudiar lateralmente con el de una coordinación económica internacional tan profundamente como sea posible, es el que se relaciona con las inversiones de capital de los otros estados dentro de la comunidad, a efectos de su ubicación frente o al lado de los nacionales y/o de los de fuera del área, ya que a no dudarlo los excedentes de ahorros de los países comprendidos, magros al fin, tenderán a ser absorbidos para el logro de su meta principal: el desarrollo interno que implica necesariamente la creciente utilización de bienes de capital.

Desde luego, es obvio destacar que este punto está íntimamente relacionado con la política que se siga en materia de estabilización cambiaria; aliciente, por otra parte, muy necesario para una adecuada promoción de intercambio. También deberá procurarse el establecimiento de normas relativas a la organización administrativa y montajes de las empresas fabriles, mercantiles o financieras y el tratamiento que se les dispensará tanto a ese aspecto como a las transferencias de fondo, por las utilidades que produzcan. Tal vez este punto podrá completarlo luego el organismo interamericano de financiamiento, recientemente apoyado, por los E. U. de Norte América.

También deberá concretarse según se expresó ya, algún sistema especial y multilateral de pagos que se operará a través de instituciones bancarias gubernamentales, sean éstas bancos centrales o no, mediante la apertura de cuentas de intercambio en la moneda que se convenga y con crédito recíproco fijado de común acuerdo.

La paridad del tipo de compra y venta de divisas, los impuestos y recargos cambiarios que la afecten, los ajustes de cuenta, etc., serán otros tantos elementos a precisar con la mayor estrictez.

Las sugerencias que anteceden podrían complementarse con alguna fórmula que haga posible la inversión de los sobrantes de divisas en el comercio con los países signatarios de la integración económica, tratando de incrementar así, el poder de compra dentro de la zona y aún fuera de ella.

Para ello será necesario intentar acuerdos que hagan posible un sistema de pagos multilateral por el estilo de los ya obtenidos por Argentina y Brasil con los clubes de París y La Haya. De esta manera al hacerse posible las transferencias de saldos y de que los países acreedores hagan clearing de sus débitos y créditos, puede convertirse en un factor preponderante en la creación de un área común compatible con la realidad económica del momento.

Se deberán también determinar las medidas comunes para estimular la sincronización, el establecimiento o ampliación de industrias regionales con vistas al mercado común, sobre bases de reciprocidad y equidad, a fin de que todos los países intervinientes obtengan en forma progresiva beneficios económicos. Sobre todo, con miras a su acceso a aquel en condiciones razonablemente económicas y de justa competencia de acuerdo con su ubicación geográfica, de capacidad mínima, calidad de los productos, etc., etc.

XVI

ALGUNAS PALABRAS SOBRE EL PROYECTO DE CREACION DE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO A CONSIDERARSE EN LA REUNION DE LA C.E.P.A.L. Y DEL COMITE DE COMERCIO PERMANENTE EN PANAMA

A

La coordinación económica de América Latina fue el punto básico tratado en la reunión de consultores de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, convocada por la C.E.P.A.L.

La discusión se centró acerca de cual sería el mejor camino para lograr un desarrollo económico coordinado con un objetivo mediato, el Mercado Común a alcanzarse por etapas en el ámbito latino-americano dentro de estas alternativas:

- A) Negociaciones bilaterales;
- B) Negociaciones de carácter multilateral utilizando la cláusula incondicional de mayor favor entre los países interesados;

C) Creación de una zona de libre comercio con preferencia general frente a terceros países. Se prefirió la zona de libre comercio abierta a todos los países de Sud América sin sub-regionalismos. Siendo el Mercado Común la meta, entendemos que la posición adoptada tiene el valor de una política, más que de una fórmula.

El instrumento elegido con sistemas arancelarios diferentes para fuera del área parece adecuado y compatible con la evolución contemporánea sacudida por fuertes transformaciones en la política comercial y cambiaria de algunos países de la zona, y con las disposiciones de los acuerdos internacionales en vigencia.

El margen esencial de intercambio (80% aproximadamente) originario de las partes contratantes deberá circular libremente dentro del área al término de 10 años, y admite para la parte no esencial del intercambio, (20% aproximadamente) la conclusión de convenios especiales de complementación económica diferentes a los de la zona de libre comercio. Esta y la zona de preferencia bilaterales con extensión multilateral a través de las listas individuales, significan mecanismos complementarios que llevan a la Unión Aduanera y al Mercado Común. Las etapas que deberán realizarse hasta el objetivo final; la forma en que se concretarán los compromisos a fin de reducir gradualmente el nivel de protección aduaneras y demás restricciones no arancelarias; la constitución de un núcleo inicial de países; la incorporación de otros nuevos; la igualdad de tratamiento a igual grado de desarrollo; los arreglos laterales de especialización y complementación industrial; la organización y funciones de la administración del desarrollo de la zona del libre comercio; normas para calificar el origen de las mercaderías y el concepto de comercio fronterizo; medidas de emergencia; defensa en común dentro y fuera del área del comercio exterior en general o de productos determinados de una o varias partes contratantes; el aprovechamiento de los adelantos técnicos en las industrias y en lo agropecuario son otros tantos principios que se debatieron extensamente e inspiraron la parte dispositiva del proyecto que en breve se someterá por la vía pertinente a la consideración de nuestro gobierno.

B

El mecanismo proyectado que debe conjugar con una sana política de financiamiento e inversiones, el establecimiento de un sistema latinoamericano de compensación multilateral de pagos, de saldos bilaterales, es un avance de significación en los estudios que algún día nos llevarán al Mercado Común, aunque es obvio señalar que deberá ser perfeccionado en instancias venideras ya previstas para luego de su firma ser presentado al GATT y elevado al Parlamento para su consideración y ulterior aplicación.

Pero su éxito dependerá en gran parte de los esfuerzos que en el orden interno de cada país interesado, esté dispuesto y en condiciones de realizar y a las condiciones que con carácter de reciprocidad tendrá que otorgar a las demás partes contratantes en beneficio del interés de la comunidad económica considerada en su integridad.

En este sentido ya es dable apreciar un amplio espíritu de comprensión y un gran ánimo para promover un desarrollo económico en forma cooperativa.

C

Más que a una panacea, sobre todo de efectos inmediatos, estos trabajos tienden a adecuar, nuestras economías a la coyuntura actual. Piénsese que de concretarse un área de Libre Comercio en Europa, del tipo que patrocinaba el Reino Unido, sólo una sexta parte del comercio mundial se realizaría entre países no miembros de áreas preferenciales. En cuanto a las repercusiones sobre la economía en el Uruguay, es en estos momentos más que nunca, muy difícil de concretar una opinión. Por grande que haya sido el cuidado que se ha puesto para llegar a fórmulas adecuadas y en consideración a la concepción esencialmente dinámica que la inspira, sólo su aplicación práctica permitirá aquilatar su verdadera eficacia; de modo que por ahora, sólo podemos asegurar que la fórmula es suficientemente flexible y con cláusulas de salvaguarda adecuadas, y que las partes contratantes disponen de un instrumento jurídico apto para concederse recíprocamente preferencias que no se hagan extensivas a terceros países. Siempre claro está que se desarrolle sin apresuramientos inconvenientes. Es decir que al iniciarse las negociaciones anuales de las listas y una vez que se cuantifiquen y ponderen los valores de los artículos que se vayan a intercambiar, y las restricciones a eliminar incluyendo las arancelarias y no arancelarias, del Uruguay y los de los otros países (sería conveniente contar con el mayor número de países y productos), luego de preverse las distorsiones y desplazamientos de la producción, mercados y comercio internacional, recién se estará en condiciones de determinar los distintos impactos a corto y largo plazo, del proyecto zona de libre comercio.

De consiguiente, de la competencia y habilidad de los negociadores dependerá en alto grado los resultados y repercusiones de su aplicación.

D

Razones circunstanciales y de proximidad geográfica hicieron aconsejable que los trabajos se iniciaran entre estos cuatro países, pero la fórmula será sometida a consulta de todos aquellos otros que tengan interés en componer el área.

E

A EFECTOS ILUSTRATIVOS INSERTAMOS UNA LISTA DE PRODUCTOS OBJETO DE COMERCIO TRADICIONAL ENTRE PAISES LATINOAMERICANOS QUE EN EL AÑO 1955 REPRESENTARON EN CONJUNTO MAS DEL OCHENTA POR CIENTO DEL INTERCAMBIO REGIONAL

Producto	Valor total de la exportación interlatino americana en 1955 (miles de dólares)	Porcentaje sobre el total de la exportación interlatino americana
Arroz	3.589	0.5
Azúcar refinada y sin refinar	32.880	4.5
Carne enfriadas o congeladas	7.312	1.0
Conservas de carne	1.190	0.2
Ganado vacuno	8.274	1.1
Ganado ovino	1.283	0.2
Frutas frescas	36.783	5.0
Frutas secas	3.015	0.4
Frutas en conserva	555	0.1
Café	40.110	5.5
Cacao	13.692	1.9
Yerba mate	14.735	2.0
Leche en polvo o condensada	2.383	0.3
Mantequilla	1.438	0.2
Quesos	1.735	0.2
Aceites comestibles	743	0.1
Grasas comestibles	3.934	0.5
Trigo	121.972	16.5
Harina de trigo	19.660	2.7
Cebada malteada (malta)	8.708	1.2
Tabaco en rama	1.780	0.2
Algodón en rama	33.014	4.5
Lanas sucias y lavadas	2.421	0.3
Cueros sin curtir	5.892	0.8
Extracto de quebracho	4.527	0.6
Madera en bruto y semielaborada	73.192	9.9
Cobre en barras, planchas	8.633	1.2
Cobre en alambazón y alambre	8.779	1.2
Hierro y acero en barras, perfiles, flejes	2.931	0.4
Hierro y acero en planchas	3.400	0.5
Plomo y barras en lingotes	4.82	0.1

Producto	Valor total de la exportación interlatino americana en 1955 (miles de dólares)	Porcentaje sobre el total de la exportación interlatino americana
Zinc en barras y lingotes	1.253	0.2
Fertilizantes	6.856	0.9
Carbón mineral	1.332	0.2
Sub total	478.283	64.9
Petróleo crudo	99.064	13.4
Gasolina común	23.646	3.2
Kerosene	10.148	1.4
Diesel oil	26.173	3.5
Fuel oil	20.520	2.8
Total productos considerados	657.834	89.2
Valor total de las exportaciones interlatinoamericanas en 1955	737.200	100.0
Porcentaje que los productos de la primera parte de la lista representan sobre el total del comercio interlatinoamericano de 1955 excluido el petróleo y sus derivados		85.7

Con muy pocas excepciones (v. g., azúcar), los productos incluidos en la primera parte de la lista se comercian predominante o casi exclusivamente entre los países meridionales de América del Sur, y muy en especial entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; su comercio representa, sin duda, más del 80 por ciento del intercambio entre estos cuatro países. Hay unos pocos productos importantes en dicho intercambio que no están incluidos en esa lista (v. g., ajos, alpiste).

Con muy pocas excepciones (v. g., zinc y plomo en barras y lingotes) los productos de la primera parte de la lista están incluidos en las listas anexas al proyecto de acuerdo aprobado en la Primera Reunión de Consulta sobre Política Comercial celebrada en agosto de 1958.

Creemos que de mantenerse los artículos que lucen en la precedente enunciación dada su naturaleza esencialmente de base, con toda seguridad levantará un obstáculo más en la etapa de las negociaciones y aún antes.

Por otra parte si se excluyen, el intercambio de los otros renglones que podrían entrar en el cómputo de lo esencial, alcanzaría a límites de muy escasa significación y de consiguiente la fórmula toda entraría en franca fricción con el GATT casi único y discutible objetivo —desde un punto de vista no jurídico— tenido en cuenta en los trabajos realizados hasta el momento.

XVII

CONSIDERACIONES FINALES

Estos son pues, a grandes rasgos los principales aspectos que presentan los intentos de coordinaciones económicas. Ello supone no sólo la libre movilidad de las mercaderías, sino de todos los factores de la producción sin ninguna clase de trabas monetarias, personales o reales. Es sabido que todo un cuerpo de doctrina económica ha fundado en este supuesto la condición para alcanzar el máximo nivel de vida. Son conocidas, asimismo, los ataques a esa posición, no por discutirse su validez teórica, sino por razones políticas y de desarrollo práctico.

Con todo, insistimos y admitimos en general que de realizarse esa libre movilidad en el futuro, coordinadamente, se tendría una de las bases para un mejor nivel de producción y aunque ello no asegurara por sí sólo, desde el punto de vista político-social, su óptima distribución, se acepta generalmente que un tipo de coordinación económica de las denominada “mercado regional” o “coordinación regional” o “integración sectorial” o zona de L. C. o U. Aduanera en los sentidos expuestos, presenta indiscutibles ventajas sobre un mercado fragmentado por trabas fronterizas o de otro orden. La adopción de las medidas conducentes a liberalizar el comercio en todo el mundo libre puede, pues, constituir un importante estímulo para el incremento de la producción de bienes y de servicios por parte de las empresas privadas. Para alcanzar el máximo desarrollo económico, los países menos desarrollados, como son la mayoría de los latino-americanos, necesitarán contar con mayores mercados que los que existen dentro de sus propias fronteras. Aún más, las medidas conducentes a la liberalización del comercio amplían la esfera de la competencia y ofrecen así incentivos para una producción y una distribución más eficientes. Asimismo, ellas refuerzan las medidas adoptadas para contener la inflación, haciendo posible en tal forma la remoción de controles restrictivos. Como es notorio los países latino americanos ya están considerando en el ámbito regional, las etapas a desarrollar para llegar a un mercado común en que participen el mayor número de repúblicas americanas. En la actualidad el comercio entre los 7 países latino-americanos Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Perú, Paraguay y Uruguay, asciende a unos 400 millones de dó-

lares o sea menos de un 10 % de su comercio total. Lo que tiene escasa significación, si se toma en cuenta la población de esos mercados que puede estimarse en unos 100 millones. Esto puede estar en contraste con la cifra de cerca de un 50 % que corresponde al comercio que tiene lugar entre los países de Europa Occidental, por ejemplo. En un sentido histórico, la mayor parte de las economías latino-americanas han sido orientadas hacia el comercio con Europa y con EE.UU. El comercio dentro del área latino-americana se ha visto entorpecido por la falta de medios de transporte, los aranceles aduaneros desparejos, las cuotas, los cambios múltiples y las monedas inconvertibles.

Sin embargo, la economía latino-americana ha alcanzado actualmente una etapa de desarrollo y no de caos como muchos piensan, en la cual una mayor liberación del comercio dentro del área contribuiría a un crecimiento económico general. La industrialización, en muchos países, está rebasando los aspectos del mercado local. No obstante, son tantas las barreras que se imponen al comercio que pocas industrias en América Latina pueden satisfacer las necesidades de otros mercados que los propios, protegidos por los aranceles y otras trabas. En resumen, la industria ha llegado a una etapa de expansión en la cual es esencial que cuente con nuevos mercados para la colocación de sus productos. Y sería lógico que se ampliara la esfera de actividad industrial por medio de la eliminación de las restricciones actuales.

Cualquier medida que adopten los países americanos, con el fin de eliminar las barreras dentro del área y, de tal modo, impulsar un desarrollo económico más amplio en el ámbito regional en armonía con el desarrollo económico del mundo libre en general, merece toda clase de apoyo.

Las economías de los países de Latino América son complementarias en algunos de sus aspectos y en otros, competitivas. En el V Período de Sesiones de la CEPAL y diversas reuniones posteriores, ya se reconoció la conveniencia de crear un espacio comercial más amplio que haga posible, mediante una adecuada coordinación, el aumento de las inversiones y el empleo de técnicas de producción y de comercio más avanzadas. Los estudios iniciados ponen de manifiesto la necesidad de llevar a la práctica programas en el sentido indicado, pues la población de los estados latinoamericanos crece a un ritmo mayor que las exportaciones, contrariamente a lo que sucedía hasta hace algunos años. Sin embargo, parece bastante improbable que por el momento se pueda intentar una coordinación económica en un sentido total, del alcance, por ejemplo, de la integración económica de Europa. Allí los seis países que la integran, habida cuenta de su desarrollo económico, guardan equilibrio a pesar de que existen producciones fuertemente competitivas. Sin embargo, las diferencias de costo pueden ser fácilmente eliminadas por la unificación de sus políticas sociales, fiscales, y monetarias. El sistema de transportes es bastante uniforme y

sirve en condiciones óptimas a las necesidades de la zona. Existe, además, el sistema multilateral de pagos con la Unión Europea que antecedió, como es sabido, al mercado común europeo. En América Latina, en cambio, la producción base es similar, especialmente en los países limítrofes cuya proximidad debiera favorecer el intercambio recíproco. Son inmensas las diferencias en el desarrollo económico y lo propio pasa con los costos, tanto agrícolas como industriales. Los servicios del transporte no alcanzan y no son adecuados para cubrir el área, sobre todo en zonas centrales de Sudamérica y, en cuanto a los sistemas de pagos, algunos países comercian sobre bases multilaterales, pues cubren sus exportaciones en moneda convertible mientras que en otros, entre ellos el nuestro, dominan las compensaciones bilaterales fundadas en moneda de cuenta.

Nos parece, sin embargo, que no debemos escatimar esfuerzos para que el regionalismo pueda dar sus primeros pasos en las grandes zonas que existen en América. En el Sur, como ya se dijo, parece que Brasil, Uruguay, Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay y aún Perú son precisamente los países que podrían iniciar las etapas tendientes al logro de una coordinación económica, por su alto grado de concentración en el intercambio comercial americano, que favorece acuerdos en esta zona. Sólo el tráfico existente entre Brasil, Argentina y Chile abarca el 62 % del comercio latino americano. En esa zona, a la que se haya ligado el Uruguay por intercambios de apreciable volúmen, existen posibilidades para el aumento del mismo.

El comercio interamericano ha demostrado poseer un grado de elasticidad bastante aceptable en su capacidad de expansión.

Se hará necesario, desde luego, ir concretando alguna medidas tendientes a despejar los obstáculos que ofrecen las políticas bilaterales de compensación. Gran parte del comercio, casi el 90 %, se realiza, como ya se dijo, bajo normas de ese tipo que entorpecen la expansión del intercambio recíproco. La adopción de una política común sobre bases multilaterales viene de ser estudiada en la reunión de expertos de Bancos Centrales de Río. La liberalización y los pagos multilaterales son problemas interdependientes relacionados íntimamente con el mercado regional, si es que no constituyen su condición previa. En síntesis, todos estos aspectos estructurales y coyunturales, que presentan las coordinaciones económicas, son en general absolutamente favorables en forma más bien mediata e indirecta para implementar una financiación del desarrollo económico de sus inversiones, sean éstas básicas o de otra naturaleza. Sin embargo, como todos los negocios de orden económico, los mercados comunes sectoriales o regionales, presenta aspectos prácticos, positivos o negativos. No obstante, es evidente que, al menos teóricamente y en términos generales, las ventajas son mayores que los inconvenientes. Tampoco somos de opinión que una unidad económica sea una panacea y menos en el área latino americano, sobre todo a corto plazo. Por el contrario, su éxito dependerá, en buena

medidas, de los esfuerzos que en el orden interno cada país interesado esté dispuesto a realizar y de las concesiones que en un principio tendrá que otorgar a los otros miembros dentro de las posibilidades de los acuerdos internacionales, en beneficio del interés de la comunidad económica considerada en su integridad. Por consiguiente, creemos que el Uruguay debe prestar una preferente atención y estar bien dispuesto, como lo ha manifestado ya en múltiples reuniones de carácter internacional, hacia los intentos de cooperación económica latino-americana. Pero, por la naturaleza y complejidad de los factores que integran estos intentos, entendemos que debiera actuarse sin apresuramientos y disponerse de fórmulas tan concretas como sea posible, a efectos de hacerlas viables y adaptables a las disímiles condiciones estructurales de las economías y mercados de los distintos países latino-americanos que pudieran entrar en un área coordinada.

No obstante creemos que la posición del Uruguay^a dada la índole de sus producciones exportables y en la relación que lógicamente debe guardar con las corrientes de importación que dependen en grado sumo, por ahora, de países fuera del área, puede ser en cierto grado comprometida como consecuencia de un intento demasiado acelerado de integración regional, a pesar de que, en los primeros tiempos, no puede ser grande y tiene que concretarse más bien a una liberalización del intercambio sobre la base de la eliminación de trabas arancelarias y otros factores restrictivos.

Otro elemento que conviene señalar en apoyo de que el Uruguay no debe apresurar su adhesión incondicional a fórmulas que todavía distan mucho de ser concretas en materia de coordinación económica, está dado por la falta de estudios estadísticos y de adecuación de nuestra tarifa sobre bases más acordes con nuestra realidad económica y la de otros países y también más sensibles a las fluctuaciones de los precios de los artículos importados, racionalizándola y ajustándola a las más modernas técnicas de organización, clasificación y denominación ya adoptadas por otros países.

De esta manera, se podría contar con una tarifa de combate que simplificaría las negociaciones, pues no habría que recurrir a otros mecanismos extra tarifarios de difícil cuantificación para el equilibrio que exige la reciprocidad de tratamiento que se impone en esta materia. A la vez, se contaría con un mayor margen para el otorgamiento de concesiones arancelarias y para la consiguiente obtención de las compensaciones correspondientes. Finalmente, las ventajas tarifarias que se podrían conceder a los países integrantes de la zona de libre comercio, y las que obtuviéramos en compensación, constituirían un factor preferencial mutuo de real significación. Una diferencia substancial entre el tratamiento preferencial a los productos originarios del área, con respecto a sus similares provenientes de los terceros países, contribuirían efectivamente a la expansión del mercado interregional.

En eso se está y el gobierno ha evidenciado su especial preocupación por este punto creando, por decreto de 14 de julio, una Comisión Especializada, para el estudio del arancel sobre las bases expresadas.

Por consiguiente, parecería que es más razonable urgir el estudio de la tarifa y otros factores restrictivos a efectos de adecuarlos a la realidad económica que estamos viviendo, dentro de las posibilidades de los Acuerdos Internacionales vigentes antes, o por lo menos al mismo tiempo, que la realización de cualquier estudio en materia de coordinación económica de América Latina.

La mayoría de los países latino-americanos, entre otros Brasil, Chile, Perú y creemos que la Argentina también lo está haciendo, han realizado profundas modificaciones en sus tarifas de importación, y en sus sistemas cambiarios que provocaron una contracción de los volúmenes y en los valores de intercambio.

De consiguiente repetimos, tenemos el imperioso deber de acudir lo más rápidamente posible, a realizar estudios, tan profundos como lo requieran las circunstancias, de nuestra tarifa, así que en caso de firmarse y ratificarse el proyecto de "zona de libre comercio" que se tramita, podamos entrar en una posición negociadora adecuada, o aún mismo, para posibles renegociaciones o peticiones de concesiones equivalentes a terceros países, por los retiros que, de hecho y de derecho nos hayan hecho otros bloques ya constituidos, para negociar con los países que se están incorporando y se incorporen en el futuro al GATT, para posibilitar las renegociaciones tarifarias generales que tendrá lugar a fines de 1960 y principios de 1961.

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO

- Cuaderno N° 1. — "Naturaleza Financiera del Aporte Patronal para Asignaciones Familiares".
- Cuaderno N° 2. — "Las Clasificaciones Presupuestales en el Uruguay".
- Cuaderno N° 3. — "Significado del Presupuesto en el Estado Moderno".
- Cuaderno N° 4. — "Parafiscalidad Social y Profesional en la República O. del Uruguay".
- Cuaderno N° 5. — "Las Organizaciones Internacionales de Finanzas Públicas".
- Cuaderno N° 6. — "Antecedentes y Naturaleza Financiera del Ingreso Cambiario en el Uruguay".
- Cuaderno N° 7. — "La Fuente de la Obligación Tributaria en la Tasa".
- Cuaderno N° 8. — "El Sistema Tributario del Uruguay".
- Cuaderno N° 9. — "Algunas consideraciones sobre los efectos económicos de los gastos y de los ingresos públicos".
- Cuaderno N° 10. — "Naturaleza financiera de los proventos y su tratamiento en nuestro régimen positivo".
- Cuaderno N° 11. — "Administración del Personal en el Uruguay".
- Cuaderno N° 12. — "La llamada "Huelga de Impuestos" y el Movimiento Pujade en Francia".
- Cuaderno N° 13. — "La fiscalidad uruguaya en el último decenio".
- Cuaderno N° 14. — "Estructura y efectos de los gastos personales en el Uruguay".
- Cuaderno N° 15. — "El concepto de empresa en el Impuesto a las Ganancias Elevadas".
- Cuaderno N° 16. — "Los institutos de seguridad social y la inversión de sus reservas".
- Cuaderno N° 17. — "Sistematización de los estudios científicos de los gastos e ingresos públicos".
- Cuaderno N° 18. — "La imposición a las sociedades en el Uruguay".
- Cuaderno N° 19. — "La imposición a los pagos del Estado".
- Cuaderno N° 20. — "Problemas de legislación y técnica tributaria nacionales".
- Cuaderno N° 21. — "Los subsidios en Finanzas Públicas".
- Cuaderno N° 22. — "Equilibrio Presupuestal y Período Financiero".
- Cuaderno N° 23. — "De la tierra a la energía — Dos siglos de teorías sobre el impuesto único".
- Cuaderno N° 24. — "Estructura y análisis de nuestra legislación presupuestal".
- Cuaderno N° 25. — "Contribución al estudio de las finanzas locales"
- Cuaderno N° 26. — "Los impuestos finalistas en el Uruguay".

"Selección de Temas de Finanzas Públicas" — Nros. 1 al 17.

"Boletín Informativo". — Nros. 1 al 22.

"Memorias: 1950/1956 - 1957 - 1958 - 1959.