

# INTEGRACION ECONOMICA Y ESTRUCTURA PRODUCTIVA

Por Vicente PARAJON

En el presente trabajo se pretende poner de manifiesto los efectos que sobre las economías de los nuevos candidatos a la adhesión a las Comunidades Europeas, España, Portugal y Grecia, se pueden esperar desde un punto de vista técnico, basado en los desarrollos recientes del análisis económico referido a la integración económica.

Si bien las conclusiones son, en general, válidas para los tres países candidatos, por su condición de países pequeños y menos avanzados en relación con los que hoy componen las Comunidades, se mencionan de forma específica el caso español, para el cual los datos reales son más inmediatos, por razones obvias.

No se pretende tampoco agotar las consideraciones analíticas, sino matizar los aspectos que sean más útiles en el empeño de sacar conclusiones válidas en el marco de las economías analizadas.

• • •

Existe una rama relativamente reciente de la Teoría Económica que se ocupa de los efectos de la formación de grupos de países económicamente integrados, que se conoce como la teoría de la integración.

Aunque las uniones aduaneras tienen una larga historia, la teoría de las mismas se ha desarrollado en los últimos treinta años, de forma paralela a las iniciativas de integración realizadas en Europa Occidental en los años de la II postguerra.

La teoría formal de la integración económica empezó a tomar cuerpo con la publicación, en 1950, del artículo pionero de VINER (1). Desde entonces se ha desarrollado un cuerpo importante de teoría, cuyo tema central constituye una

---

(1) J. VINER: «The Customs Union Issue», *Carnegie Endowment for International Peace*, 1950. Sin embargo, la proposición más importante de VINER se encontraba ya en un artículo suyo publicado en sueco en 1931.

aplicación de la teoría del «second best» (2). Su desarrollo se ha visto favorecido por el progreso alcanzado en otras ramas de la teoría del comercio internacional, aunque también se ha visto estimulado por la necesidad de encontrar soluciones a problemas prácticos en la medida en la cual la teoría pudo haberse aplicado en casos concretos.

El atractivo primario para participar en un proceso de integración económica internacional nace de las esperanzas de ganancia económica bajo la forma de un aumento de la producción o de su ritmo de crecimiento u otros. Los fundamentos de esas ganancias para el grupo de países pueden derivarse de algunas de las fuentes siguientes:

1. Aumento de la producción debido a la especialización derivada de la ventaja comparativa de tipo estático.
2. Aumento de la producción debido a una mejor explotación de las economías de escala.
3. Ganancias debidas a una mejora de la Relación Real de Intercambio (RRI) del grupo de países integrados en relación al resto del mundo.
4. Mejoras forzadas en la eficiencia económica derivada de una mayor competencia.
5. Cambios estructurales inducidos por la integración que afectan a la cantidad y a la calidad de los factores de la producción tales como trabajo, capital (incluido el cambio tecnológico), la dirección empresarial, etc.
6. Aumento de los niveles de inversión productiva y de la renovación tecnológica, por la mejora de las expectativas empresariales asociadas con el proceso de integración.

Estos son los principales elementos que determinan los efectos positivos o negativos de todo proceso de integración económica y que son analizados por la teoría de la integración, sean uniones aduaneras, zonas de libre cambio u otras formas.

La parte de la teoría de la integración que se ocupa del primero de estos componentes se conoce como teoría básica de la integración. Se trata de un análisis estático que estudia las implicaciones en términos de bienestar social de las medidas tomadas al constituirse una zona de libre cambio o una unión aduanera entre varios países. Se supone que los precios reflejan adecuadamente los costes de oportunidad, que el comercio es equilibrado, se mantiene constantemente la RRI y se desprecian los efectos de las economías de escala.

El concepto de unión aduanera lleva consigo el que los países que la componen eliminen entre sí los obstáculos arancelarios y no arancelarios, y establezcan, respecto al resto del mundo, un arancel común y una política comercial común.

Cuando se forma una unión aduanera, los precios relativos de los bienes en los mercados interiores de los países miembros quedan alterados por la desaparición de los aranceles a la importación procedente de los otros miembros. La mayor

---

(2) R. G. LIPSEY & K. LANCASTER: «The General Theory of Second Best», *Rev. of Economic Studies*, vol 24, 1956-57.

preocupación de VINER fue el saber si los efectos de este cambio eran beneficiosos o perjudiciales para el grupo de países unidos y para el mundo en su conjunto. Su respuesta se refirió a los efectos de la unión aduanera sobre la eficiencia en la asignación de recursos. Su exposición parte del supuesto de unas elasticidades nulas de demanda y de costes de producción constantes llegándose, por tanto, a una especialización completa. VINER llamó creación de comercio a la que se produce al importar bienes de bajo coste procedente de un país miembro en lugar de consumir los bienes de alto coste producidos internacionalmente, mientras que empleó el término de desviación de comercio para referirse al abandono de la importación de bajo coste procedente de fuera de la unión, que es sustituida por otra de alto coste procedente de un país miembro.

Si predomina el efecto de creación de comercio, habrá mejor eficiencia en el sentido de poder producir más a partir de unos recursos dados.

VINER pensó que la unión aduanera debe ser considerada como buena o mala, según qué efecto predominase.

La teoría básica de VINER ha sido elaborada por autores posteriores. Mayores progresos han sido realizados por MEADE y LIPSEY al final de los años 50, aunque el trabajo de MEADE no se publicó hasta 1970.

Usando la teoría del equilibrio parcial y conceptos cardinalistas del bienestar, la aportación de MEADE aclara las implicaciones de la sustitución entre mercancías por el lado de la demanda y abandona el supuesto de costes constantes.

El uso del equilibrio parcial es propio de cambios marginales de aranceles, pero en el caso de la total desaparición de los mismos su efectividad es más discutible.

Una de las aportaciones de MEADE (3) ha sido la introducción en el análisis de los efectos consumo. Si la demanda no es perfectamente inelástica, la unión aduanera no sólo influye en la forma descrita por VINER, sino también sobre el consumo. Los miembros de la unión tenderán a aumentar el consumo de mercancías importadas de otros miembros, a la vez que reducirán el de las procedentes del resto del mundo. Las ganancias posibles de bienestar derivadas de esta expansión adicional del comercio pueden añadirse a las derivadas de la creación de comercio y compensar parcialmente las pérdidas debidas a la desviación de comercio.

LIPSEY y GEHRELS (1956) (4) desarrollaron de forma independiente un análisis similar sobre los efectos consumo.

LIPSEY plantea el análisis desde el punto de vista de un país. En su exposición no considera los efectos sobre la producción al suponer ésta constante, y se concentra en los efectos de la unión aduanera sobre la eficiencia en el uso de los recursos para el consumo. Emplea un modelo especial de equilibrio general y curvas de indiferencia social de tipo ordinal. En este contexto, LIPSEY demuestra que el bienestar nacional y mundial puede aumentar en una unión aduanera con gran desviación de comercio, siempre que el efecto consumo favorable compense un efecto producción desfavorable.

(3) J. E. MEADE: «The Theory of Customs Unions», North Holland Publishing Co., 1956.

(4) R. G. LIPSEY: «The Theory of Customs Unions: A General Survey», *Economic Journal*, vol. 70, 1960; F. GEHRELS: «Customs Unions from a single country view point», *Review of Econ. Studies*, vol. 24, 1956.

MICHAELY (5) obtuvo, en 1965, el mismo resultado de LIPSEY usando el concepto de «ganancia potencial del comercio» de KEMP y SAMUELSON, y ello sin suponer costes constantes ni especialización completa.

Una importante sistematización de la teoría básica ha sido realizada más tarde por VANEK y KEMP (6). Su análisis emplea el equilibrio general e incorpora efectos sobre la RRI. KEMP tiene en cuenta el comercio de servicios productivos (movimientos de capital). Su modelo es de tres países y dos bienes, por lo que no puede tratar el tema de la complementariedad.

Todas estas elaboraciones estáticas de la teoría de las uniones aduaneras sólo llegan a determinar el signo de los efectos beneficiosos o perjudiciales, quedando todo pendiente de cuantificar, por estar dependiendo de las características de los países afectados, el tamaño económico de los países, niveles de los aranceles, elasticidades de demanda y posibilidades de producción.

Por ello, estas aportaciones básicas, si bien constituyen el punto de partida de la teoría de la integración, no han sido aceptadas en la práctica como concluyentes en cuanto al efecto final de un proceso de integración.

## I. AMPLIACION DE LA TEORIA BASICA

Una de las mayores dificultades de la teoría de las uniones aduaneras tal como ha sido desarrollada por VINER, MEADE y LIPSEY, radica en su incapacidad para explicar por qué una unión aduanera debiera llegar a existir, cuando a través del comercio totalmente libre, o por lo menos, por medio de una política de reducciones arancelarias no preferenciales un país puede alcanzar los beneficios de una unión aduanera por medio de la creación y expansión del comercio, sin incurrir en las pérdidas derivadas de la desviación del comercio.

Pero resulta que no son la misma cosa una reducción arancelaria general, sin medidas iguales por parte de otros países, que las reducciones arancelarias efectuadas en el marco de un proceso de integración.

Las dificultades se pueden superar al reconocer que los aranceles existen por razones de la política económica seguida. La teoría de la integración puede entonces intentar arrojar luz sobre la eficacia relativa (desde el punto de vista de dos o más países considerados conjuntamente) de la protección arancelaria preferencial o de la no preferencial. Este ha sido el enfoque adoptado en dos importantes artículos escritos simultáneamente: el uno de ellos por H. G. JOHNSON (7), que contempla las uniones aduaneras como un medio para rebajar los costes excesivos de la producción industrial, y el otro, escrito por COOPER y MASSELL (8), en el

(5) M. MICHAELY: «On Customs Unions and the Gains from Trade», *Economic Journal*, vol. 75, 1965.

(6) J. VANEK: «General Equilibrium of International Discrimination», *Harvard University Press*, 1965.  
M. C. KEMP: «A Contribution to the General Equilibrium Theory of Preferential Trading», *North Holland Publishing Co.*, 1969.

(7) H. G. JOHNSON: «An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions», *Journal of Pol. Econ.*, vol. 73, 1965.

(8) C. A. COOPER & B. F. MASSELL: «Towards a General Theory of Customs Unions for Developing Countries», *Journal of Political Economy*, vol. 73, 1965.

cual las uniones aduaneras se contemplan como generadoras de mercados para los productos de alto coste fabricados por la industria de cada país componente de la unión.

Si un proceso de integración es capaz de convencer a los responsables de la política económica para adoptar una actitud liberalizadora de las medidas anteriormente tomadas para proteger a su industria naciente, éste podría ser un camino más efectivo y menos costoso para dar al sistema productivo y a su estructura una configuración que resulte beneficiosa a largo plazo para la economía.

La protección arancelaria puede estar justificada por motivos no económicos. Puede desearse la industria por motivos de prestigio o de defensa nacional; la agricultura puede protegerse por motivos sociales. Si tal es el caso, la estructura esencial de la teoría estática puede mantenerse, añadiéndole los detalles necesarios.

Pero puede ser que la protección se imponga básicamente por razones económicas. En este caso la justificación de la protección y del proceso de integración puede depender del juego de factores económicos que quedan excluidos de la teoría básica de la integración. Tales factores más conocidos son los que afectan a la RRI y a las distorsiones interiores del sistema productivo.

Prescindiendo por el momento de elementos asociados con la RRI, analicemos la teoría básica de la integración con un enfoque que puede dar luz sobre las decisiones de un país para integrarse o no en una unión aduanera y sobre las consecuencias que se puedan derivar de tal orientación. A tal efecto, el enfoque protagonizado por H. G. JOHNSON parece el más apropiado.

Se trata, por tanto, de explicar las razones que pueden mover a un país a unirse con otros en un proceso de integración económica, bajo la forma de unión aduanera. Para ello tendremos que encontrar una medida del deseo de protección de un país, para estudiar luego en qué condiciones ese país estaría dispuesto a renunciar a la protección, sin perder con ello el grado de desarrollo alcanzado en su estructura productiva.

La teoría acepta la existencia de objetivos no económicos a la hora de tomar ciertas decisiones en el campo de la acción de un gobierno. Se supone, en todo caso, que esta acción gubernamental se basa en un intento racional para compensar divergencias entre los costes y los beneficios.

Los conceptos más manejados se refieren a bienes de consumo público y bienes de consumo privado, renta real en el sentido de utilidad disfrutada tanto a través del consumo público como del consumo privado y producto real definido como la producción total de bienes y servicios apropiables privadamente. El consumo público recae sobre bienes y servicios provistos por el Estado con medios obtenidos a base de reducir el consumo privado. El término consumo público se refiere en realidad al consumo en un sentido amplio, incluyendo a la inversión pública. La exposición que sigue parte de la existencia de una preferencia por la producción industrial, que de algún modo se desea proteger. En efecto, en las economías industrializadas modernas, una parte muy importante del empleo, de la producción y de la renta se genera en el sector industrial y en los servicios íntimamente unidos al desarrollo de la industria. El Estado asume una parte de esa preferencia por la industria en sus decisiones de política económica.

Desde la época de la Gran Depresión de 1929, y, en especial, después de la II Guerra Mundial, el Estado ha asumido responsabilidades más directas y más extensas en el desarrollo de la industria. La razón fundamental de tal actitud radica en el hecho de que el crecimiento y la competitividad de la industria constituyen los ejes esenciales del desarrollo económico, a la vez que los servicios se desarrollan espontáneamente según la extensión y diversificación del sector industrial, al mismo tiempo que en función de las necesidades nuevas, manifestadas por el progreso técnico y hechas posible por el crecimiento de los ingresos distribuidos.

La preferencia colectiva por la producción industrial hace aparecer a ésta como un bien de consumo colectivo o público, conseguible haciendo que el Estado gaste más recursos para promover la producción industrial.

Esta responsabilidad creciente del Estado en el desarrollo industrial se materializa en varias formas de ayuda o intervención, de las cuales nos interesa considerar aquí las de subsidio directo y subsidio indirecto, sea éste último bajo la forma de arancel o de reducción del impuesto. El arancel implica un impuesto sobre el consumo cuyos ingresos revierten hacia el productor en cuanto suministrador del producto consumido y hacia el Estado en la medida en la que el productor no sea capaz de competir con las importaciones. El subsidio en forma de reducción del impuesto depende de la existencia de impuestos suficientemente elevados sobre la actividad productiva, y su importancia ha sido mayor en los años posteriores a la II Guerra Mundial. El subsidio directo es más eficiente que el arancel, pues elimina el aumento de precio del consumo a que conduce el arancel, pero éste es el más aceptado, ya que el ingreso para financiar el subsidio resulta difícil de sacar al contribuyente.

Esta competencia en el uso de los recursos del Estado llevará a que la distribución de los recursos productivos de la economía entre el consumo privado y el colectivo sea tal que la satisfacción marginal por unidad de recursos gastados sea la misma en ambos destinos.

Suponiendo que la acción de los responsables de política económica siga criterios de racionalidad, la protección se intentará llevar hasta el punto donde el valor de la utilidad colectiva marginal que se obtenga del consumo colectivo de los bienes industriales producidos interiormente sea igual al aumento del coste privado marginal originado por la producción industrial protegida. Al hacerlo así, las autoridades maximizarán la renta real del país, sin maximizar el producto real, ya que la maximización de la renta real requiere sacrificar una parte del producto real que se destina a cubrir la preferencia por el consumo colectivo de la producción industrial.

El aumento en el coste privado marginal, originado por la producción industrial protegida, se puede descomponer en dos partes: el coste de la producción marginal y el coste del consumo privado marginal. El coste de la producción marginal, expresado como la proporción en la cual el coste interior excede al coste del mercado mundial, se mediría por el tipo arancelario, en el caso en que el sistema productivo usase sólo factores de producción interiores. En un modelo más complejo de producción, el coste de la producción marginal, expresado de forma semejante como un excedente en términos de proporción sobre el coste mundial,

se mediría por el tipo arancelario menos la proporción que represente el incremento porcentual de los costes interiores sobre los costes mundiales por el hecho de existir otros aranceles sobre los bienes usados como «inputs», todo ello dividido por la proporción del valor del producto final que se considera constituye el consumo colectivo.

Si designamos  $CP_j$  el coste de producción marginal de la mercancía  $j$ , sea  $t_j$  tipo arancelario que recae sobre ella,  $a_{ij}$  el coeficiente del «input»  $i$  en la producción interior de  $j$ ,  $CE_j$  y  $CI_j$  los costes internos y externos de  $j$ , podemos poner

$$CP_j = \frac{CI_j - CE_j}{CE_j} = \frac{CE_j + CE_j \cdot t_j - CE_j}{CE_j} = t_j$$

en el 1.º caso,

$$\text{y } CP_j = \frac{CE_j + CE_j \cdot t_j - \sum a_{ij} \cdot t_i - CE_j}{CE_j} = t_j - \frac{\sum a_{ij} \cdot t_i}{CE_j}$$

en el 2.º caso, en que el consumo colectivo afecte al total producto final.

El coste del consumo privado marginal originado por la producción industrial protegida incluye la pérdida del excedente del consumidor debida a la reducción del consumo, originada al aumentar el arancel necesario para aumentar en una unidad marginal la producción interior. La magnitud de este coste marginal depende del tipo arancelario y de la sensibilidad precio de la demanda en relación con la oferta, siendo tanto mayor cuanto mayor sea la sensibilidad precio de la demanda.

En un modelo simple, que prescindamos de los efectos cruzados sobre la producción y sobre el consumo, y de las relaciones «input-output», el coste de bienestar debido a un aumento pequeño del tipo arancelario puede expresarse por

$$-\frac{dB}{dt} = \frac{t \cdot dA}{dp} - \frac{t \cdot dC}{dp},$$

siendo  $B$  = bienestar,  $t$  = tipo arancelario,  $p$  = precio anterior,  $A$  = producción interior del bien protegido,  $C$  = consumo interior del bien protegido, las cantidades se miden en unidades de valor a precios de comercio libre, de tal modo que  $dt = dp$ . Los dos términos de la derecha en la fórmula anterior son el coste de la protección de la producción marginal, y del consumo marginal, donde  $dC/dp$  tendría signo negativo.

El presente análisis se refiere al coste del bienestar derivado, no de una elevación del tipo arancelario, sino de un aumento de la producción protegida. Por

ello, dividiendo por  $dA/dp$  conduce a  $-\frac{dB}{dA} = t - \frac{t \cdot (dC/dp)}{dA/dp}$ . La segunda expre-

sión del segundo miembro de la ecuación es el coste del consumo privado marginal derivado de la producción industrial protegida. El cociente entre  $dC/dp$  y  $dA/dp$  es la relación entre las inclinaciones o pendientes de la demanda y oferta, o también conocida como la sensibilidad precio relativa de la demanda.

El aumento en el coste privado marginal originado por la producción industrial protegida puede también expresarse en términos de las elasticidades de oferta y demanda, como  $-dB/dA = t(1 + A \cdot \eta / C \cdot \epsilon)$ , donde  $\eta$  y  $\epsilon$  son respectivamente las elasticidades de la demanda de consumo y de la oferta interior. En esta fórmula se establecen las condiciones de equilibrio en el límite, cuando un país desea aumentar su bienestar colectivo con medidas aceleradoras de la producción industrial. Esta situación de equilibrio depende tanto de su estructura productiva como de su demanda de consumo privado que recae sobre la producción que se desea promocionar.

Si se tuviera en cuenta la diversidad de productos industriales que pudieran ser protegidos, y se reconociese la posibilidad de contribuir de forma distinta por parte de cada producto a la satisfacción de la preferencia colectiva por la producción industrial, el principio sentado más arriba tendría que ser remodelado para convertirse en la igualdad entre el valor de las utilidades marginales derivadas de las distintas líneas de producción industrial y el aumento del coste privado marginal.

Este nuevo principio no llevaría consigo la igualdad de los tipos arancelarios, porque, por un lado, la utilidad colectiva marginal de un dólar de producción industrial dependería de lo que se haya producido, y porque, por otro lado, variaría la relación entre el exceso de coste de la producción protegida marginal y el tipo arancelario con ella, al variar las relaciones «input-output» y la sensibilidad precio de oferta y demanda. Por todas estas razones, la estructura arancelaria que maximizase la renta real no llevaría consigo aranceles iguales para todos los bienes protegidos.

En lo que sigue prescindiremos de todas estas complicaciones, y consideraremos la producción industrial como un agregado único, obtenido totalmente con «inputs» interiores.

En el equilibrio, el aumento del coste privado marginal debido a la producción industrial protegida mide el grado marginal de preferencia por la producción industrial.

En la figura 1  $1O_E$  es la curva de oferta mundial de productos industriales (medidos en valores unitarios a precios del mercado mundial), supuesta perfectamente elástica, y  $DD$  es la curva de demanda compensada (utilidad constante) de tales productos (a nivel de utilidad privada del comercio libre).  $O_I O_I$  es la curva de oferta interior y  $PO_{I+U}$  es la curva del coste privado marginal originado por la producción protegida, incluyendo el coste del consumo privado marginal. La distancia vertical entre  $PO_{I+U}$  y  $1O_E$  representa el coste privado excedente en el margen de la producción protegida. Geométricamente,  $PO_{I+U}$  debe construirse con respecto a  $O_I O_I$ , de tal forma que para cualquier arancel  $t$  el área  $PSR$  sea igual al  $ABC$ .  $VV$  representa el valor marginal de la producción industrial al pasar a ser consumo colectivo, medido en unidades de poder de compra mundial. El máximo de la renta real se alcanza en  $S$ , cuando se requiere el uso del tipo arancelario  $t$ , y poniendo de manifiesto un grado marginal de preferencia por la producción industrial  $v$ , el cual será mayor cuanto más hacia la derecha esté la línea  $VV$  y cuanto más elástica sea, y cuanto mayor sea la oferta  $PO_{I+U}$ .

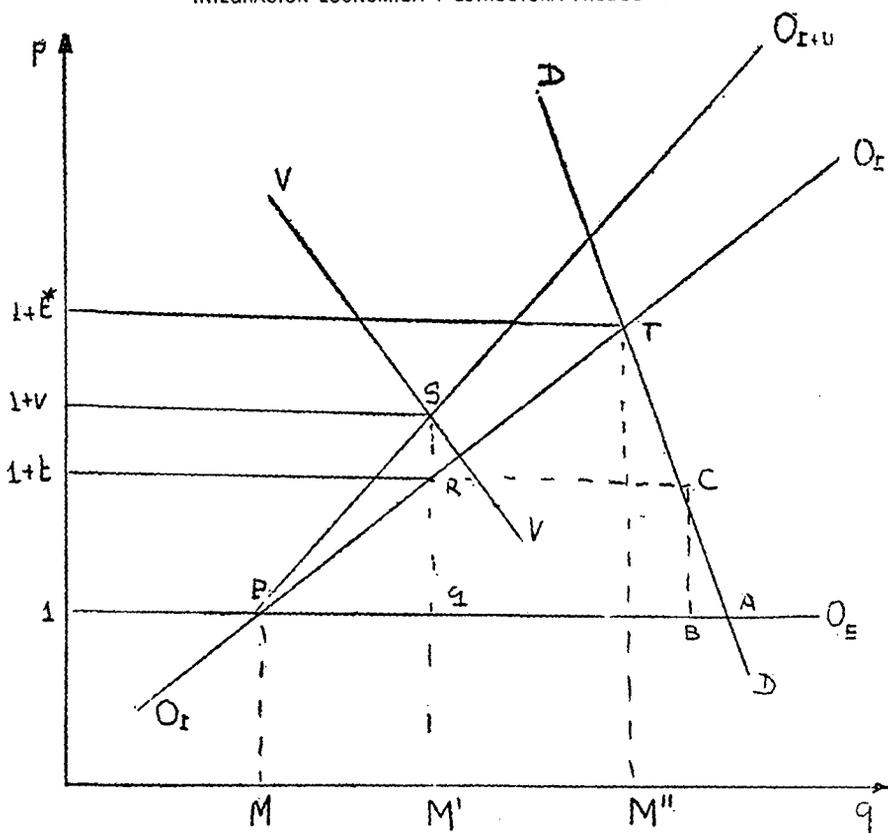


Fig. 1

Si las condiciones de la demanda y la preferencia por la producción industrial tienden a ser las mismas en todos los países, cuanto menor sea la capacidad competitiva de un país en la producción industrial (representado por la posición de P respecto a A), mayor será su preferencia por la producción industrial y su nivel arancelario.

Del mismo modo, si la capacidad competitiva de un país empeora, o sea, si  $O_I O_I$  se mueve hacia la izquierda, el mantenimiento de la misma renta real máxima exigiría un aumento en el grado de protección.

La realidad histórica pone de manifiesto el cumplimiento en la práctica de estos dos casos mencionados. Ello también se puede deducir de la ecuación anterior si igualamos el grado marginal de preferencia  $v$  con el aumento en el coste privado

marginal, o sea, si 
$$\frac{v}{t} = 1 - \frac{dC/dp}{dA/dp} = 1 + \frac{A \cdot \eta}{C \cdot \varepsilon}.$$

Si  $\eta/\varepsilon$  permanece constante,  $v/t$  decrece con  $A/C$ , que puede ser considerado como indicador de la competitividad. Una disminución de  $t$  podría ir con un aumento en  $v$  sólo si la elasticidad de la demanda aumentara en relación con la

elasticidad de la oferta cuando  $t$ , y con ella  $\frac{A}{C}$  aumenta.

El nivel máximo de preferencia por la producción industrial que puede conseguirse con la protección  $t^*$  corresponde al nivel  $OM''$  de producción. Dado que el precio interior no incluye ningún subsidio y debe crecer con la producción si se quiere que las ventas resulten rentables, es necesario aumentar el arancel con el subsidio a la exportación. Pero esta política continuará hasta llevar consigo incrementos de costes de producción y de consumo, que serían contrarios a la mejora pretendida de la renta real.

La figura 1 presupone el caso de un país importador neto de productos industriales en comercio libre. Pero puede ser que los exportadores netos también posean una preferencia por la producción industrial, que puede alcanzarse con precios por debajo de los mundiales (si  $VV$  corta a  $O_1O_1$  por debajo del precio mundial) o con subsidios a la exportación del mismo nivel que el arancel con objeto de impedir la reimportación. Su representación gráfica correspondiente sería aquella en que  $P$  y  $A$  se encontrasen invertidos, la demanda mundial fuera  $1D_2$  y  $s$ , el tipo de subsidio y del arancel, sustituyese a  $t$ . (Véase figura 2.)

En la práctica del comercio internacional nos encontramos con ejemplos de subsidios a la exportación tanto de países proteccionistas de altos costes como en caso de países competitivos en los mercados exteriores.

Tanto los subsidios a la exportación como la protección de los aranceles son exponentes de la preferencia colectiva por la producción industrial, a las que ciertos países están dispuestos a sacrificar una parte de sus recursos productivos y de su consumo privado.

El análisis realizado supone que el país estudiado es pequeño en el concierto económico internacional, de modo que los cambios en sus exportaciones e importaciones no afecta a los precios a los que importa y exporta. Los aranceles de un tal país no nacen como deseo de explotar una posición monopolística o monopsonica, sino todo lo contrario, por el deseo de crear una base para su producción industrial. ¿Cuáles serían las condiciones para que la reducción de aranceles entre un país avanzado y otro menos avanzado resulte mutuamente beneficiosa, suponiendo que el segundo país haya impuesto un arancel como consecuencia de su preferencia por la producción industrial?

La reducción de aranceles mutuamente beneficiosa que se puede conseguir con una negociación es posible sólo hasta el punto en que el arancel del país menos desarrollado le permite disfrutar de una posición monopolística o monopsonica, y ello no conduciría nunca a abandonar totalmente la protección. A esa situación llegaría cuando, establecidas sus bases para la producción industrial, el país pequeño hubiese encontrado formas de explotar tal posición en ciertos mercados,

INTEGRACION ECONOMICA Y ESTRUCTURA PRODUCTIVA

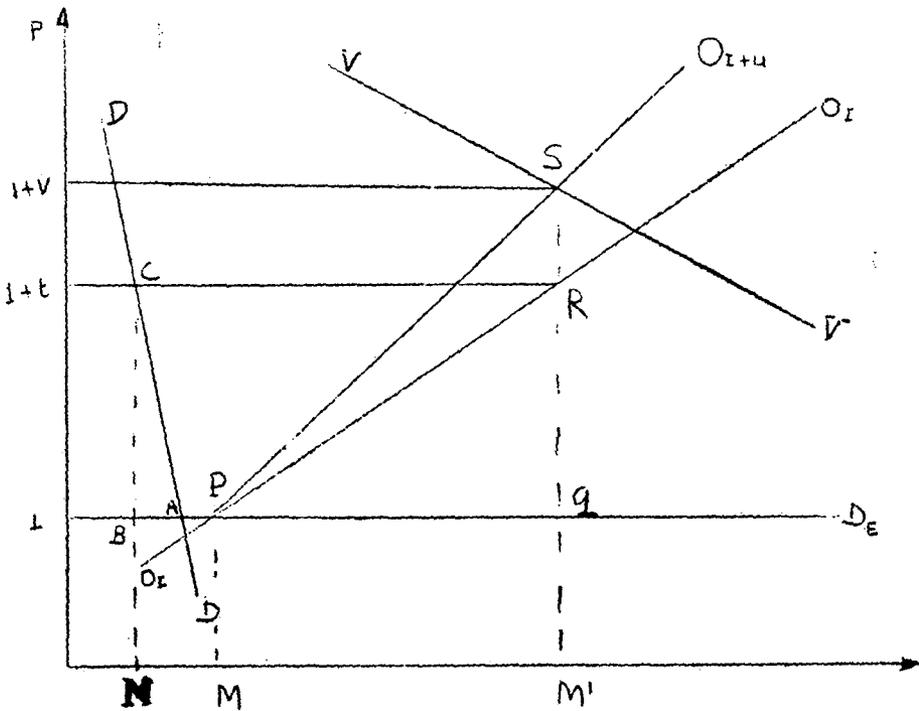


Fig. 2

después de haber logrado convencer a otro país para que reduzca sus aranceles al nivel del comercio libre.

Tal principio puede explicarse poniendo de manifiesto el atractivo de una reducción pequeña de los aranceles para un país pequeño, que conduzca a ampliar el comercio sin cambiar la RRI (relación entre los países).

La presencia de aranceles significa que en cada país el valor privado marginal de un incremento de las importaciones es superior a su precio (el arancel se impone porque el coste social marginal de las importaciones excede al precio), de modo que cada país sale ganando con la reducción recíproca de aranceles, y la reducción continuará hasta que uno de los países alcance el comercio libre.

Pero en el país más avanzado el valor social marginal de un aumento de las importaciones es superior al valor privado marginal, puesto que un incremento de las importaciones lleva consigo un aumento de las exportaciones, y por ello, de la producción industrial y la utilidad del consumo colectivo asociado con la industria.

Por el contrario, en el país menos desarrollado el valor social marginal de un incremento de las importaciones es inferior al valor privado marginal, dado que

una expansión del comercio lleva consigo una contracción de la producción industrial y una pérdida de utilidad derivada del consumo colectivo asociado con la industria.

Dada una maximización racional de la renta real, el país habrá fijado su arancel de tal modo que el valor social marginal de un incremento de las importaciones sea inicialmente igual a su coste social marginal, y por ello, el país no ganará en términos de renta real (contrariamente a en términos de producto real) con una expansión del comercio sin cambiar la RRI.

Así, mientras el país avanzado tendría un incentivo para aceptar la propuesta de reducción recíproca del arancel, el país menos avanzado no le interesará a menos que posea un poder monopolístico o monopsonico explotado por su arancel. Si no posee tal poder, aceptaría únicamente una reducción recíproca del arancel que prometiese una mejora en su RRI. Pero el país avanzado no tendría interés en presentar tal propuesta, ya que ello representaría un sacrificio no pedido en la explotación de su posición privilegiada. Si posee poder monopolístico o monopsonico aceptaría una reducción recíproca del arancel, pero sólo hasta el punto en que su tipo arancelario igualase el aumento de coste privado marginal de la producción industrial. En ese punto, el país más pequeño y menos desarrollado continuaría manteniendo un cierto nivel de protección.

Por ello, la reducción recíproca del arancel podría conducir solamente a que un país llegue al comercio libre, siempre que tal país fuese el más avanzado; y ello requeriría que su poder monopolístico o monopsonico fuese inferior al del país menos avanzado.

Pero tal resultado no conduciría a establecer entre ambos países o entre esos grupos de países una situación correspondiente a la unión aduanera. Habría, por tanto, que hacer intervenir más factores para poder inducir a las partes a renunciar a su preferencia por la producción interior, aun a costa del proteccionismo.

El convencimiento de que un abandono conjunto por parte de un grupo importante de países de sus niveles de proteccionismo podría más que compensar las posibles pérdidas medidas a nivel estático y suponer una mejora general del bienestar y la eficacia productiva, daría a la creación del comercio y a la expansión del mismo un mayor peso específico que el que por el propio juego estático pueda esperarse.

## II. ASPECTOS DINAMICOS DE LA INTEGRACION

Bajo el supuesto de una preferencia por la producción industrial, tal como se desarrolló la sección anterior, las reducciones arancelarias negociadas en un marco preferencial recíproco tienden a mantener el proteccionismo que convenga a sus miembros y, en particular, el que convenga a los países más avanzados de ese grupo, por una parte, y la que necesite el país menos avanzado para garantizar su producción industrial y, con ella, su renta real, por otra.

Siguiendo las normas del GATT se ha previsto una excepción a la regla de la nación más favorecida que considera a las uniones aduaneras como procesos que no contradicen tal regla de base. Ello se ha hecho partiendo del supuesto de que, al constituirse preferencias del 100 % de los derechos arancelarios y referidas a todos los productos, tal proceso pueda constituir un movimiento importante hacia la liberalización de los intercambios más bien que un aumento del proteccionismo. Ello es más cierto cuando los países que participan en la operación suponen un porcentaje importante del comercio internacional.

La especialización derivada de la ventaja comparativa que en un sentido estático podría conseguirse en la producción industrial de un país pequeño y menos avanzado, participante en la unión aduanera, le compensaría así de la pérdida sufrida al reducir sus aranceles y perder una parte de su preferencia por la producción industrial.

Pero las posibilidades compensadoras del país más pequeño y menos avanzado no se terminan en los efectos estáticos de la unión aduanera.

Existen importantes aspectos dinámicos de la integración que pueden mejorar substancialmente las expectativas de los países que se embarcan en una operación de este tipo.

Tal como hemos mencionado al principio de este artículo, trataremos de desarrollar la naturaleza, el significado y el alcance de los otros efectos de las uniones aduaneras que hacen relación a los aspectos dinámicos de las mismas, tratando en cada caso de precisar las condiciones que permiten asegurar su puesta en práctica.

## II.1. Economías de escala.

Los distintos autores están básicamente de acuerdo al afirmar que las economías de escala constituyen un significativo argumento a favor de la creación de uniones aduaneras.

En un trabajo ya clásico en el tema de las economías de escala, H. B. CHENERY (9) ha demostrado que mientras la renta «per capita» se multiplica por seis, la participación de la producción de bienes de inversión en la producción industrial total se multiplica por tres, según un proceso de desarrollo que se considera normal en una muestra de cincuenta países industrializados y subdesarrollados. Si se aumenta el tamaño del país, las mayores desviaciones sobre la normal se registran en las industrias de maquinaria, equipos de transporte y bienes intermedios, donde las economías de escala son importantes.

En países de desarrollo intermedio, los sectores más dinámicos están constituidos por los productores de mercancías sustitutivas de importaciones en ese período en que el mercado interior se está ampliando por el aumento de la demanda y por la mejora en sus recursos productivos. Los límites del mercado interior

---

(9) H. B. CHENERY: «Patterns of Industrial Growth», *American Economic Review*, vol. 50, sept. 1960.

impiden que el proceso continúe y se extienda a otros sectores de bienes intermedios y de bienes de inversión donde las economías de escala son más importantes.

La naturaleza del mercado en el que operan las empresas productoras constituye un importante elemento a tener en cuenta en la discusión sobre las posibles ventajas que se puedan deducir de las economías de escala. La competencia imperfecta, los impedimentos administrativos y los intereses monopolísticos impiden el establecimiento de plantas de bajo coste de fabricación que pudiera absorber una parte importante del mercado, o bien obstaculizan a empresas extranjeras a hacerlo.

Por ello, el desbloqueo de una tal situación puede venir por la creación de un mercado exterior junto con otros países que permitan establecer una mayor concurrencia, asegurando así la implantación de plantas de bajo coste.

Si existen condiciones mínimas a operaciones de este tipo, una sola empresa puede abastecer el mercado regional creado, ampliando la producción, reduciendo los costes unitarios mediante la producción de ciertos componentes en un solo país de la unión aduanera, mientras mantiene las actividades de ensamblaje o terminado en los varios países del grupo. Incluso plantas de este estilo pueden asegurar la exportación a terceros países, ampliando con ello el mercado.

SCITOVSKY (10) ha mencionado que el alto grado de imperfecciones del mercado, el riesgo y la incertidumbre derivados de la inestabilidad política y la tendencia de las empresas interiores a procurarse altos márgenes de beneficio con niveles bajos de producción limitan de forma importante la disponibilidad de las empresas a establecer plantas que sean óptimas a los niveles de demanda futura. Por ello, los aumentos de la demanda se encuentra satisfechos con nuevas plantas no óptimas o equipadas ineficientemente.

Por eso, una expansión del mercado que se extienda a otros países al constituir una unión aduanera puede ser un método eficiente de romper las limitaciones mencionadas y poder atraer la instalación de plantas de bajo coste que puedan irse expansionando con los aumentos de la demanda.

No cabe duda que muchos de estos elementos tienen una notable aplicación al mercado español en relación con el comunitario europeo. Así, por ejemplo, la mayor parte de nuestras plantas de producción de coches alcanzan una dimensión por debajo de mínima óptima de planta, que según un estudio realizado en la Gran Bretaña (11), se ha podido constatar que la dimensión óptima mínima (aquella dimensión por encima de la cual toda duplicación de la dimensión reduce el coste medio unitario en menos del 5%) de planta que produzca un único modelo de vehículo sería de 500.000 unidades al año. Por encima de 100.000 unidades al año, el coste por vehículo disminuye (incluido el coste inicial de desarrollo tecnológico del modelo y de sus componentes), de forma muy pronunciada hasta las 250.000

(10) T. SCITOVSKY: «International Trade and Economic Integration as a Means of Overcoming the Disadvantages of a Small Nation», *Economic Consequences of the Size of Nations*, Macmillan, 1960.

(11) C. F. PRATTEN: «Economies of Scale in Manufacturing Industry», *Cambridge University Press*, 1971.

unidades al año y menos pronunciadamente de ahí en adelante hasta las 500.000 unidades.

## II.2. Mejora de la Relación Real de Intercambio (RRI).

La RRI depende de factores que pueden considerarse como componentes de aspectos estáticos de la teoría de la integración. Sin embargo, dado que una mejora permanente de la RRI tiene lugar con el transcurso del tiempo, cuando las mejoras en la estructura productiva se transmiten a los precios de importación y exportación, ello obliga a considerarla como factor de dinamismo.

En su relación con la constitución de las uniones aduaneras, la RRI ha sido estudiada por R. A. MUNDELL (12), habiendo llegado a las siguientes conclusiones:

- Una reducción preferencial de aranceles por un país miembro mejora la RRI de los otros países miembros en relación con el país miembro que haya hecho la reducción y en relación con el resto del mundo, pero la RRI del país que ha hecho la reducción con relación a los países terceros puede mejorar o empeorar.
- El grado de mejora de la RRI de los otros países miembros será mayor cuanto mayor sea la reducción del país miembro, y ello establece la presunción de que la ganancia de un país al participar en un proceso de integración será mayor cuanto mayores sean los aranceles iniciales de los países miembros.
- Las proposiciones anteriores se mantienen cuando todos los bienes son sustitutivos en el consumo interior de cada país miembro. Cuando existe complementariedad entre los bienes de los países miembros y del resto del mundo, se presenta la posibilidad de que la RRI de este último mejore en relación con todos los países miembros.

El último punto ha sido puesto de manifiesto también por otros autores, como MEADE (13), para quien una unión aduanera tiene mayor probabilidad de aumentar el bienestar cuando la economías de los países miembros son muy competitivas entre sí y potencialmente complementarias. MEADE precisa que una unión aduanera entre dos países tendrá mayores posibilidades de mejorar el bienestar general cuando cada país es el principal suministrador del otro para los productos que le exporte, y cuando cada país constituye el principal mercado del otro para los productos que importa de tal procedencia.

Es cierto que un alto grado de complementariedad entre las economías de los países miembros de una unión aduanera es difícil de establecer desde el principio, pero a medida que el proceso de integración progresa las posibilidades de com-

(12) R. A. MUNDELL: «Tariff Preferences and the Terms of Trade», the *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 32, 1964.

(13) J. E. MEADE: «The Theory of Customs Unions», *North Holland Pub. Co.*, 1955.

plementariedad van aumentando al irse reestructurando los sistemas productivos de los países miembros de acuerdo con la especialización intraindustrial exigida por el mercado interior y por la presencia en los mercados de terceros países.

Este fenómeno no se produce cuando los países permanecen alejados por las barreras arancelarias y no arancelarias, por las legislaciones naciones y por las medidas de política económica que cada país aisladamente toma para defender su estructura productiva y su competitividad exterior.

### II.3. Mayor concurrencia.

Los posibles beneficios de una unión aduanera están íntimamente relacionados con las fuerzas competitivas derivadas de la ampliación del mercado dominado antes por las estructuras monopolísticas de los mercados nacionales.

La eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias que aíslan cada mercado nacional debería llevarse a cabo de forma gradual y progresiva de modo que no se causen daños importantes a las empresas existentes, sino que con el aumento general de la demanda y la expansión del mercado vaya también creciendo el comercio intra-zonal. Esta evolución tiene efectos muy positivos con objeto de hacer desaparecer las rigideces del mercado interior. De hecho, las mayores ganancias en este sentido pueden tener lugar en los países que se conviertan en importantes exportadores de ciertas mercancías, ya que con objeto de competir en el exterior, las empresas correspondientes tomarán inevitablemente medidas para reducir sus costes e instalarán equipos mejores que conduzcan a menores precios y a expulsar del mercado a otras empresas marginales en el país al que exportan.

En otro sentido, la creación de una unión aduanera conduce a mayores contactos entre los empresarios de los países miembros, con la consiguiente mejora en la organización empresarial y en la de la producción. Incluso a ello les inducirán la presión de empresas exteriores a la unión que traten de obtener ventajas de la creación de un mercado regional mayor, bien sea mediante sus empresas subsidiarias ya establecidas en el interior de la unión, o mediante la formación de empresas conjuntas con empresas domiciliadas en el interior.

R. F. MIKESSELL (14) ha puesto de manifiesto las oportunidades que brinda la constitución de una unión aduanera para mejorar la estructura productiva de aquellos países menos desarrollados que se incorporan a la misma y no poseen un alto grado de concurrencia en sus mercados interiores. No cabe duda que este hecho tiene también enorme aplicación al caso español en relación con los países europeos. Por razones históricas bastante complejas, nuestra industria se ha creado y desarrollado en condiciones alejadas de la libre concurrencia, que hoy son todavía sensibles en sectores muy amplios de nuestra estructura productiva.

En un sentido contrario, TINBERGEN (15) ha argumentado en favor de una

(14) R. F. MIKESSELL: «The Theory of Common Markets and Developing Countries», en R. F. Harrod and D. C. Hague (eds.): *International Trade Theory in a Developing World*, Macmillan, 1963.

(15) J. TINBERGEN: «Heavy Industry in the Latin American Common Market», *UNECLA*, Chile, 1960.

mejor planificación regional como opuesta a una extensión de la concurrencia en los sectores de la industria pesada, basándose en que en estas industrias la mayor concurrencia no siempre es el mejor medio para producir el mejor resultado, dados:

- los largos períodos necesarios para construir los grandes proyectos;
- las cantidades enormes de capital requeridas;
- los fracasos de la empresa privada a la hora de establecer la industria pesada en su ubicación óptima.

Es cierto que los argumentos de Tinbergen tienen un enorme peso cuando la creación de la industria pesada se realiza partiendo prácticamente de cero. Pero allí donde la extensión y diversidad del sector industrial es mayor pierde su fuerza la argumentación frente a la presión ejercida por un mercado abierto y en creciente expansión.

#### **II.4. Efectos inducidos sobre la inversión.**

La constitución de una unión aduanera como forma de ampliar mercados constituye un determinante sobre la inversión y la productividad y en el fortalecimiento de industrias decadentes que sirven un mercado local. Esto suele tener lugar en las primeras etapas del desarrollo industrial mediante el desarrollo de los sistemas de transportes en el interior del país, la mejora en los sistemas de comercialización y el crecimiento de la renta. Pero en países con determinado nivel de desarrollo industrial, los incentivos para invertir basados solamente en desarrollos interiores tienen sus limitaciones.

En primer lugar, en el caso de un gran número de industrias, las elasticidades renta pueden ser muy pequeñas y la producción de nuevos bienes como sustitutos de las importaciones depende de la dimensión del mercado necesaria para establecer plantas de tamaño adecuado. Esta sustitución de importaciones puede forzarse mediante aranceles, pero tales industrias, una vez establecidas, se limitan a mantener sus márgenes de beneficio por falta de dinamismo en la demanda.

En segundo lugar, la inversión inducida internamente no suministra divisas para importar los bienes de equipo, la energía o las materias primas necesarias para la renovación de la producción o la ampliación de las operaciones.

Por el contrario, la inversión inducida por una expansión de la demanda externa evita tales inconvenientes. La demanda de exportación no depende del bajo crecimiento de la renta interna y suministra las divisas necesarias para un aumento de la capacidad productiva por instalación de equipos importados. La apertura de mercados vecinos por el camino de la integración, añade una nueva dimensión al crecimiento del mercado interior. Las elasticidades de la demanda y de la oferta aumentarán substancialmente, particularmente porque parten de valores muy pequeños en países de desarrollo industrial intermedio. Esto va a aumentar la flexibilidad económica y a abrir nuevas oportunidades de inversión, tanto procedente del interior como del exterior.

En el caso español, la inversión extranjera ha tratado de crear bases productivas en el interior, no sólo para poder servir al mercado limitado nacional, sino también para servir de plataforma para aumentar las ventas en el interior del Mercado Común, una vez que España sea miembro efectivo.

Pero por el momento los recursos internos no se han movilizado aún en esta expansión general de la inversión para mejorar el aprovechamiento de las ventajas de la integración. Por el contrario, nos encontramos con un decrecimiento constante en los últimos años de la formación bruta interior de capital en términos reales, que han sido de —4.9 % en 1975, —2.8 % en 1976, —1.7 % en 1977 y de —6.0 % en 1978. Estas solas cifras ponen a la luz la urgente necesidad que tiene la economía española de invertir esta tendencia, y de ahí que se busquen encontrar caminos para reorientar de nuevo una expansión de la mejora de la inversión y de las instalaciones productivas.

## II.5. Cambio tecnológico.

En todos los países industrializados modernos la investigación científica y el desarrollo tecnológico constituyen piezas maestras del desarrollo económico y social a largo plazo. La aparición y realización de nuevas ideas, en lo que concierne a productos nuevos o nuevas técnicas de producción, constituyen el vehículo fundamental del crecimiento económico y de la satisfacción de las necesidades nuevas y antiguas.

De ahí que muchos gobiernos hayan promocionado la innovación tecnológica en los sectores industriales como parte de su política de desarrollo industrial.

El objetivo de mantener el grado de competitividad internacional en sectores de tecnología de punta ha llevado a muchos países industriales a gastar grandes sumas en desarrollo tecnológico en sectores como la aeronáutica, la electrónica, la energía nuclear y otros.

La naturaleza y los mecanismos por los que la ciencia y la tecnología influyen sobre la economía son con frecuencia mal comprendidos. Es importante distinguir entre invención, innovación y difusión de una tecnología.

La invención es la idea de una nueva aplicación de la ciencia y de la tecnología. La innovación consiste en la puesta en práctica por primera vez de la utilización comercial de la invención. La difusión consiste en extender el uso de la innovación a otros usuarios.

Para quienes se preocupan del progreso de la productividad industrial, la difusión de una tecnología dada, sea nacional o extranjera, constituye lo más importante de dicho proceso. Los mecanismos de la difusión son los mismos en el plano nacional y en el internacional: expansión de la empresa innovadora, patentes, nuevas mejoras aportadas independientemente, compra del nuevo producto, circulación de los conocimientos científicos y tecnológicos a través de escritos o de las personas.

El esfuerzo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (R&D) que puede realizar un país afecta esencialmente a las fases de la invención y de la

innovación, y, en menor medida, a la fase de la difusión de la tecnología, de la que depende primordialmente la productividad. La mejora de la productividad encuentra límites absolutos a su progreso, determinados por la misma tecnología, y no pueden superarse más que por medio de la innovación tecnológica.

Una unión aduanera constituye un vehículo por el cual los agentes económicos en varios países pueden establecer las colaboraciones necesarias que aceleren el cambio tecnológico en los sectores productivos. En efecto, hoy en día la empresa es el agente principal de la innovación tecnológica. Las presiones que le inducen a ella proceden de las modificaciones de precios a que dan lugar, de las actividades innovadoras de la concurrencia y de la acumulación de conocimientos científicos y técnicos que se van extendiendo entre los responsables de las empresas. Cuando se trata de tecnologías tradicionales, la libre circulación del producto y del factor trabajo (en todos sus niveles profesionales) son los principales agentes de la difusión tecnológica entre los países.

En las industrias de tecnología de punta, la unión aduanera permite más fácilmente cooperaciones entre los países y sus agentes económicos en grandes proyectos tecnológicos que de otro modo no serían acometidos a nivel de cada país. Incluso puede haber campos del desarrollo tecnológico donde la acción conjunta de varios países es el medio decidido por los órganos de integración para llevar adelante el cambio tecnológico.

El caso español presenta unas características de situación donde el sector R&D ha sido prácticamente abandonado, perjudicando enormemente a la capacidad innovadora de los sectores productivos, aumentando la dependencia de acuerdos de concesión de patentes. No es de esperar que la integración cambie pronto tal situación de partida, pero las importaciones de tecnología podrán realizarse con mayor facilidad dentro de un marco europeo, donde no se trate sólo de comprar patentes, sino de establecer lazos más permanentes entre las empresas.

## CONCLUSIONES

Analizados los principales aspectos puestos en juego en un proceso de integración, particularmente aquéllos por los cuales se suele estudiar el efecto presumible de una unión aduanera, aparecen los elementos dinámicos como los más atractivos a la hora de decidir las esperanzas puestas en la evolución futura de las economías de los países asociados.

Con nuestro enfoque de la teoría estática de la integración no se concluye de manera determinante y clara cuál será el efecto final de la creación de una unión aduanera. Se han puesto de relieve particularmente los aspectos en los que se fundamentaría de una forma racional la integración entre países de distinto grado de desarrollo, y con economías no necesariamente complementarias. Se ha visto que no siempre la desaparición de las barreras arancelarias es el punto de llegada óptimo para todas las partes.

Los aspectos dinámicos de la integración pueden dar muchas más perspectivas de un resultado favorable, y la experiencia de los países europeos parece con-

firmar esta opinión, en especial la integración conseguida entre los Seis países fundadores de la CEE en los años 60.

Cabe preguntarse si ese resultado positivo tiene probabilidades de repetirse en el caso de España. «A priori» existen elementos que parecen confirmar que los aspectos dinámicos primarán sobre los estáticos, debiendo obtenerse una solución final altamente favorable. Los mecanismos a través de los cuales esos elementos dinámicos pudieran actuar, parecen poder funcionar en el caso de la integración española. No obstante, es necesario tener en cuenta un elemento externo que viene a añadirse al nuevo contexto de la integración. Se trata de la crisis de las materias primas y de la energía que sufre la economía mundial desde 1973. La experiencia de los años 60 no nos sirve de mucho en nuestro caso. ¿Podrán jugar los elementos dinámicos de la integración en un ambiente internacional donde las estructuras productivas están sometidas a cambios profundos?

**NOTAS**

