

POLITICA ARANCELARIA Y DE PROMOCION DE EXPORTACIONES: ELEMENTOS PARA SU FORMULACION

JULIO J. NOGUES*

*I. INTRODUCCION***

En la Argentina el tema de la política comercial en general y la protección arancelaria en particular, ha sido sin lugar a dudas uno de los más controvertidos en años recientes. El espíritu netamente proteccionista que guió la formulación de la política comercial desde mediados de la década del '40 llevó a que nuestro país fuera hacia mediados de la década del '70 una de las economías más distorsionadas del mundo. No solo la teoría, sino también la realidad analizada por muchos investigadores han mostrado y cuantificado los costos ocasionados a los países que se embarcaron en la sustitución de importaciones como estrategia de desarrollo económico.

Ciertamente, la estructura de protección ha cambiado de manera importante desde 1976. Sin embargo, aún después de seis años de políticas de apertura, los incentivos en la Argentina siguen estando fuertemente escalonados. Asimismo, durante 1981, la continuidad de la propia política de apertura fue debatida intensamente. En esta dis-

* Centro de Estudios Monetarios y Bancarios del Banco Central de la República Argentina. Las opiniones expresadas son las del autor y no representan necesariamente las del Banco Central de la República Argentina.

** La primer versión de este trabajo fue terminada en setiembre de 1981 y la versión revisada que se publica en marzo de 1982. Las políticas económicas implementadas desde entonces discrepan significativamente de las propuestas en este trabajo. En la actualidad, las importaciones están prohibidas (salvo las de insumos no producidos) y las tasas de interés controladas. A pesar de estos cambios de política económica he preferido dejar inalterado el trabajo en su versión revisada. De este modo el lector podrá comparar por si mismo nuestra propuesta con la realidad económica que lo rodea.

cusión ciertamente sobresale el tema relacionado al grado y nivel de escalonamiento que debe tener el arancel de importación. Esto hace aconsejable una evaluación y discusión de los posibles efectos económicos que cabría esperar como consecuencia de la adopción de determinadas políticas en materia de barreras al comercio exterior.

En este trabajo presentamos un resumen de los efectos económicos que las políticas de sustitución de importaciones han tenido en nuestro país, como así también algunas características económicas de países que se han abierto al comercio internacional. En base a estas consideraciones inferimos algunos efectos económicos que cabría esperar si la Argentina aplicara políticas que la llevaran a tener un mayor grado de integración con los mercados internacionales de bienes.

La sección II presenta un resumen de mediciones referidas a los efectos estáticos que el arancel ha tenido en la Argentina. La sección III presenta una evaluación de la literatura que analiza la relación dinámica entre estructura arancelaria y tasa de crecimiento económico.

De este análisis, concluimos que un arancel relativamente uniforme y bajo estará asociado con una tasa de retorno social mayor que una política comercial que tienda a perpetuar el espíritu proteccionista que ha caracterizado a la economía argentina durante más de 30 años. En el resto del trabajo, discutimos algunas medidas complementarias que deben tenerse en cuenta en la formulación e implementación de la política comercial incluyendo los temas de regímenes especiales e incentivos a las exportaciones, y evaluamos algunos argumentos que han sido esgrimidos en contra de la propuesta de arancel uniforme.

En el pasado, el diseño de la política arancelaria se realizó sobre la base de criterios que se caracterizaban por su vaguedad económica, tales como grado de elaboración y/o importancia del valor agregado. Estos criterios siguen siendo defendidos por muchos, y en la práctica aún continúan aplicándose. En el apéndice presentamos algunas de las implicancias negativas que pueden derivarse de una formulación de la política arancelaria basada en estos criterios.

II. LOS EFECTOS DISTRIBUTIVOS Y DE BIENESTAR DE LA POLITICA ARANCELARIA

1. Los efectos distributivos de la política arancelaria

El efecto directo de un instrumento comercial que origina una barrera a la importación de un bien, es introducir una brecha entre los precios domésticos y los precios CIF de importación, elevando los primeros en relación a los segundos. Un principio elemental de economía señala que, esta brecha generará efectos redistributivos. El impacto distributivo no es el único efecto económico del arancel. Este, al ocasionar una asignación subóptima de recursos, disminuye la capacidad productiva de la dotación de factores con que cuenta el país generándose un menor nivel de producción interna. Analizamos en lo que sigue estas afirmaciones con mayor detalle.

Vemos en primer término los efectos distributivos que ocasiona el arancel. Estos efectos pueden ser analizados desde varios ángulos:

Gobierno vs. industrias protegidas

El mayor precio doméstico que el arancel hace posible, incentiva la producción interna del bien en cuestión en detrimento de la producción de exportables y de los bienes y servicios no comercializados. Asimismo, y suponiendo que el instrumento utilizado sea un arancel no prohibitivo, el gobierno verá incrementada su recaudación tributaria. Por el contrario, en el caso de utilizarse una restricción cuantitativa, por ejemplo, una cuota o licencia de importación, el gobierno dejará de tener participación en la pérdida de bienestar de los consumidores. En este caso, el ingreso que el mismo hubiera percibido en presencia del arancel es redistribuido hacia los importadores del bien sujeto a restricciones cuantitativas.

Ciertamente, durante la época de políticas discriminatorias de sustitución de importaciones, el gobierno tuvo escasa participación en los efectos redistributivos generados por las políticas proteccionistas. En la década del '60 y gran parte de la década del '70 la recaudación como proporción del valor de importaciones estuvo en alrededor del 10%. Durante estos mismos años, las diferenciales de precios domésticos en relación a los internacionales, de bienes producidos

por industrias sustitutivas de importaciones eran significativamente superiores al 10%, y en muchos casos superiores al 100% y aún al 200%. Obviamente, la existencia de restricciones cuantitativas bajo la forma de cuotas o licencias arancelarias de importación, aranceles y precios oficiales de importación prohibitivos, exenciones arancelarias a empresas privilegiadas, y el hecho de que los bienes no producidos domésticamente, fundamentalmente insumos industriales, entraban al país pagando aranceles reducidos son todas características del régimen comercial argentino que explican la baja participación del gobierno en los efectos redistributivos del régimen comercial ¹.

Industrias exportables vs. industrias protegidas

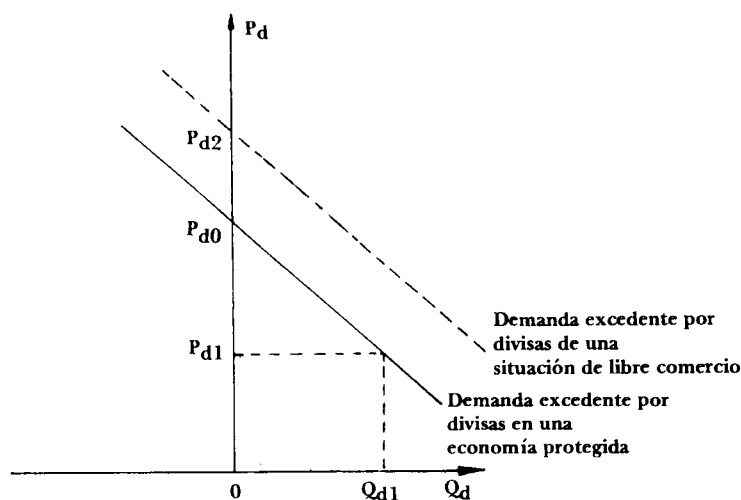
Para producir el crecimiento de las industrias protegidas es necesario que las mismas absorban recursos productivos, parte de los cuales serán extraídos de las industrias productoras de bienes exportables ². Asimismo, y por definición, un objetivo de la estrategia de sustitución de importaciones es el de lograr una disminución de las necesidades de divisas. Al disminuir la demanda de divisas, el tipo de cambio que equilibra la balanza comercial tiende a disminuir, y por lo tanto, el ingreso en pesos que reciben los exportadores también disminuirá. Las estimaciones de la discrepancia entre el tipo de cambio de libre comercio y el que prevalece en una situación de protección, muestran que en muchos países, incluido la Argentina, la misma ha sido significativa.

Esta sobrevaluación estructural del peso debe diferenciarse de la que puede surgir en regímenes de tipos de cambio fijo cuando el mismo no es ajustado a las pautas de inflación doméstica e internacional ³. El siguiente gráfico ilustra la diferencia fundamental entre estos dos tipos de sobrevaluaciones. En el eje vertical se indica el precio

¹ Véase NOGUES (1981a) para una exposición teórica y empírica del efecto económico de estos instrumentos en la economía argentina.

² En el caso argentino, estos movimientos de recursos hacia sectores sin ventajas comparativas se han visto reforzados por la existencia de derechos de exportación a productos tradicionales.

³ Esto no debe interpretarse como una propuesta de política cambiaria basada en la paridad del poder adquisitivo. Si una política de tipo de cambio flexible con mercados futuros eficientes no es políticamente viable, creemos que una política cambiaria que siga la paridad del poder adquisitivo ayudaría a evitar una causa importante de inestabilidad cíclica de la economía argentina.



real de la divisa (P_d : tipo de cambio deflacionado por un índice de precios de bienes no comerciados), y en el eje horizontal se muestra la demanda excedente de divisas, es decir, la diferencia entre la demanda y la oferta de divisas. Para un precio de P_{d0} la demanda es igual a la oferta y, por consiguiente, la demanda excedente es nula y el mercado está en equilibrio. Para precios mayores (menores) que P_{d0} la oferta es mayor (menor) que la de demanda de divisas y hay una demanda excedente negativa (positiva).

La demanda excedente por divisas en una situación de libre comercio está desplazada hacia la derecha con respecto a la curva observada en una economía protegida. Es decir, por ejemplo, para mantener el nivel real de las importaciones se requiere que una disminución arancelaria del $x\%$ sea compensada con un incremento de magnitud similar en el tipo de cambio. Esto origina un desplazamiento hacia la derecha en la demanda excedente de divisas estableciéndose un nuevo precio de equilibrio en P_{d2} . La diferencia entre P_{d2} y P_{d0} representa lo que nosotros hemos definido como sobrevaluación estructural del peso.

Esta sobrevaluación debe diferenciarse como dijimos, de la que puede aparecer como consecuencia de desfases importantes entre la evolución del tipo de cambio y de los precios. Los desequilibrios producidos por este tipo de sobrevaluación pueden corregirse en el corto plazo de dos maneras inadecuadas. En primer lugar, se pueden incre-

mentar las restricciones al movimiento de bienes, es decir, desplazando hacia abajo la demanda excedente de divisas con las consiguientes pérdidas de ingreso. Alternativamente, una situación de sobrevaluación del peso y déficit en la cuenta corriente puede financiarse con entradas de capital y/o pérdida de reservas. Esta segunda alternativa es viable en una situación caracterizada por una elevada movilidad de los capitales financieros en función de diferenciales de tasas de interés netas de riesgo.

Supóngase por ejemplo, que entre los períodos 0 y 1, los precios de los bienes no comerciables aumentan 100% mientras que el tipo de cambio no se altera. Esto implica una caída del 50% en el tipo de cambio real que ahora se ubica en P_{d1} . A este precio, hay una demanda excedente positiva por divisas como consecuencia de una demanda muy alta por importaciones y una oferta muy baja de exportaciones. El exceso de demanda de QQ_{d1} equivalente al déficit de la balanza comercial implica que el mercado de divisas no está en equilibrio. En una situación de escasez de divisas, el equilibrio se logra a través del racionamiento y la aparición de un mercado negro de divisas, o incrementando las restricciones al movimiento de bienes y desplazando hacia abajo la demanda excedente de divisas. Estas han sido las formas en que se equilibró tradicionalmente en el corto plazo el mercado de divisas cuando el tipo de cambio estaba sobrevaluado. Alternativamente, en situaciones de mercados libres, el déficit de la balanza comercial que surge como consecuencia de la sobrevaluación del tipo de cambio puede ser financiado con entradas de fondos financieros de corto plazo y/o pérdida de reservas. Sin embargo, esta segunda alternativa también sólo puede tener un carácter temporario como lo demuestra la experiencia argentina reciente.

De esta exposición sencilla se aprecia que, los cambios en la política arancelaria no ocasionan en el largo plazo desequilibrios en la balanza comercial. Por su parte, la sobrevaluación del peso implica sin lugar a dudas déficit comerciales, que en situaciones de mercados libres sólo pueden financiarse por entradas de capital financiero, atraídas por tasas de interés que pueden llegar a ser muy altas dependiendo entre otras cosas de la magnitud de riesgo involucrado.

La discriminación en contra del sector exportador vía barreras a las importaciones y exportaciones y el manejo inadecuado de la política cambiaria, acionado entre otras causas por las demoras en

hacer efectivas las devaluaciones en situaciones inflacionarias, han tenido efectos negativos de importancia. Los efectos de estas políticas sobre la distribución del ingreso, el bienestar, la tasa de desarrollo económico y el empleo serán analizados en las secciones siguientes.

Efectos del arancel sobre el ingreso de los factores de producción

La aplicación de un instrumento comercial no tiene un impacto neutro sobre los ingresos de los dueños de distintos factores de producción. Si, por ejemplo, se protegen industrias intensivas en capital, los ingresos de los dueños de las industrias protegidas se incrementan⁴. Asimismo, este tipo de políticas como otras que mencionaremos más adelante aumentan las necesidades de capital. La existencia de un efecto antiempleo como consecuencia de las características de la industrialización ha sido demostrado y cuantificado para varios países, incluido la Argentina.

Por ejemplo, en Nogués (1981 b) se presentan evidencias cuantitativas para el sector manufacturero de que a principios de la década del '70, las industrias exportables eran 30% más intensivas en mano de obra que las industrias competitivas con importaciones. Por otra parte, las primeras estaban discriminadas en contra por la política comercial, ya que tenían un promedio ponderado de protección efectiva levemente negativo, mientras que la tasa ponderada de protección efectiva correspondiente al grupo de industrias competitivas con las importaciones era de 130%. Concluimos por lo tanto, que alterando la política de incentivos escalonados e irracionales⁵ que caracteriza la estrategia de sustitución de importaciones —que aún subsiste en la estructura arancelaria aunque con menos intensidad que en el pasado FIEL (1980)— por otra de incentivos uniformes tanto a las

4 El trabajo pionero analizando la relación entre la política comercial y la distribución funcional del ingreso fue desarrollado por STOLPER y SAMUELSON (1941). Recientemente RODRIGUEZ (1981) en un modelo de equilibrio general que incorpora exportaciones tradicionales producidas por el sector primario, exportaciones manufactureras no tradicionales y un sector de industrias importables muestra las condiciones en que una disminución de la protección de este último sector incrementa los salarios reales.

5 Irracional tiene una connotación económica por el cual se quiere resaltar el hecho de que en muchos casos, el grado de protección acordado a las actividades sustitutivas ha sido superior al necesario para hacerlas marginalmente rentables. Con políticas de protección indiscriminadas, es altamente probable que las nuevas actividades sustitutivas, que se incorporan al proceso productivo a lo largo de la etapa de sustitución, no sean las más rentables en términos sociales.

ventas internas como a las exportaciones, incentivaría la expansión relativa de las industrias exportables aumentando las oportunidades de empleo para un nivel dado de actividad manufacturera⁶.

Finalmente, es de interés mencionar que en un trabajo reciente, Cavallo y Conejero (1981) también muestran evidencias cuantitativas en el contexto de un modelo macroeconómico, que el salario real hubiera sido más elevado en caso de que la Argentina hubiera seguido políticas comerciales abiertas al comercio internacional.

2. El impacto de la política arancelaria sobre el nivel de ingreso

También, es bien conocido el hecho de que, parte de la pérdida de bienestar que sufren los consumidores como consecuencia de la protección, no es redistribuido a nadie, lo que representa una pérdida neta de ingreso. Asimismo, un principio básico de asignación de recursos indica que en una situación de asignación óptima, los costos marginales sociales de ahorrar una unidad de divisa a través de la sustitución de importaciones deberían igualarse con los costos marginales sociales de generar una unidad de divisa a través de las exportaciones⁷. Las estimaciones muestran que la Argentina ha estado y está muy alejada de esta condición fundamental de equilibrio. Una evidencia clara de esto son los fuertes escalonamientos en las tasas de protección efectiva⁸. Más aún, dentro del sector industrial existen evidencias de que en el pasado las industrias sustitutivas de importaciones eran absolutamente ineficientes en el sentido de que en promedio usaban más de cada uno de los factores productivos por unidad de divisa ahorrada que la que usaban las industrias exportables por unidad de divisa generada. Por ejemplo, a principios de la década del '70 he estimado que las industrias sustitutivas usaban en promedio 82% más mano de obra por unidad de valor agregado a precios internacionales que las industrias de bienes exportables. Como las

6 Otros países latinoamericanos para los cuales se ha mostrado y cuantificado este sesgo antiempleo, son Brasil (CARVALHO y HADDAD), Colombia (THOUMI) y Uruguay (BENSION y GAUMONT). Estos trabajos se publican en KRUEGER et. al. (1981).

7 Véase BRUNO (1972).

8 Una cuantificación reciente de este escalonamiento ha sido publicada por FIEL (1980). Véase también el trabajo de SZYCHOWSKI y PERAZZO (1982).

primeras eran relativamente intensivas en capital, puede afirmarse que las mismas estaban caracterizadas por ineficiencias absolutas en relación a las industrias exportables⁹ - ¹⁰.

En el caso argentino, estas pérdidas de producto e ingresos no se originaron exclusivamente en el sector manufacturero. Reca (1976) para el sector agropecuario, y Cavallo y Conejero (1981) para la economía en su conjunto, también han estimado que la economía argentina ha sufrido significativas pérdidas de ingreso como consecuencia de una mala asignación de recursos ocasionada por una larga historia de manejo inadecuado de los instrumentos comerciales.

La magnitud de las evidencias cuantitativas que se presentan en los trabajos mencionados y que sólo se han detectado para otros países altamente protegidos, muestran la importancia de los costos sociales que ocasionaron las políticas asociadas con la estrategia de sustitución de importaciones.

Una conclusión de significativa importancia que se desprende de nuestra exposición anterior, es que una redistribución de recursos de las industrias sustitutivas de importaciones hacia los sectores exportadores, hubiera creado no solo mayores oportunidades de empleo sino que también hubiera ocasionado un nivel de producto más elevado. Los mayores niveles de empleo y producto hubieran generado mayores posibilidades de consumo a la comunidad y probablemente un incremento en la participación de los salarios del ingreso nacional.

3. La política comercial y la importancia del sector manufacturero

Un temor difundido respecto a los efectos de una política comercial abierta, es que un desmantelamiento de los instrumentos de protección ocasionará una disminución significativa en la participación del sector manufacturero en el producto bruto interno. Es importante destacar, que en teoría esto no necesariamente es así.

En primer lugar, en el sector manufacturero hay como dijimos industrias exportadoras e industrias sustitutivas de importaciones. En un proceso de apertura de la economía las primeras se expandirán,

⁹. Véase NOGUES (1980) Capítulo 3.

¹⁰ LEIBENSTEIN (1966) presenta una teoría económica que ayuda a explicar estas ineficiencias económicas absolutas.

relativamente, sobre todo si este proceso va acompañado por un incremento en el tipo de cambio real como predice la teoría. Pero aún en las industrias sustitutivas de importaciones, el número de bienes que las mismas son capaces de producir es significativamente mayor que el observado. Recuérdese que el espectro de bienes producidos por estas industrias en gran parte se explica por la discriminación histórica del régimen de incentivos. Por consiguiente, puede plantearse como hipótesis que muchos de los bienes no producidos en la actualidad por estas industrias, podrían requerir una combinación de factores más cercana a la dotación de factores del país que los producidos gracias a la protección indiscriminada. Esto implica, que si bien en un proceso de apertura de la economía la producción de bienes altamente protegidos se reducirá, las industrias sustitutivas de importaciones tendrán incentivos para empezar a producir aquellos bienes que usan una combinación de factores más cercana a la dotación de factores del país. Incluso, es posible plantear al menos como hipótesis, que algunos de los nuevos bienes que comenzarán a producirse se conviertan eventualmente en exportables y, que por lo tanto, algunas industrias que hoy son sustitutivas de importaciones tengan un comportamiento más dinámico en una economía abierta que en la situación actual de protección.

III. LA POLITICA COMERCIAL Y EL DESARROLLO ECONOMICO ¹¹

Respecto al comportamiento de largo plazo de la economía, las evidencias muestran que las tasas de crecimiento de los países que como la Argentina se adhirieron a la estrategia de sustitución de importaciones han sido significativamente inferiores a las correspondientes a economías relativamente abiertas al comercio internacional ¹². Aún

¹¹ Algunos argumentos presentados en esta edición son desarrollados más extensamente en KRUEGER (1980).

¹² En la Argentina se observa una caída dramática en su tasa de crecimiento económico a partir de la década del '30 época a partir de la cual se empezaron a incrementar las barreras al comercio internacional. En un estudio de corte transversal para distintos países, incluido la Argentina, BALASSA (1977) encuentra que economías abiertas al comercio internacional tienen una tasa de crecimiento económico relativamente alta. En este trabajo se explica la tasa de crecimiento económico por la tasa de acumulación de factores productivos y la tasa de crecimiento de las exportaciones. Esta última variable representa el grado de apertura de la economía y resultó tener un alto poder explicativo. BALASSA muestra que si la Argentina hubiese tenido una tasa de crecimiento de las exportaciones similar al valor medio estimado para los países incluidos en la muestra, la Argentina hubiera tenido una tasa de crecimiento económico 8,4% superior al valor histórico observado.

cuando no puede en este caso formularse una relación de causalidad perfecta entre estrategias comerciales y tasas de desarrollo económico, pueden sí plantearse varias hipótesis que explican las diversas experiencias.

1. Grado de distorsiones y tasa de desarrollo económico

En primer lugar, la protección implica por definición una mala asignación de los recursos productivos. Es decir, para una dada dotación de factores el ingreso obtenido es mayor cuanto menor es el grado de distorsión. Lo señalado en la última sección (punto 2), es un resumen de las estimaciones que avalan esta afirmación. Sin embargo, la estrategia de sustitución de importaciones tal cual ha sido aplicada en la práctica tiende a empeorar en forma creciente la asignación de recursos. Es bien conocido el hecho de que inicialmente existe una etapa fácil de sustitución de importaciones en la que se sustituyen fundamentalmente bienes de consumo no duraderos. A medida que se avanza en los objetivos de sustitución de importaciones de bienes de capital e insumos intermedios, los grados de protección necesarios para hacer rentable la producción doméstica de estas industrias tiende a aumentar y, por lo tanto, a empeorar la asignación de recursos con el consiguiente efecto negativo la tasa de crecimiento ¹³.

También cabe mencionar, que en una economía relativamente bien dotada con mano de obra, sus ventajas comparativas están ubicadas en industrias intensivas en trabajo. Por lo tanto, si estas economías se embarcan en políticas de sustitución de importaciones, se aumentará la producción de bienes que requieren procesos intensivos en capital. Esto incrementará la intensidad de capital de la economía originándose subempleo de la mano de obra y por consiguiente pérdida de ingreso, la cual puede ser creciente en el tiempo dependiendo

¹³ Obviamente, existen otras políticas que originan una asignación subóptima de recursos. Entre éstas cabe mencionar, la importancia de la inversión realizada por el sector público, y la ausencia de criterios sociales de inversión con que la misma es "evaluada".

de las características de la estrategia de sustitución de importaciones ¹⁴ .

2. Desperdicio de recursos y distribución de las rentas generadas por la política comercial

Asimismo, a medida que los instrumentos para controlar las importaciones se diversifican, y se introducen restricciones cuantitativas, el costo administrativo de la burocracia encargada de controlar las importaciones tiende a incrementarse. Por su parte, las empresas al tratar de maximizar el grado de protección dedican muchos esfuerzos con el objeto de conseguir que el Estado legisle para las mismas una posición de privilegio. Tanto las actividades de la burocracia administrativa estatal, como los esfuerzos por parte de las empresas para conseguir posiciones privilegiadas, insumen recursos productivos que al no volcarse a la producción de bienes ocasionan una pérdida en las posibilidades de consumo de la comunidad. En una economía menos protegida, una parte importante de estos recursos estaría dedicada a la producción de bienes con el consiguiente incremento de ingreso.

Debe señalarse también, que las evidencias disponibles para muchos países que al igual que la Argentina implementaron políticas intensivas de sustitución de importaciones muestran que las rentas generadas por la existencia de barreras comerciales estuvieron concentradas en pocas unidades de tamaño relativamente grande. Asimismo, también se han detectado casos en que como consecuencia de que las licencias arancelarias son otorgadas en función del tamaño de las empresas, éstas han sido diseñadas de un tamaño mayor que el necesario para abastecer el mercado interno, con el objeto de poder apropiarse

¹⁴ Desafortunadamente, las políticas económicas implementadas en el pasado no sólo distorsionaron los mercados de bienes sino también los mercados de factores productivos. Obviamente, estas y otras distorsiones también pueden poner una barrera al proceso de crecimiento económico. Para un análisis económico y una estimación de la importancia cuantitativa de estas distorsiones enfrentadas por empresarios en el sector manufacturero véase NOGUES (1981 c).

de mayores rentas. Esta ha sido una de las causas que han originado niveles importantes de capacidad ociosa en economías protegidas ¹⁵

3. Sesgo antiexportador, tamaño de planta y grado de competencia

También, la estrategia de sustitución de importaciones, tal cual ha sido implementada en la Argentina lleva a la economía a disminuir su capacidad exportadora. Como dijimos, las industrias protegidas quitan recursos a los sectores exportables, con lo cual disminuye la capacidad de inserción de la economía en los mercados internacionales. Además, dados los elevados niveles de protección otorgados a las industrias sustitutivas, las mismas tienden a colocar el grueso de su producción en el mercado doméstico. Ello ocurre, a pesar de un complicado mecanismo de subsidios a las exportaciones no tradicionales.

Dada la elevada protección y los escasos recursos fiscales disponibles, estas políticas si bien han incrementado la rentabilidad de las exportaciones, no han conseguido igualar la elevada rentabilidad que la protección hace posible a través de las ventas en el mercado interno ¹⁶. Por lo tanto, en la estrategia de sustitución de importaciones se crea un sector industrial cerrado a la competencia internacional, lo cual tiene varios efectos. En primer lugar, tiende a deteriorarse la calidad de los productos locales en relación a similares extranjeros. Asimismo, la ausencia de competencia incentiva comportamientos oligopólicos. Finalmente, en muchas industrias, el tamaño de planta que minimiza el costo unitario es mayor que la producción requerida por

¹⁵ Véase BHAGWATI (1978) para un análisis teórico y empírico de los efectos ocasionados por las restricciones cuantitativas. Puede ser ilustrativo describir la magnitud de los recursos que pueden estar involucrados en una situación típica de economías altamente protegidas como es la obtención de una licencia arancelaria de importación. Esta solicitud pasa por varias etapas cada una de las cuales insume capacidades productivas. Primero, y dado que los bienes importados con licencia tienen menor precio que el similar producido domésticamente, el empresario tiene incentivos para diseñar el proceso productivo del bien que produce, de forma tal que se use el bien importado. En segundo lugar, hay que computar los recursos humanos y materiales involucrados en la preparación de la solicitud de la licencia. Esta solicitud, una vez recibida por la autoridad competente debe procesarse con el consiguiente uso no sólo de recursos burocráticos sino también de capacidad empresarial. Estos son necesarios por la naturaleza misma de la licencia arancelaria. Por ejemplo, en el caso de los bienes de capital se requería un análisis respecto a las posibilidades que tiene la industria local para elaborar el bien de capital solicitado en la misma. Finalmente, si la respuesta es negativa, transcurrirá un tiempo prolongado hasta que se materialice la producción local (especialmente si se trata de un bien de capital), y además es probable que la calidad resultante del bien en cuestión sea inferior al ofrecido en los mercados internacionales.

¹⁶ NOGUES (1981 a).

el tamaño del mercado doméstico. Por lo tanto, la comunidad pierde los beneficios que podrían obtenerse a través de las economías de escala, que existen a lo largo de todo el espectro industrial, y no sólo en las industrias tradicionalmente exportadoras. Ciertamente, las mejoras en calidad, la mayor competencia, el incremento en los grados de especialización y en general la modernización y el crecimiento económico serán mayores cuanto más abierta al comercio internacional sea la economía.

4. Política cambiaria e inestabilidad cíclica

Otro hecho destacable que ha caracterizado a las economías protegidas y que ha disminuido sus niveles de ingreso ha sido la inestabilidad cíclica que las ha caracterizado. Acá nos interesa destacar, aquella inestabilidad ocasionada por una mala administración de los instrumentos comerciales y la política cambiaria. En este sentido, ha sido frecuente observar en regímenes de tipo de cambio fijos, como los que han imperado tradicionalmente en la Argentina, cómo el proceso inflacionario ha ocasionado sobrevaluaciones periódicas del peso. En estas situaciones, se ha observado una marcada resistencia por parte de las autoridades a devaluar. La devaluación ha sido demorada hasta un punto límite. Como hemos mencionado, los efectos negativos de la creciente sobrevaluación sobre la balanza comercial han sido tradicionalmente solucionados aumentando las barreras a las importaciones mediante el uso de numerosos instrumentos, con los consiguientes efectos negativos sobre la asignación de recursos y la tasa de crecimiento de la economía ¹⁷.

5. Rol de la inversión extranjera, el ahorro interno y el precio de los bienes de capital

Debe destacarse también el rol de la inversión extranjera en el proceso de desarrollo económico. Es bien conocido el hecho de que esta inversión afluó de manera significativa durante los últimos años de la década del '50 y principios del '60. La misma fue atraída a través

¹⁷ Para un análisis empírico de tipo macroeconómico en varias economías, véase KRUEGER (1978). Los efectos de la escasez de divisas sobre la tasa de crecimiento incentivaron el desarrollo de modelos de dos brechas. Véase CHENERY y STROUT (1966).

del uso de instrumentos distorsionantes como prohibiciones de importar, concesión de créditos a tasas de interés muy por debajo de aquellas que hubieran regido en una situación de libre mercado, desgravaciones impositivas, etc. En este contexto no puede descartarse la hipótesis teórica de que, como consecuencia de la manera con que se atrajo a la inversión extranjera la misma haya ocasionado una disminución del bienestar económico ¹⁸.

Si bien la disminución de la importancia del flujo de inversiones extranjeras durante las décadas del '60 y '70 puede ser atribuida a varias circunstancias, es probable que una de éstas haya sido precisamente el sesgo antiexportador, y el reducido tamaño de la economía local. Es de esperar por consiguiente, que en una economía más abierta, con reglas de juego estables y sin sesgo antiexportador, el flujo de inversiones extranjeras aumente y tenga un rol positivo en el incremento de las posibilidades de consumo y de la tasa de desarrollo económico.

También, es importante mencionar, que en muchos países se han observado incrementos en las tasas de ahorro doméstico, concomitantemente con los procesos de apertura (Krueger 1978). Obviamente, se espera que los mayores niveles de inversión que esto hace posible, tengan un impacto positivo sobre la tasa de desarrollo económico.

Finalmente, aún cuando la apertura económica no ocasione un incremento en la tasa de ahorro interno, la caída en los precios relativos de los bienes de capital producidos internamente ocasionados por la reducción arancelaria, implica que, para una tasa de ahorro se incremente la cantidad disponible de bienes de capital. Esto representa por consiguiente, otra relación posible de causalidad entre grado de apertura y tasa de desarrollo económico.

IV. CONSIDERACIONES SOBRE LOS COSTOS DE AJUSTE EN UN PROCESO DE LIBERACION DEL COMERCIO EXTERIOR

El análisis económico indica que, la economía debería abrirse al comercio internacional hasta el punto en que los costos marginales sociales sean iguales a los beneficios marginales sociales. En la práctica, y debido a la existencia de distorsiones ajenas a la política comercial es imposible evaluar el grado de apertura para el cual se verifica la condición de equilibrio mencionada. Acá simplemente quere-

¹⁸ Para una demostración teórica de que esto es posible véase JOHNSON (1967).

mos enunciar una hipótesis que sería importante de estudiar antes de dismantelar completamente los instrumentos de protección. La misma se refiere al proceso agudo de localización urbana de la población que acompañó al desarrollo económico argentino en las últimas décadas y que en gran parte, fueron causadas por las propias políticas proteccionistas. Dado que no está claro, a priori, si la demanda de mano de obra en el sector urbano bajo libre comercio será igual o superior a la oferta existente, parecería razonable postular al menos en una primera etapa un nivel positivo de protección a la industria. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el aumento de empleo para justificar la protección está limitado por varias circunstancias.

En primer lugar, hemos mencionado que al menos para el caso argentino la protección ha disminuido el proceso de generación de empleo. Esto no quiere decir obviamente, que la apertura de la economía no tendrá efectos de corto plazo sobre el empleo. Sin embargo, la importancia cuantitativa de este efecto, dependerá de la manera con que se implementan las políticas de apertura. Por ejemplo, la evidencia no permite descartar la hipótesis de que la apertura económica en años recientes perjudicó relativamente más a las industrias sustitutivas intensivas en trabajo, agravando el problema de empleo.

En segundo lugar, se postula a menudo que el arancel e incluso el escalonamiento del mismo es necesario, en un mundo con movilidad limitada de factores. Sin embargo, ha sido demostrado que los beneficios asociados con la apertura de la economía son significativos, aún en presencia de inmovilidad y desempleo temporal de factores productivos ¹⁹.

Obviamente, esto no quiere decir que los costos sociales que se incurren durante el período de ajuste no son importantes y por ende no requiere el diseño de políticas específicas. Por ejemplo, podría darse el caso de que los mismos pudieran disminuirse a través de la creación de programas de educación con el propósito de incorporar conocimientos en la fuerza de trabajo acorde con las nuevas características del proceso productivo de una economía abierta ²⁰. Pero del

19 Para una estimación empírica véase BALDWIN et. al. (1980) como así también la bibliografía citada en ese artículo.

20 Entre las políticas que eventualmente deberían analizarse se encuentran las referidas al seguro de desempleo y en general compensaciones económicas a los sectores afectados por la apertura comercial. Véase por ejemplo GLENDAY, JENKINS y EVANS (1980).

mismo modo con que eventualmente será necesario diseñar e implementar políticas tendientes a aumentar el grado de movilidad intersectorial de la fuerza de trabajo, también es importante analizar el grado en que las políticas existentes están limitando la movilidad de los factores y eventualmente modificarlas o eliminarlas. Por ejemplo, el conjunto de políticas que tienden a aumentar (disminuir) el costo del trabajo (capital) por encima (debajo) de su costo de oportunidad incentivan el uso de técnicas intensivas en capital y por ende generan menores oportunidades de empleo para una dada estructura productiva ²¹.

También hay otros elementos que serán determinantes importantes de los costos totales incurridos durante el período de transición. Por ejemplo, una parte importante de estos costos recaerán sobre los propietarios de las industrias sustitutivas altamente protegidas. Resulta claro que, los costos de la transición serán menores cuanto mayor sea la capacidad empresarial de estos propietarios para aprovechar las nuevas oportunidades de inversión que se abrirán en las industrias exportables y competitivas con importaciones como consecuencia de la racionalización de la estructura de protección.

También es importante observar que estas oportunidades pueden encontrarse en las mismas industrias donde estos empresarios están localizados. Si los costos que se incurren en un proceso intraindustrial son menores que los correspondientes a un proceso interindustrial de reasignación de recursos debido a la especificidad de los mismos, y la intensidad con que se combinan son muy similares para la producción de bienes dentro de una misma industria, los costos sociales durante el período de transición serán menores cuanto mayor sea el grado de especialización intraindustrial que incentive la nueva estructura de protección.

En conclusión, si el país ha estado durante más de cuarenta años movilizand o recursos productivos con los consiguientes costos de ajuste para sustituir importaciones de bienes con bajas tasas de retornos sociales, es racional postular que la comunidad debería estar capacitada y dispuesta a movilizar sus recursos a un costo no necesariamente

21 Entre las políticas cabe citar los impuestos sobre el salario, las desgravaciones impositivas y los aranceles bajos para la importación de bienes de capital. En NOGUES (1981 c) presentamos un análisis empírico de los efectos sobre el empleo de las distorsiones en los mercados de factores en la Argentina.

te más alto que el incurrido durante el largo período de sustitución de importaciones, asignándolos a la estructura productiva que se determinará en una economía abierta y, por consiguiente, con elevados retornos sociales. Asimismo, un ingrediente de fundamental importancia y que puede disminuir significativamente los costos del ajuste será el de que el sector privado esté plenamente seguro de que las nuevas reglas del juego son beneficiosas y de que tendrán estabilidad temporal ²².

V. *¿QUE INDUSTRIAS DEBERIAN FAVORECERSE?*

A menudo suelen sustentarse argumentos para justificar la necesidad de introducir escalonamientos en la estructura arancelaria y por ende, en los grados de protección efectiva recibida por los distintos sectores ²³.

Dado que este punto es crucial para la formulación de la política comercial, es importante mencionar los argumentos más relevantes como así también, las razones que eventualmente pueden o no sustentarlas ²⁴.

a. Las ventajas comparativas son dinámicas y el Estado debe por lo tanto, fomentar actividades privadas que en el futuro tendrán ventajas comparativas.

El punto débil de este argumento radica en el hecho de que si bien es cierto que las ventajas comparativas son dinámicas, resulta casi imposible imaginarse situaciones donde el Estado pueda predecir más correctamente que la actividad privada los bienes e industrias que en el futuro tendrán ventajas comparativas. Esto se debe al hecho de que las ventajas comparativas están determinadas por varias variables cuyo valor futuro es imposible predecir.

Incluso teóricamente, las predicciones que surgen de los distintos modelos de comercio internacional difieren de acuerdo con los supuestos de los mismos. Sin embargo, se ha demostrado que el poder

²² Esta condición fundamental no se cumplió en años recientes. Véase NOGUES (1982).

²³ Paradójicamente, ninguno de los argumentos publicados en los medios de difusión pública se han basado en la teoría de las externalidades.

²⁴ DADONE (1981) presenta y rebate otros argumentos esgrimidos en favor de la protección escalonada.

predictivo de la teoría neoclásica del comercio internacional es elevado. De acuerdo con esta teoría, las ventajas comparativas dinámicas son determinadas fundamentalmente por la evolución de la dotación relativa de factores. En este modelo, y a menos que se pronostiquen cambios de importancia en la dotación relativa de factores, las ventajas comparativas dinámicas no deberán alterarse significativamente.

. En un trabajo reciente Tuong y Yeats (1980) presentan evidencias del poder predictivo de esta teoría. Estos autores encuentran que los países menos desarrollados y abundantes en trabajo aumentaron durante las décadas del '60 y '70 su participación en las importaciones de los países industrializados los cuales son relativamente abundantes en capital. Este aumento en la participación se observa en bienes cuyos procesos productivos requieren un uso intensivo de mano de obra. El artículo mencionado muestra como un grupo de países abundantes en mano de obra, que luego de pasar por una etapa de perfeccionamiento se abrieron al comercio internacional pudieron aumentar su participación en los mercados de los países industrializados, en un grupo de bienes donde precisamente estos países han erigido barreras aduaneras relativamente elevadas ²⁵.

b. La carga impositiva que recae sobre distintos sectores económicos no es uniforme. El arancel debería, por lo tanto, escalonarse para compensar estas desigualdades.

Este argumento pareciera apoyarse en la noción de equidad en la distribución de la carga impositiva. Pero si la equidad es uno de los objetivos de la política fiscal, una mayor uniformidad de la carga impositiva puede lograrse a través de un impuesto generalizado al valor agregado. Este impuesto, junto con un arancel uniforme implicaría una tasa de protección efectiva legal uniforme entre industrias sustitutivas (McKinnon 1971). Por el contrario, pareciera imposible lograr un alto grado de equidad de la carga impositiva compensando la diferencial entre cargas impositivas ²⁶ a través del arancel. Esto se debe

25 El poder predictivo de la teoría neoclásica del comercio internacional, también ha sido documentada para países individuales que pasaron por una etapa de sustitución de importaciones y luego se abrieron al comercio internacional. Véase por ejemplo, Corea del Sur (HONG 1981).

26 Estas cargas impositivas deberían ser las efectivas, y no las observadas. El hecho de que siempre existen posibilidades de evasión fiscal hace muy difícil sino imposible la medición de las cargas impositivas efectivas. Obviamente este hecho pone una seria barrera de orden práctico a la propuesta que se analiza.

obviamente, al hecho de que el arancel tiene no sólo un efecto impositivo sino también un efecto de protección. Por lo tanto, aumentar el arancel en las industrias con mayor carga impositiva, implicará necesariamente una disminución de la protección para otras. Obviamente, es posible imaginarse situaciones donde el uso de este criterio para formular la política fiscal aumente las inquietudes observadas y perpetúe los efectos negativos de la protección escalonada que mencionamos en este trabajo.

c. También se ha señalado que el consumidor a igualdad de precio y calidad se inclina por el bien importado. Por lo tanto, el arancel debería ayudar para compensar este sesgo del consumidor a favor de los bienes importados.

Apoyar este argumento, es equivalente a afirmar que los consumidores son irracionales. Resulta más plausible pensar, que cuando los consumidores tuvieron posibilidades de elección entre bienes nacionales e importados —luego de haber estado ausentes estos últimos durante cuarenta años del mercado interno— se inclinaron racionalmente por los primeros debido a la mayor conveniencia que estos ofrecían en términos de calidad, durabilidad y precio.

d. Muchos de los insumos utilizados en la producción de bienes comerciables internacionalmente son producidos por industrias de bienes y servicios no comerciables internacionalmente.

Se arguye a menudo que la producción de éstos insumos se realiza en forma ineficiente y, dado que las industrias de bienes comerciables los utilizan con distinta intensidad, el arancel debería compensar las diferenciales de costos que surgen por este hecho.

Nótese en primer lugar que si contrariamente a lo que se afirma, las industrias de bienes no comerciables son eficientes, pero producen a costos más altos que otros países, luego este hecho deberá tomarse como un dato y será por consiguiente uno de los tantos datos que determinan las ventajas comparativas. Si por el contrario, estas industrias están caracterizadas por ineficiencias que no pueden erradicarse en el corto plazo, lo óptimo sería subsidiarlas directamente hasta el punto en que reflejen en sus precios de venta los niveles de eficiencia que potencialmente pueden lograr. En este caso, estamos suponiendo que estas ineficiencias se corregirán. Puede apreciarse por lo tanto, que tampoco en este caso se justifica el arancel escalonado.

En resumen, la falta de sustento teórico y empírico de estos argu-

mentos, radica en el hecho de que para un país pequeño sin capacidad para afectar los precios internacionales, la asignación de recursos que maximiza el bienestar de la comunidad es aquella que se produce en una economía con arancel uniforme y nulo. Dicho de otra manera, en un régimen comercial de incentivos escalonados los costos sociales de producir una unidad de divisa en las industrias sustitutivas son más elevados que los correspondientes costos en las industrias de bienes exportables. Por lo tanto, en una economía de este tipo es fácil encontrar oportunidades de reasignación de factores productivos de forma tal que se incrementen las posibilidades de consumo de la comunidad. Estas oportunidades son mucho menos evidentes en un régimen de arancel uniforme ²⁷ .

VI. LOS REGIMENES ESPECIALES DE PROTECCION

En la economía argentina, existe una cantidad de regímenes especiales —en general surgidos de la legislación de promoción industrial— mediante los cuales se favorece a ciertas industrias en detrimento de toda la comunidad. Por las razones expuestas anteriormente, el beneficio para la comunidad de ir hacia un sistema de protección uniforme será mayor cuanto menor sea el número de sectores privilegiados. Dado que la existencia de estos sectores se debe no solo al arancel escalonado, sino también, a las discriminaciones que puedan surgir en la aplicación de restricciones como por ejemplo precios oficiales de importación y restricciones cuantitativas tales como cuotas y licencias arancelarias de importación será de primordial importancia evaluar estos casos particulares, como así también, la optimalidad de los instrumentos actualmente en uso. En caso de que no se proceda de esta manera, deberá tenerse presente que una política que disminuya el valor medio y dispersión de la estructura arancelaria tendrá menores beneficios que los que potencialmente pueden llegar a alcan-

²⁷ Es importante señalar, que esta conclusión de tipo normativo se altera cuando se introduce en el escenario, la posibilidad de que el país en cuestión ejerza algún grado de influencia —sea por el lado de las importaciones o exportaciones— sobre los precios internacionales. En este caso la teoría del arancel óptimo indica el nivel que el mismo debe tomar. Recientemente R. MANTEL y A. MARTIRENA MANTEL (1981), muestran el tipo de política arancelaria que debe seguir un país con el objeto de maximizar su bienestar en una situación donde el mismo solo puede afectar los precios internacionales de algunos bienes, y es tomador de precios en otros. Debe señalarse, sin embargo, que existen serias dificultades de orden práctico para la aplicación de la teoría.

zarse en una economía donde también se suprimen estos regímenes especiales.

Por ejemplo, se han presentado evidencias de que en la Argentina, la estructura de protección en años recientes favorecía particularmente a industrias productoras de bienes intermedios. Dado que muchas de estas industrias estaban protegidas por restricciones cuantitativas, resulta claro que si la protección otorgada a las mismas se mantiene en un contexto donde para los productos finales los aranceles son reducidos y uniformes, se estará quitando capacidad competitiva a muchas industrias productoras de estos bienes finales ²⁸.

VII. EL INSTRUMENTO APROPIADO DE PROTECCION

Si se quiere proteger la producción de una determinada actividad, puede demostrarse teóricamente que un subsidio directo es superior al arancel, ya que el primero tiene asociado menores pérdidas de bienestar que el segundo ²⁹. En términos más generales, un subsidio directo presenta claramente ante la sociedad, los costos que la misma debe soportar para hacer rentable actividades que bajo libre comercio no lo serían. Asimismo, podría suponerse que la autoridad encargada de distribuir los subsidios, tendrá mayores incentivos para evaluar más cuidadosamente los beneficios de distintas actividades.

Sin embargo, lo atractivo de los instrumentos comerciales desde el punto de vista de la protección es precisamente el hecho de que el subsidio generado está oculto. Parece válido suponer, que por un conjunto de restricciones y ventajas, incluida la del subsidio oculto, los instrumentos comerciales seguirán siendo utilizados en el futuro como instrumentos de protección.

En la actualidad se utilizan un conjunto de instrumentos comerciales tales como aranceles, licencias arancelarias, precios oficiales y restricciones especiales incluidos en los regímenes de promoción industrial. Dado que hemos postulado como principio fundamental de formulación de política económica, el que las autoridades no deben favorecer (salvo razones fehacientemente documentadas) a deter-

28 Estos hechos también aumentan innecesariamente los costos de transición. Véase NOGUES (1982).

29 Véase por ejemplo CORDEN (1974).

minados sectores económicos, el arancel aparece como un instrumento superior dentro del conjunto de instrumentos posibles de política comercial. Esto es así, ya que el arancel mantiene una diferencial constante con los precios internacionales, mientras que con los otros instrumentos comerciales mencionados, esto no puede lograrse en la práctica. Obsérvese que esta propiedad es de fundamental importancia si se quiere mantener una estructura de protección estable. En este caso es fácil demostrar que el uso de restricciones cuantitativas implica incorporar un alto grado de inestabilidad al régimen de protección debido a la inestabilidad del precio doméstico como consecuencia de desplazamientos en las funciones de oferta y demanda ³⁰. Esto muestra la importancia de evaluar los diversos instrumentos comerciales usados en la actualidad, para eventualmente racionalizar el sistema de protección.

VIII. LOS INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES

Hemos afirmado anteriormente, que el desarrollo manufacturero argentino especialmente en el segmento de industrias altamente protegidas estuvo totalmente dependiente del crecimiento lento e inestable de la economía. Una causa importante de esto fue, como dijimos, la protección indiscriminada y un manejo inadecuado de la política cambiaria.

Con el objeto de compensar los elevados incentivos a las ventas internas, se crearon un conjunto de instrumentos tales como: drawbacks, reintegros, importación temporaria, reembolsos y otros instrumentos fiscales, cambiarios y financieros para promover las exportaciones no tradicionales, es decir aquellas producidas por industrias protegidas. Asimismo, deben mencionarse los márgenes de preferencia y otros instrumentos que surgieron en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) para incentivar el comercio intrazonal. Estos instrumentos a pesar de seguir en general, el escalonamiento del arancel, no compensaron la protección a las ventas internas. Hemos señalado anteriormente una serie de ventajas del arancel uniforme. Fundamentalmente, en un mundo donde el

³⁰ Recuérdese que además, en un régimen de restricciones cuantitativas, se generan rentas que son apropiadas por los importadores.

mismo no sea muy elevado, la reasignación de recursos tendrá un impacto positivo sobre el bienestar de la comunidad a través de la mayor disponibilidad de bienes. Sin embargo, como dijimos, si no se compensa el arancel con incentivos a las exportaciones, el crecimiento industrial seguirá estando atado a las vicisitudes del mercado doméstico. Obviamente, esta relación tiende a disminuir cuanto menor sea el nivel del arancel.

El sesgo antiexportador que implica la protección puede ser eliminado totalmente con un reembolso de igual magnitud que el arancel para las exportaciones³¹. Esto indica la importancia de evaluar la necesidad de la existencia de numerosos instrumentos de promoción a las exportaciones para eventualmente unificar todos los incentivos otorgados en un número reducido de instrumentos³².

Es útil, sin embargo, realizar dos consideraciones finales. En primer lugar, hemos mencionado el hecho de que en una economía abierta al comercio internacional el grado de competencia es elevado y ciertamente más alto que en una economía oligopólica cerrada al comercio. Incluso, es posible imaginarse situaciones de competencia tales que en la práctica algunas industrias no hagan pleno uso del arancel. En tal caso un reembolso de igual magnitud que el arancel implicaría un sesgo a favor de las exportaciones. Esto podría inducir a adoptar una política donde los reembolsos sean más bajos que el arancel.

31 Obviamente esta política es menos costosa cuanto menor el nivel del arancel. Nótese de que apoyamos una igualación entre el arancel y reembolso sólo en el caso de que el primero sea bajo y relativamente uniforme. En términos internacionales este valor está en el orden del 25%. ES importante mencionar también, que esta propuesta de política económica no tiene sustento teórico. La igualación del reembolso con el arancel, elimina una distorsión del sistema, i.e. el productor enfrenta ahora precios similares cuando vende en el mercado interno o externo. Pero al mismo tiempo, se crean otras distorsiones por las necesidades de financiamiento de los reembolsos. La base de la propuesta es fundamentalmente empírica, al observarse el éxito que han alcanzado otros países que han implementado políticas similares a la propuesta. Estas consideraciones hacen necesario evaluar luego de implementada la estrategia propuesta la conveniencia del régimen de reembolsos.

32 Una ventaja adicional de la política propuesta, es hacer más visible a la autoridad económica a través de la tesorería los costos fiscales de sobrevaluar el peso en un régimen comercial caracterizado por un nivel de reembolso relativamente similar al arancel. Las tentaciones que muchas veces surgen de sobrevaluar el peso tienden a ser contrarrestadas por las presiones ejercidas por los intereses exportadores de que se aumenten los reembolsos. Se espera que este hecho sea uno de los que induzcan a seguir una política cambiaria racional. En la Argentina durante 1980 el costo fiscal de los reembolsos se incrementó de manera importante como consecuencia del tratamiento acordado a las exportaciones de carnes. Este costo fiscal visible se originaba en la fuerte sobrevaluación del peso. Véase NOGUES (1982).

Acá hay que tener en cuenta, que la experiencia demuestra que acceder a nuevos mercados, sobre todo si se trata de productos nuevos, implica necesariamente incurrir en costos tanto en términos de tiempo como de recursos. En tal caso habrá que evaluar la alternativa de introducir inicialmente un sesgo exportador para luego disminuirlo paulatinamente ³³.

La segunda consideración se refiere al costo fiscal de la política propuesta. Obsérvese en primer lugar, que bajo la hipótesis de equilibrio en la balanza comercial los ingresos por aranceles serán iguales a los egresos por reembolsos. Por otra parte, si como esperamos, la política propuesta reactiva la economía, especialmente al sector manufacturero, no es descartable pensar en una ganancia fiscal. Obviamente, estas consideraciones deberían ser objeto de estudios más cuidadosos.

IX. FORMAS ALTERNATIVAS PARA IMPLEMENTAR LA POLITICA COMERCIAL

Existe dos posiciones extremas respecto a la implementación de las políticas comerciales y que se resumen en la siguiente dicotomía: shock y gradualismo. El gradualismo ha sido usado en la Argentina en años recientes. Esta manera de implementar las políticas comerciales puede ser defendida suponiendo que en el corto plazo no hay perfecta movilidad de factores. Si esto es así, se debería evaluar la causa de estas rigideces, y si eventualmente se concluye que las mismas se originan en políticas económicas, analizar como hemos afirmado, la posibilidad de implementar rectificaciones.

Por otra parte, la política de gradualismo puede ser criticada, ya que necesariamente origina cambios en la estructura de protección efectiva legal durante el período de transición. Esto implica, que el empresario no está recibiendo de la política comercial señales estables que le permitan planificar y realizar sus inversiones de largo plazo, ya sea en su propia actividad, o en otras socialmente rentables que surgirán como consecuencia de la racionalización de la estructura productiva. Quizás un ejemplo sencillo ayude a ilustrar esta idea. Las dos primeras columnas del siguiente cuadro presentan estructuras de cos-

³³ Véase KRUEGER (1978) para una caracterización de economías con sesgos exportadores.

tos a precios internacionales de dos actividades. Las restantes columnas presentan estructuras arancelarias hipotéticas en tres períodos de tiempo.

Rubro	Estructura de costos		Estructura arancelaria					
			Período 1		Período 2		Período 3	
	Act. 1	Act. 2	Act. 1	Act. 2	Act. 1	Act. 2	Act. 1	Act. 2
Insumos Nacionales	0,40	0,00	0,30	—	0,30	—	0,20	—
Insumos Importados	0,00	0,40	—	0,05	—	0,20	—	0,20
Valor Producción	1,00	1,00	0,55	0,40	0,40	0,40	0,20	0,20
Protección efectiva 1/	—	—	0,72	0,63	0,47	0,53	0,20	0,20

1/ La tasa de protección efectiva (Z) se define como
 $Z = \frac{VAD}{VAI} - 1$ donde: VAD: valor agregado a precios domésticos y
 VAI: valor agregado a precios internacionales.

Suponemos que la importancia de los insumos en relación al valor de producción es igual en ambas actividades y que el arancel uniforme objetivo es del 20%. Puede apreciarse como inicialmente la actividad 1 presenta una mayor tasa de protección efectiva. Sin embargo, en el trayecto hacia el arancel uniforme la estructura de protecciones efectivas relativas se altera y en el período 2, es la segunda actividad la que recibe los mayores incentivos de la estructura de protección. Incluso es posible imaginarse situaciones donde esta última situación se revierta nuevamente antes de alcanzarse el objetivo.

Por lo tanto, aún en presencia de certidumbre respecto a la política comercial, seguirá persistiendo el problema de asignación de recursos. Si el empresario puede evaluar con certidumbre los aranceles que lo afectan en el presente y futuro, tendrá información adecuada para diseñar su planta en forma óptima. La duda se refiere a la estructura de arancel para la cual realizará sus inversiones. Cuanto más gradual sea la política arancelaria, mayor será el período de tiempo durante el cual los recursos productivos estarán mal asignados, y mayores por consiguiente los costos sociales que se incurren en el período de transformación.

Estos problemas de asignación subóptima se agravan considerablemente en contextos como el experimentado en años recientes, durante los cuales se alteraron en numerosas ocasiones reglas del juego gradualistas preestablecidas por la misma autoridad, incluyendo como se sabe las pautas de reforma arancelaria y cambiaria. En un

contexto en donde aún suponiendo de que las unidades productivas piensen que la meta final será respetada, pero en el que persiste un alto grado de incertidumbre respecto del tiempo y el trayecto a seguir por los diversos aranceles, los incentivos para invertir a los empresarios a lograr un mayor grado de inserción en los mercados internacionales se ven considerablemente disminuidos.

Asimismo, en un proceso gradualista de reducción arancelaria, el poder político y económico de los intereses proteccionistas que están concentrados, tienden a ser mayores que el de los grupos perjudicados por la protección y podrían eventualmente frenar y revertir el proceso de apertura económica. Estas razones, tienden a apoyar una implementación relativamente rápida del objetivo arancelario ³⁴.

Obviamente, cualquiera sea el período elegido se deberá seguir una política cambiaria realista. El tipo de cambio real no debería sufrir variaciones bruscas y la autoridad económica debería estar alerta, y ser flexible a corregir cualquier adelanto o atraso que se detecte en el tipo de cambio. Deberá también tenerse presente que muchos autores han estimado como dijimos, que una apertura de la economía deberá ir en el largo plazo acompañada por un incremento en el tipo de cambio real.

X. CONSIDERACION FINAL

La política comercial en años recientes puede ser criticada desde varios ángulos. En primer lugar se usó el arancel como instrumento en la lucha contra la inflación. Asimismo la política arancelaria y cambiaria fue modificada en varias oportunidades introduciéndose un elemento de alta incertidumbre en el sector privado.

La sobrevaluación del peso ha llevado una vez más a enfrentar un episodio devaluatorio de aristas dramáticas, similares a las que se observaron en la economía argentina en su época de auge proteccionista.

La forma inadecuada como se diseñó e implementó la política comercial y cambiaria es una de las causas importantes de que en la actualidad Argentina se encuentre nuevamente entre las economías más protegidas del mundo.

Ninguna política puede tener éxito si, al mismo tiempo que se

³⁴ En este caso será necesario evaluar e implementar políticas que disminuyan los costos económicos a los sectores afectados por la apertura comercial. Véase sección IV.

implementa, los agentes privados asignan altas probabilidades de que será modificada. Por lo tanto, es necesario transmitir al sector privado la seguridad de que las nuevas reglas del juego que eventualmente se legislaran tendrán estabilidad. El objetivo arancelario deber ser creído e incorporado rápidamente como dato en la toma de decisiones empresarias. La política cambiaria debe ser realista y en ningún caso debe sobrellevarse la moneda doméstica. Es obviamente en estas condiciones donde se maximizarán los beneficios derivados de políticas relativamente más racionales que las seguidas durante los últimos cuarenta años y tenderán a minimizarse los costos de la transición. Desafortunadamente, estos ingredientes básicos estuvieron ausentes del marco económico en años recientes.

APENDICE

LA PROTECCION Y EL CONCEPTO DE VALOR AGREGADO

La formulación de una política arancelaria que utiliza como criterio de aplicación el concepto de valor agregado, no sólo tiene problemas de implementación dada la dificultad de definir este concepto, sino que también puede ser criticada por sus consecuencias económicas de importancia. Lo que sigue resume algunas de las ideas relacionadas con estos problemas.

En primer lugar, el propio concepto de valor agregado presenta, como dijimos, dificultades de medición. En teoría, el valor agregado representa la retribución a los factores de producción: capital, trabajo y tierra. En la práctica, el valor agregado por una actividad se estima como la diferencia entre el valor de producción y el costo de los insumos. Estrictamente, esta medición sólo puede aproximarse en forma correcta en años censales y en el caso argentino el último censo manufacturero fue realizado en 1973.

Supongamos irrealístamente sin embargo, que no hay dificultades en conseguir la información y veamos brevemente algunos problemas conceptuales que pueden plantearse en la formulación de la política arancelaria en función del valor agregado. Por ejemplo, surge la duda de si los gastos de amortización debieran incluirse en el valor

agregado. Si lo hacemos, resulta claro que se aumentarán proporcionalmente más los valores agregados de las actividades intensivas en capital. Por otra parte, si se decide excluir los gastos de amortización del valor agregado, se presenta inmediatamente el problema de diferencias entre amortización legal y amortización económica. Obviamente, es este último concepto el que debe utilizarse, pero desafortunadamente es casi imposible medirlo.

Otro problema insalvable con la información existente se refiere al grado de desagregación. La información disponible nos permite trabajar solo con un par de centenares de estructuras de costos industriales. Pero en la práctica cada industria definida a nivel de datos censales o de cuentas nacionales produce muchos productos. Por lo tanto, con esta información no puede aplicarse a nivel de producto el criterio de valor agregado.

Estos son solo algunos de los problemas que con seguridad se enfrentarán los que quieren definir la política arancelaria en función del valor agregado.

Veamos ahora, las implicancias económicas de definir la política arancelaria en función del valor agregado. Supóngase, que la directiva sea otorgar mayor protección a las industrias con mayor valor agregado. Este probablemente sea el objetivo implícito para definir posiciones en la estructura arancelaria de acuerdo a grados de elaboración y/o agregados económicos, conceptos imposibles de precisar en términos económicos.

Proteger en función de la importancia del valor agregado puede tener varias acepciones. Supóngase primero que la importancia la definimos en términos cuantitativos. Dentro del sector industrial y de acuerdo a datos del censo manufacturero de 1973, las industrias con mayor valor agregado eran las industrias básicas de hierro y acero, y la fabricación de automotores. Pero la importancia relativa de estas industrias en términos de valor agregado, estaba determinada por los altos niveles de protección que habían recibido en el pasado, lo cual les había permitido atraer recursos de otros sectores —los perjudicados— y crecer más rápidamente. Por lo tanto, bajo esta interpretación, la idea de proteger más a las industrias con mayor valor agregado desemboca en un círculo vicioso de la protección.

Una segunda interpretación, sería aquella según la cual, se protege en función de la importancia del valor agregado en el valor de pro-

ducción. Según esta interpretación se protegería relativamente más a las industrias donde los procesos productivos son relativamente importantes en comparación con el valor de los insumos procesados. En esta enunciación de política económica, nuevamente está encerrado el peligro de introducir nuevas distorsiones en el sentido de proteger más a los que ya están protegidos. Un ejemplo puede llegar a precisar estas afirmaciones;

Industria A

Concepto	Precios locales	Arancel %	Precios internacionales
Insumos	30	20	25
Valor de producción	100	100	50
Valor agregado	70	—	25

Industria B

Concepto	Precios locales	Arancel %	Precios internacionales
Insumos	70	180	25
Valor de producción	100	100	50
Valor agregado	30	—	25

Analizando los valores a precios locales, se aprecia que la importancia del valor agregado de la industria A en relación al valor de producción es del 70%, mientras que el de la industria B es del 30%. De acuerdo al esquema arancelario propuesto habría que proteger más a la industria A. Sin embargo, un análisis más cuidadoso revela que para una industria dada, la importancia del valor agregado en el valor de producción está determinado por la estructura de protección. Entre las posibilidades existentes, la ejemplificada en el cuadro ilustra el caso en que ambas industrias tienen una estructura de costos similares cuando las evaluamos a precios internacionales (los precios que regirían bajo libre comercio). Es decir, en ambas industrias, dada la estructura de protección, la importancia del valor agregado en el valor de producción a precios internacionales es del 50%. Sin embargo, la industria A está relativamente más protegida, ya que aunque el

arancel a los bienes producidos por la misma es similar a la de la industria B, el arancel sobre sus insumos es significativamente inferior.

Estimando las tasas de protección efectivas, observamos que las mismas son 180% y 20% respectivamente. Es decir, que por unidad de divisa ahorrada la primera industria incurre en costos significativamente mayores que la segunda. De seguir la política económica el criterio formulado anteriormente, estaremos con seguridad empeorando la asignación de recursos con los consiguientes costos para la comunidad.

BIBLIOGRAFIA

- BALASSA, B., Exports and economic growth: further evidence. *Journal of Development Economics*, 2, 1977.
- BALASSA, B., Structural change in trade of manufactured goods between industrial and developing countries. *International Symposium on Industrial Policies in the 80's* (mimeo), Madrid, 1980.
- BALDWIN, R., MUTTI, J. y RICHARDSON, D., Welfare effects on the United States of a significant multilateral tariff reduction. *Journal of International Economics*, Vol. 10, N° 3. Agosto 1980.
- BENSION, A. y J. GAUMONT, Uruguay: Alternative trade strategies and employment implications. En Krueger et. al. (eds.) 1981.
- BHAGWATI, L., Foreign trade regimes and economic development. *Anatomy and consequences of exchange control regimes*. Ballinger Publishing Company. New York, 1978.
- BRUNO, M., Domestic resource cost and effective protection: clarification and synthesis. *Journal of Political Economy*, 80', enero/febrero 1972.
- CAVALLO, D. y CONEJERO, R., Política comercial, asignación de recursos y crecimiento de la economía argentina luego de la segunda guerra mundial. Trabajo presentado en las V Jornadas de Economía Monetaria y Sector Externo, Banco Central de la República Argentina. Octubre de 1981. De próxima aparición en *Ensayos Económicos*.
- CARVALHO, J. L. y C. HADDAD, Foreign trade strategies and employment in Brazil. en Krueger, A. et. al. (eds.) 1981.
- CHENERY, H. y STROUT, A., Foreign assistance and economic development. *American Economic Review*, setiembre 1966.
- CORDEN, W. M., *The theory of protection*. Clarendon Press, Oxford, 1971.
- CORDEN, W. M., *Trade policy and economic welfare*. Clarendon Press, Oxford, 1974.
- DADONE, A., Costos y beneficios sectoriales de los aranceles. *Fundación Mediterránea. Serie de Investigaciones Económicas* N° 30, 1981.

- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Apertura de la economía: El impacto de las modificaciones arancelarias. Argentina 1979-1984. FIEL, 1980.
- GLENDAY, H., JENKINS, G., y EVANS, J., Worker adjustment to liberalized trade: Costs and assistance policies "World Bank Staff Working Paper N° 426, 1980.
- HONG, W., Export promotion and employment growth on SOuth Korea. En Krueger A., et. al. 1981.
- JOHNSON, H., Two notes on tariffs, distortions, and growth. The Economics Journal, marzo, 1967.
- KRUEGER, A. O., Foreign trade regimes and economic development: liberalization attempts and consequences. Ballinger Publishing Company, New York, 1978.
- KRUEGER, A. O., LARY, H., MONSON, T., & AKRASANEE, N. Trade employment in developing countries: 1 individual studies. The University of Chicago Press, 1981.
- KRUEGER, A. O., Lary, H. Monson, T., & Akrasanee, N. Trade and employment in developing countries: 1 individual studies. The University of Chicago Press, 1981.
- LEIBENSTEIN, H., Allocative efficiency vs. X-efficiency. American Economic Review, junio, 1966.
- MARTIRENA MANTEL, A. y MANTEL, R., Sobre la uniformidad de los aranceles óptimos. Trabajo presentado en las V Jornadas de Economía Monetaria y Sector Externo, Banco Central, octubre 1981. De próxima aparición en Ensayos Económicos.
- McKINNON, R., Protection and the value added tax, en Grubel, H. y Johnson H. (eds.) Effective tariff protection GATT Gineva, 1971.
- NOGUES, J., Trade, distortions, and employment in the argentine manufacturing sector. Tesis doctoral. Universidad de Minnesota, 1980.
- NOGUES, J., (a) Instrumentos de política comercial y protección efectiva: una exposición sobre efectos económicos y algunas referencias al caso argentino. Centro de Estudios Monetarios y Bancarios del B.C.R.A. Serie de Información Pública N° 10, 1981.
- NOGUES, J., (b) Sustitución de importaciones vs. promoción de exportaciones: Impactos diferenciales sobre el empleo en el sector manufacturero argentino. Centro de Estudios Monetarios y Bancarios, B.C.R.A., Serie de Estudios Técnicos N° 45, 1981. De próxima aparición en Desarrollo Económico.
- NOGUES, J., (c) Distorsiones en mercado de factores, empleo, y ventajas comparativas en el sector manufacturero argentino. Trabajo presentado en el segundo congreso latinoamericano de la Econometric Society, Julio 1981 (mimeo). De próxima aparición en Ensayos Económicos.
- NOGUES, J., Política comercial y cambiaria: una evaluación cuantitativa de la experiencia argentina durante 1976-1981 (mimeo) 1982.
- RECA, L., Prices and subsidies in argentine agriculture. Banco Mundial, 1976 (mimeo).
- RODRIGUEZ, C., Política comercial y salarios reales. Documentos de Trabajo N°24, C.E.M.A. 1981.
- STOPLER, W. y SAMUELSON, P., Protection and real wages. Review of Economic Studies, 1941.

- SZYCHOWSKI, M. y PERAZZO, A., "Una evaluación empírica de las ventajas comparativas y de los costos de protección en el caso argentino 1973-1974". *Económica*, vol. 27, N° 3, 1981.
- THOUMI, F., *International trade strategies, employment and income distribution in Colombia*. En Krueger, A. et. al. (eds.), 1981.
- TUONG, H. y YEATS, A., *On factor proportions as a guide to the future composition of developing country exports*. *Journal of Development Economics*. Setiembre 1980.

POLITICA ARANCELARIA Y DE PROMOCION DE EXPORTACIONES: ELEMENTOS PARA SU FORMULACION

RESUMEN

En este trabajo presento un breve resumen de los costos económicos de las políticas de sustitución de importaciones y analizo los beneficios que Argentina podría eventualmente obtener en caso de que liberalizara su comercio exterior. Se presentan resultados relacionados a los impactos sobre el empleo y bienestar de las políticas proteccionistas y también una discusión sobre el efecto de políticas comerciales alternativas sobre la tasa de crecimiento económico. Finalmente, discuto algunos aspectos relacionados con la implementación de una política de apertura comercial.

TARIFF AND EXPORT PROMOTION POLICIES: SOME ISSUES TO BE CONSIDERED IN THEIR FORMULATION

SUMMARY

In this paper I survey some of the economic costs of import-substitution policies and analyze the benefits Argentina can expect obtain in case of adopting an export promotion strategy. I present results showing the negative effects of protectionist policies on employment and welfare, and discuss the effects of alternative trade regimes on the rate of economic growth. Finally, I present some considerations related to the implementation of trade liberalization policies.