

EL COLEGIO DE MEXICO
CENTRO DE ESTUDIOS ECONOMICOS

TRABAJO DE INVESTIGACION PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN ECONOMIA

SUSTITUCION DE IMPORTACIONES VERSUS
PROMOCION DE EXPORTACIONES: UN
FALSO DILEMA

Luis A. Valdés Rodríguez

Promoción 1981-83

Asesor: Profr. Carlos Roces

Asesor: Profra. Nora Lustig

Luis Valdés

SUSTITUCION DE IMPORTACIONES VERSUS
PROMOCION DE EXPORTACIONES:
UN FALSO DILEMA

Reflexiones sobre un debate vigente en
los países del Cono Sur de América

INDICE

	Pág.
I N T R O D U C C I O N	vi
CAPITULO I - ANTECEDENTES	
1. <u>La industrialización latinoamericana</u> -----	1
1.1 La reestructuración industrial mundial -----	1
1.2 Las características del proceso de desarrollo latinoamericano -----	2
a. La sustitución de importaciones -----	3
b. La promoción de exportaciones -----	3
2. <u>Teorías del Desarrollo y de las Ventajas Comparativas como base de la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones</u> -----	4
2.1 Conflictos entre la teoría del Comercio y la Teo- ría del Desarrollo -----	4
2.2 Las implicaciones del principio de las ventajas comparativas para la asignación de recursos -----	5
2.3 La teoría del desarrollo y la asignación de recursos -----	7
3. <u>Las opciones de relacionamiento externo</u> -----	9
3.1 Apertura externa y economía de mercado -----	9
3.2 El desligamiento del sistema internacional -----	11
4. <u>El estado actual de la investigación sobre comercio internacional y desarrollo económico</u> -----	12
CAPITULO II - LA ESTRATEGIA DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES	
1. <u>El marco teórico general y los instrumentos</u> -----	16
1.1 El marco teórico -----	16

	Pág.
a. La teoría neoclásica -----	17
b. La teoría de Heckscher y Ohlin -----	17
c. Teorías más recientes -----	18
i. Mano de obra calificada y recursos naturales -----	19
ii. Brechas tecnológicas -----	19
iii. Productos diferenciados -----	20
1.2 Los instrumentos; el uso del arancel -----	21
a. Efectos de los aranceles a la importación sobre los términos del intercambio -----	21
i. La tarifa óptima en condiciones de equili brio parcial -----	21
ii. La tarifa óptima en condiciones de equili brio general -----	25
b. Efectos de los aranceles sobre la estructura de la producción y la distribución del ingreso -----	31
c. Los aranceles y la protección efectiva -----	35
i. Los precios internacionales -----	40
ii. Protección y efectos complementarios de otras variables -----	41
iii. Repercusiones de carácter macroeconómico de las restricciones al intercambio comercial -----	43
2. <u>Desarrollo económico y sustitución de importaciones</u> <u>en países que presentan distorsiones en sus mercados-</u>	46
2.1 Las condiciones generales que caracterizan a los mercados de los países subdesarrollados ----	46
a. Precios de mercado versus precios sociales -	47
b. Diferenciales en las remuneraciones -----	48
c. Ausencia de pleno empleo (desocupación) ----	52

d. Economías y deseconomías externas de tipo tecnológico -----	53
e. Economías externas de efecto dinámico -----	54
f. Los términos del intercambio -----	55
g. Industrias nacientes -----	56
h. Escalas de producción -----	58
i. Efecto demostración -----	61
j. Heterogeneidad estructural -----	63
2.2 Los objetivos del arancel en la estrategia -----	64
a. Efectos asignadores del arancel -----	64
b. Otros efectos del arancel -----	66
2.3 Industria naciente y ocupación productiva como criterios de diferenciación -----	69
a. La industria naciente -----	70
b. El caso de la ocupación productiva -----	71
2.4 Los aranceles selectivos óptimos en presencia de distorsiones -----	73
a. Existencia de economías externas -----	74
b. Desequilibrios en el mercado laboral -----	77
2.5 La realidad de los países subdesarrollados y el replanteo de las políticas de aranceles y subsidios -	78
a. Efectos del arancel sobre la producción de bienes de capital; sobre la inversión y sobre el empleo -----	79
b. Efectos de la aplicación de un arancel sobre el consumo -----	81
c. Instrumento óptimo de promoción y dificultades de implementación -----	82
2.6 Reflexiones finales sobre la política de sustitución de importaciones -----	85

CAPITULO III - LA ESTRATEGIA DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

1. <u>El enfoque tradicional</u> -----	89
1.1 La promoción de exportaciones versus la sustitución de importaciones -----	89
a. Composición de las exportaciones y de los sustitutos de importaciones -----	92
b. Niveles de intensidad de la sustitución de importaciones y efectos de una mayor participación relativa de las exportaciones -----	94
c. Algunas consideraciones sobre el marco general -----	97
2. <u>Promoción de exportaciones y desarrollo económico en países que presentan distorsiones en sus mercados</u> ----	98
2.1 Los objetivos de la promoción como estrategia ---	98
a. Impulso hacia la diversificación de las exportaciones -----	100
b. Aprovechamiento de las economías de escala --	104
c. Ligado con (b) se resuelve el problema de la subutilización de la capacidad productiva ---	105
2.2 El acceso a los mercados externos a través de una política de negociación -----	107
a. Intervención gubernamental en ciertos mercados	110
b. Las empresas transnacionales y su dominio sobre ciertos mercados -----	112
c. Los mercados que ofrecen la posibilidad de acceso a través de la negociación -----	114
2.3 Determinación de la estructura de los incentivos	116
a. Compensación que iguale los niveles de discriminación -----	117
b. Compensación que supera el nivel de la discriminación -----	121

CAPITULO IV - REFLEXIONES FINALES

1. <u>Sustitución versus promoción: falso dilema</u> -----	125
1.1 Orientaciones generales para el uso de instrumen- tos de promoción y sustitución -----	126
1.2 Diferencias -que en los países subdesarrollados- establecen los mercados interno y externo para la determinación de las compensaciones a las discri- minaciones -----	128
1.3 Comentario final -----	129
2. <u>Ubicación en la economía internacional</u> -----	130
BIBLIOGRAFIA -----	ix

INTRODUCCION

El trabajo se propone analizar los instrumentos de política comercial utilizando la lógica del análisis clásico y neoclásico del comercio internacional en la realidad de los países subdesarrollados.

En los trabajos académicos que se basan en esta teoría del comercio resulta frecuente que se presenten como estrategias antagónicas a la industrialización sustitutiva de importaciones y a la promotora de exportaciones, concluyendo además que esta última resulta más eficiente y proponiendo esta forma de inserción a la economía internacional como estrategia correcta de desarrollo económico.

Por lo general se identifica a la industrialización sustitutiva de importaciones como la causante de todos los males que afectan actualmente a las economías latinoamericanas, resultado de las ineficiencias y distorsiones que han provocado los instrumentos, especialmente el uso indiscriminado de aranceles, en que se ha basado la política implementada.

En este trabajo se intentará demostrar que en la realidad de las economías latinoamericanas, las cuales presentan fuertes distorsiones no competitivas en sus mercados así como otros problemas no contemplados en los supuestos neoclásicos, es perfectamente viable y resulta necesario articular la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones en una única estrategia de desarrollo económico.

Cuando abordamos este falso dilema: sustitución versus promoción, pensamos en la realidad de nuestros países, en particular en los del Cono Sur, en los cuales, los debates sobre el tema han adquirido vigor luego de las nefastas experiencias de más de una década de gobiernos autoritarios y estrategias neoliberales de libre comercio de las cuales afortunadamente la región está saliendo pero sin un norte muy definido.

En particular nos preocupa la situación de nuestro Uruguay que vive sus primeros meses de gobierno democrático y busca afanosamente una reactivación productiva y una inserción internacional viable dado su carácter de país pequeño.

Para ello se parte de la ubicación del tema, que resulta muy amplio y presenta diversos ángulos de enfoque, exponiendo en primer lugar en forma breve las características de la industrialización latinoamericana. Luego se establecen algunas consideraciones sobre las teorías del desarrollo y de las ventajas comparativas que sirven de base a las estrategias de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones respectivamente. Las formas posibles de relacionamiento externo que se discuten

en los foros académicos y políticos constituyen el tercer punto que se considera para ubicar el debate. Para finalizar esta visión global se aborda el tema referido al estado actual de la investigación en materia de comercio internacional y desarrollo económico.

En el Capítulo II se analiza la estrategia de sustitución de importaciones desde la óptica de los instrumentos de política comercial. En la primer parte se define el marco teórico que se tomará como base para el análisis y se exponen breve y sucintamente las teorías neoclásica, de Heckscher-Ohlin y, algunas más recientes como las que ponen énfasis en la calificación de la mano de obra y los recursos naturales, la que se basa en las brechas tecnológicas y la que destaca la diferenciación de productos.

Posteriormente se analiza el uso de los instrumentos en el marco del cumplimiento de los supuestos, tomando al arancel como la base en que se apoyan las políticas que impulsan la sustitución de importaciones. Siempre en el marco del cumplimiento de los supuestos se analizan los efectos de los aranceles a la importación sobre los términos del intercambio, sobre la estructura de la producción y la distribución del ingreso y finalmente se introduce el concepto de protección efectiva y su vinculación con el arancel.

En la segunda parte se ubica la sustitución de importaciones en la realidad de las economías sub-desarrolladas en las cuales muchos de los supuestos de la teoría no se cumplen.

Se comienza analizando las condiciones generales que caracterizan a los mercados de los países subdesarrollados. Posteriormente se considera el objetivo del arancel en la estrategia en este contexto real diferente al teórico. El caso de la industria naciente y la ocupación productiva como criterios de diferenciación constituye el siguiente tema que se expone. Los aranceles efectivos óptimos en presencia de distorsiones tarifarias se consideran en el capítulo y la realidad de los países subdesarrollados y el replanteo de las políticas de aranceles y subsidios. El capítulo finaliza con algunas reflexiones sobre la política de sustitución de importaciones en este contexto.

El Capítulo III trata la estrategia de promoción de exportaciones. En la primera parte se analiza el enfoque tradicional del tema. La segunda parte ubica la promoción de exportaciones en países que presentan distorsiones en sus mercados. Se destacan los objetivos de la promoción como estrategia, el acceso a los mercados externos a través de una política de negociación y la determinación de la estructura de los incentivos.

El Capítulo IV, que se ha titulado "Reflexiones finales", pretende ser un resumen de conclusiones de lo expuesto a lo largo del trabajo. Se plantean reflexiones sobre dos aspectos fundamentales: Sobre el uso de los instrumentos de política comercial (subsidio y arancel) bajo un marco conceptual que se establece en el trabajo y que sirve de base para la articulación de la industria sustitutiva de importaciones y la promotora de exportaciones en una única estrategia de desarrollo y reflexiones sobre el tipo de articulación a la economía internacional que necesariamente implica esta estrategia.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1. La industrialización latinoamericana

1.1 La reestructuración industrial mundial

En los últimos años se ha estado hablando de la reestructuración industrial mundial en el sentido de señalar que se ha operado un cambio básico en la división internacional del trabajo.

Los países industrializados afirman cada vez más su crecimiento a través de actividades de alto contenido científico (electrónica, energía nuclear, industria espacial, petroquímica, etc.). De esta forma las industrias tradicionales que presentan un alto componente de fuerza de trabajo y menor desarrollo tecnológico (textil, confecciones, celulosa, etc.) se reservarían a los países subdesarrollados.

Conjuntamente con esta idea también se ha planteado que algunas industrias que requieren recursos naturales en abundancia deberían localizarse en los países que dispongan de ellos y que las industrias contaminantes que constituyen un problema insuperable en las grandes concentraciones urbanas de los países industrializados también deberían ubicarse en países subdesarrollados en los cuales estos límites críticos no habrán de presentarse por un período largo (redespliegue industrial).

Esta tesis de la reestructuración industrial exige para su concreción de importantes decisiones de política que deben tomarse a nivel nacional, pero, sobre todo, requiere de planificación a nivel internacional.

A ella se oponen sin embargo, las políticas de empleo de los países industrializados que conspiran contra la idea de la redistribución de la actividad industrial.

Por otra parte, hay que reconocer que las corrientes internacionales de productos, de bienes semi-elaborados, de capitales, de técnicas y de mano de obra han adquirido cada vez mayor importancia y que igualmente las decisiones de política que alteran el nivel o composición de dichas corrientes originan efectos tanto para los países que las adoptan como para aquellos con los cuales tienen vinculación. Es justamente debido a estas circunstancias que se han establecido bases de cooperación entre los países desarrollados, a través de mecanismos de integración económica y de su programación sectorial. Ahora bien, lamentablemente estos

acuerdos, en su mayor parte, han ignorado a los países en desarrollo y en oportunidades han estado en contra de ellos, por lo cual parece bastante inviable por el momento una integración de los países subdesarrollados a la configuración industrial mundial con alguna ventaja que permita una inserción alternativa a la actual.

Desde esta perspectiva es que pondremos énfasis en el análisis de la política comercial con que un país sub-desarrollado debe enfrentar su estrategia de desarrollo.

1.2 Las características del proceso de desarrollo latinoamericano

En las tres últimas décadas América Latina ha adoptado diversas estrategias para su desarrollo, una de las cuales ha tenido el signo de promover el crecimiento "hacia adentro", en el caso de la estrategia de sustitución de importaciones, y las otras la de crecer "hacia fuera" en los casos de integración económica regional; la política de fomento a las exportaciones y la política de liberación y apertura económica.

En términos generales las economías latinoamericanas han presentado una tendencia a que mientras el déficit industrial se ha ido incrementando, el superávit de la agricultura ha ido disminuyendo hasta convertirse en déficit en muchos casos, a lo cual se ha sumado a partir de 1974, el déficit del sector energético.

Esto parecería no ser simplemente un problema de deficiencias en las políticas, sino una característica intrínseca de la particular industrialización de América Latina, la cual por no haberse articulado adecuadamente con otros sectores, agricultura y energéticos, no tuvo en cuenta potencialidades y carencias de la región.

A modo de ejemplo puede citarse que ya en la década del 30, América Latina tenía una particular dependencia del consumo de petróleo, a pesar de que la mayoría de los países de la región carecían de ese recurso; mientras que Estados Unidos, los países europeos y el Japón todavía utilizaban el carbón en forma importante.

Esta característica de la industrialización latinoamericana estaría indicando una falta de correspondencia entre la función consumo y la disponibilidad y carencia de recursos, aspecto este que a nuestro juicio tendría importante incidencia en el fuerte déficit externo y alto grado de endeudamiento que actualmente caracteriza a la región. (1)

(1) Ver: Comentario de Fernando Fanjzylber sobre la exposición de Aldo Ferrer titulada "Perspectivas del desarrollo industrial" en industrialización y desarrollo en América Latina, Ed. BID, Washington, DC 1983.

a. La sustitución de importaciones

Estas estrategias han sido aplicadas en general mediante procedimientos impropios o dentro de circunstancias restrictivas. El debate se ha centrado en proteger o no proteger, dejándose de lado lo que a nuestro juicio es la parte relevante, la del "contenido" y "el sentido" de la protección.

En otros países ha sido para el aprendizaje, para elevar la capacidad creativa de los agentes internos, mientras en Latino América, lo dominante ha sido sencillamente equiparar la rentabilidad en sectores que producen bienes no negociables con el exterior con otros en que sí participan en el comercio. No ha habido una protección destinada a aprovechar la curva de aprendizaje.

La política de sustitución de importaciones se adoptó a través de altas barreras arancelarias y restricciones cuantitativas a la importación, sin que se tuvieran en consideración criterios estrictamente selectivos.

Igualmente, los países, ante situaciones de dificultades cambiarias o monetarias, se acogieron a medidas restrictivas de medios de pago o de control de divisas, lo cual vino a constituir un refuerzo a la protección.

El régimen de protección no fue racional porque presionó el alza de los costos industriales de producción, constituyó un factor para acentuar ineficiencias, acentuó las tendencias oligopólicas de los mercados y contribuyó al aislamiento de las estructuras productivas del mercado internacional.

b. La promoción de exportaciones

La estrategia del fomento a las exportaciones descansa en el principio de que el comercio exterior representa una herramienta indispensable para la ampliación de la actividad económica de cualquier país, pero en particular de los que están en vías de desarrollo.

A través de esta estrategia los países podrían aumentar su nivel de empleo por el efecto de ampliación que los ingresos generados podrían ejercer sobre todo el sistema económico. También a través de las importaciones, los países subdesarrollados tendrían la posibilidad de acceder a los elementos indispensables para estructurar un adecuado aparato productivo.

El proceso de desarrollo requiere de ciertas importaciones para aumentar la capacidad de crecimiento y para mantener invariable la capacidad existente. Igualmente los países en desarrollo requieren ciertas inver-

siones de "operación", materias primas; bienes intermedios y piezas y partes de reposición para equipos, maquinarias e instalaciones. Todos estos elementos integran las importaciones productivas que constituyen el "mínimo de importaciones" que han de realizarse para asegurar el empleo adecuado de los recursos y permitir la acumulación de nuevos recursos.

Por lo general, sobre todo en los últimos años en que se ha puesto especial énfasis en la estrategia promotora de exportaciones como estrategia fundamental para alcanzar el desarrollo, se han adoptado en forma conjunta políticas de apertura hacia el exterior y de estímulo a la competencia interna. Estas políticas parten de la idea de reducir la excesiva intervención del Estado considerada irracional y generadora de ineficiencias. Se trata de reemplazar un modelo de economía relativamente cerrada por otro de economía abierta, mediante la liberación de precios en el mercado interno, libre convertibilidad, levantamiento de todas las barreras a las importaciones, eliminación de subsidios, establecimiento de reglas ciertas y equitativas para la inversión extranjera, y libertad para la transferencia de tecnología.

La aplicación de estas políticas tuvo un impacto inmediato a nivel del abastecimiento del mercado; en algunos casos contribuyó temporalmente a corregir tendencias inflacionarias pero sobre todo cabe destacar la evidente repercusión negativa sobre la industria nacional. Esta no logró competir con los productos importados y en general se ha producido una destrucción de los aparatos industriales en la mayoría de los países en que se aplicaron estas políticas (Cono Sur), en particular la industria manufacturera fue la más afectada. Como consecuencia se han generado serios problemas de empleo de la mano de obra urbano-industrial.

Estas experiencias llevarían a pensar que las estrategias de industrialización deberían tener en cuenta un complejo de realidades tales como: tamaño de los mercados; dotación de recursos; características de las ramas industriales; escalas óptimas de producción (economías de escala); la relación entre el comercio internacional, manufacturas e industrialización; las modalidades de transferencia de tecnología; las políticas monetarias y cambiarias; y la evolución de los mercados financieros internacionales.

2. Teorías del Desarrollo y de las Ventajas Comparativas como base de la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones

2.1 Conflictos entre la teoría del Comercio y la Teoría del Desarrollo

En el debate sobre el desarrollo económico la atención en general ha estado centralizada en dos problemas principales: primero, ¿qué deter

mina la tasa global del crecimiento económico?; segundo, ¿cuál es la distribución óptima de los recursos existentes para promover el desarrollo?

Estos problemas se han enfocado tradicionalmente, el primero a través de los diferentes modelos de crecimiento, y el segundo a través de las soluciones clásicas y neoclásicas que se basan en las ventajas comparativas. Es en este segundo problema en el cual las controversias se han hecho más notorias y a las cuales dedicaremos los esfuerzos analíticos en este trabajo.

En ese sentido cabe destacar que las propuestas de desarrollo ortodoxas que se basan en las ventajas comparativas conducen a la especialización de los países.

La crítica principal a esta teoría afirma que el concepto de las ventajas comparativas es esencialmente estático y que no toma en cuenta una gran variedad de elementos dinámicos.

El análisis clásico y neoclásico enfoca las tendencias a largo plazo y las condiciones de equilibrio, mientras que las teorías del desarrollo se refieren a la interacción entre las unidades de producción y de consumo en un sistema dinámico.

Trataremos de demostrar a lo largo del trabajo que una combinación de ambos enfoques sería perfectamente posible. Tomando en cuenta para ello las modificaciones en las condiciones generales del marco global que caracteriza a los países subdesarrollados, que determina nuevas consideraciones en lo que se refiere a los supuestos en que se fundamenta la teoría ortodoxa de las ventajas comparativas.

2.2 Las implicaciones del principio de las ventajas comparativas para la asignación de recursos

La versión moderna de la tesis de los costos comparativos se basa en la teoría estática del equilibrio general.

La estructura óptima de la producción y comercio para un país se determina mediante la comparación del costo de oportunidad de producir un bien determinado en relación con el precio en que pueda importarse o exportarse. En condiciones de equilibrio no se produce ningún bien que pueda ser importado a un costo más bajo, y las exportaciones se expanden hasta que el ingreso marginal sea igual al costo marginal.

Bajo los supuestos de pleno empleo y de competencia perfecta, el costo de oportunidad de una mercancía, que viene siendo el valor de los factores utilizados en su mejor empleo alternativo para producirla, es igual a su valor de mercado.

En este enfoque por lo tanto, los precios de mercado de factores y mercancías, pueden servir para determinar las ventajas comparativas bajo condiciones de competencia. Se supone asimismo que los cambios de largo plazo se reflejan en los actuales precios de mercado.

Versiones más elaboradas sobre la teoría de los costos comparativos, como la de Heckscher-Ohlin, proporciona una teoría de las ventajas comparativas que no depende de condiciones iniciales de equilibrio. Esta versión establece que un país se beneficiaría del comercio al producir bienes que contengan mayores proporciones de los factores de producción relativamente más abundantes. Sobre esta base exportará las mercancías para las cuales en su proceso de producción se hayan utilizado factores relativamente abundantes e importará aquellas en que para su producción se requieran altas dotaciones de factores productivos relativamente escasos.

En general a esta versión de la teoría de los costos comparativos se le critica el supuesto que establece la comparabilidad de los factores de producción entre países, y el suponer que las funciones de producción son las mismas. Estos supuestos no son necesarios en la teoría clásica del comercio.

Posteriormente Viner (2) establece algunas modificaciones en la teoría, tratando de adaptarla a las condiciones de los países subdesarrollados y establece su validez general con ciertas modificaciones sobre su versión original. Viner critica la versión Heckscher-Ohlin porque los supuestos de factores comparables no admiten diferencias observables en su calidad. Pero a su vez contestando a las críticas hacia la teoría de los costos comparativos, Viner rescata la validez de los principios generales pero aceptando la necesidad de colocar a las ventajas comparativas en una estructura dinámica, en la cual la eficiencia de producción puede cambiar con el tiempo, pueden existir economías externas y los precios de mercado de los bienes pueden diferir de su costos de oportunidad.

Estas consideraciones privan a la teoría de buena parte de su valor práctico, ya es necesario un análisis explícito del proceso de desarrollo en sí para poder determinar dónde se encuentran las ventajas comparativas, porque los precios de mercado y los costos alternativos actuales ya no son suficientes.

(2) J. Viner, International trade and Economic development, Oxford, 1953

2.3 La teoría del desarrollo y la asignación de recursos

La teoría del desarrollo en sus diversas versiones (Rosenstein-Rodan, Lewis, Nurske, Myrdal, Rostow, Dobb, Hirschman, CEPAL y otros) se ocupa fundamentalmente de las interrelaciones existentes a través del tiempo entre productores, consumidores e inversionistas dentro de los diversos sectores de la economía (3).

En general se pone mucho más énfasis en la secuencia del aumento de la producción y del uso de factores por sectores, que en las condiciones de equilibrio general. La teoría del desarrollo o bien ignora por completo las ventajas comparativas y las diferentes alternativas de comercio, o considera fundamentalmente los aspectos dinámicos, tales como el estímulo que provoca el aumento de las exportaciones sobre los sectores relacionados, o las importaciones sobre la incorporación al país de nuevos productos y técnicas avanzadas.

La teoría del desarrollo se basa en ciertos supuestos sobre las economías subdesarrolladas que difieren de la teoría de las ventajas comparativas; entre ellos resultan fundamentales los siguientes: los precios de los factores no reflejan necesariamente con exactitud los costos de oportunidad; la cantidad de los factores de producción y la calidad de los mismos pueden cambiar con el tiempo, en buena parte como resultado del propio proceso de producción; en muchos sectores de la producción las economías de escala son importantes en relación con los mercados existentes; la complementariedad entre las mercancías es un factor dominante en la demanda tanto del productor como del consumidor.

Algunos de estos supuestos han sido tomados como argumentos para ciertas propuestas de "desarrollo equilibrado" (Rosenstein-Rodan y Nurske), que se basan en una expansión simultánea de los diversos sectores productivos. Partiendo de la base de una oferta elástica del capital y de la mano de obra, estos enfoques expresan que la inversión será más provechosa en sectores relacionados como resultado de la interdependencia vertical y horizontal, que en los mismos sectores considerados separadamente. La teoría de la CEPAL, en buena parte se basa en argumentos similares, aunque presenta características muy específicas que la diferencian considerablemente de los otros enfoques.

Suponiendo fijos los recursos de inversión, en lugar de oferta elástica, el mismo grupo de factores proporciona un argumento para el desarrollo desequilibrado o concentrado. A fin de realizar economías de escala en un sector puede ser necesario concentrar buena parte de los fon-

(3) Ver título de obras de estos autores en Índice General.

dos de inversión en ese sector y abastecer los requerimientos de otros sectores temporariamente con importaciones; la estructura óptima de inversión será entonces aquella que se dedique primero a un sector y después a otro, llegando al equilibrio sólo a la larga.

Streeten desarrolló posteriormente otros argumentos dinámicos del crecimiento desequilibrado sobre la base de que el progreso tecnológico puede ser más rápido si los incrementos de producción se concentran en unos cuantos sectores, mientras que Hirschman sostiene que el desarrollo desequilibrado no requiere de una gran habilidad del empresario (4).

Algunos argumentos importantes para el desarrollo equilibrado se basan en ciertos estudios históricos sobre el desarrollo industrial de Europa durante el siglo XIX (Gerschenkron, Rostow, Ohlin y otros) que establecen que la interdependencia vertical fue importante en el estímulo al desarrollo de los sectores industriales interrelacionados, considerando incluso que el origen y la naturaleza de esos elementos difiere de país a país (5). Así en algunos casos se los relaciona con las exportaciones mientras que en otros con la expansión del mercado interno.

Esta discusión sobre la interdependencia dinámica y el desarrollo equilibrado por un lado y el desarrollo desequilibrado por otro tendería a fortalecer la tesis de que la competencia perfecta, aún cuando pudiera darse, difícilmente podría dar como resultado la distribución óptima de los recursos a lo largo del tiempo.

En resumen, estas consideraciones hechas sobre los supuestos que sirven de base a las teorías del desarrollo, así como a los problemas que aparentemente presentaría la teoría clásica y neoclásica de las ventajas comparativas nos llevan a analizar la política comercial como tema central de este trabajo. En nuestra hipótesis la tesis de las ventajas comparativas ubicada en un marco dinámico y combinada con elementos de la teoría del desarrollo, se transforma en un instrumento sumamente útil en la formulación de políticas de desarrollo.

3. Las opciones de relacionamiento externo (6)

Las opciones de relacionamiento externo que se han venido discutiendo en los medios políticos y académicos han reflejado en términos muy claros

- (4) P. Streeten, "Unbalanced Growth", Oxford Econ Papers, junio 1959; A. O. Hirschman, "La estrategia del desarrollo económico", FCE, México, 1961
- (5) A. Gerschenkron, "Economic Backwardness in Historical Perspective", B. Hoselitz (comp), The Progress of Underdeveloped Areas, Chicago, 1952; P.G. Ohlin, "Balanced Economic Growth in History", Americ. Economic Review, mayo 1959; W.W. Rostow, "The Take-Off into Self-Sustained Growth", Econ. Journal, marzo 1956.
- (6) I. Wonssewer, J. Joung Casaravilla, "Uruguay en la Economía Mundial", Ed. Fundación de la Cultura Universitaria, Montevideo, diciembre 1981

las diferentes estrategias de desarrollo que subyacen detrás de ellos y con secuentemente las diferentes propuestas de industrialización y las formas de encarar el comercio internacional.

Tradicionalmente dos han sido las opciones que han sido sostenidas como alternativas opuestas en los foros académicos y políticos internacionales: una, la de la vuelta a formas más sofisticadas de inserción abierta neoliberal que ha sido adoptada en forma unilateral por algunos países del Cono Sur de América Latina. La otra, derivada de concepciones ideológicas sobre los efectos perversos que el relacionamiento externo, con las formas modernas del desarrollo del capitalismo a escala mundial, produce en el mundo subdesarrollado. (*)

La primera de las opciones tiene su base en la ortodoxia neoclásica sobre el comercio internacional que considera al libre comercio como la forma más eficiente de asignar los recursos tomando en cuenta para ello a las ventajas comparativas.

La segunda opción se fundamenta en las versiones más radicales de la teoría del desarrollo que como ya se mencionó, se ocupa fundamentalmente de las interrelaciones existentes a través del tiempo entre productores, consumidores e inversionistas dentro de los diversos sectores de la economía.

Una tercera posición, que se insinúa vigorosamente pero que aún no presenta definiciones muy precisas, considera que la participación en la economía internacional es inevitable -salvo en forma transitoria y en situaciones circunstanciales- y que es factor positivo en el proceso de desarrollo, especialmente tratándose de países pequeños, y persigue fundamentalmente una participación selectiva.

Nuestra hipótesis, que sostiene la necesidad de articular las estrategias de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, así como los instrumentos de política comercial en que se apoyan, en una única estrategia de desarrollo económico, se ubica dentro de esta última opción de relacionamiento externo por lo cual esta posición será precisada y expuesta con mayores detalles en el capítulo final.

3.1 Apertura externa y economía de mercado

En los países del Cono Sur de América, a diferencia de los modelos promotores de exportaciones del sudeste asiático o de países como

(*) Quienes defienden esta opción proponen el desligamiento del sistema internacional.

Colombia y en gran medida el Brasil, los modelos aperturistas (Argentina, Chile y Uruguay) estuvieron sustentados por un definido y explícito sustrato ideológico.

Los tres modelos se afirman en definiciones, estrategias y políticas derivadas de los paradigmas clásico y neoclásico, renovados y sofisticados en sus pretensiones y análisis pero inmodificados en sus fundamentos ideológicos.

En los tres países el modelo se aplicó en condiciones de ruptura institucional y veda política. Se sostuvo la necesidad del reordenamiento de las economías, la asignación eficiente de los recursos, la lucha contra la inflación a los efectos de lograr el crecimiento en el marco de la seguridad nacional.

Los lineamientos generales en que se basó la estrategia fueron los siguientes:

- i. Apertura de la economía interna a la internacional en el plano real y financiero. Para ello se consideró indispensable desmontar la protección arancelaria y no arancelaria que había servido de base al proceso de industrialización sustitutivo de importaciones.
- ii. Se sostenía que la competencia exterior con un arancel de protección mínimo (10% en Chile y 35% en Uruguay) provocaría una reasignación de los recursos productivos en función de las ventajas comparativas internacionales y en el largo plazo se tendería al óptimo paretiano.
- iii. En el campo financiero externo se sostuvo la necesidad de una apertura total para permitir la libre circulación de capitales y el ajuste de los tipos de cambio de modo que las tasas de interés e inflación interna convergieran a las tasas internacionales.

- iv. Los agregados monetarios debería surgir en forma automática de los equilibrios externos, pudiendo variar las modalidades políticas desde las tasas de cambio flotantes a las tasas fijas deslizantes acorde a la inflación de la moneda rectora.
- v. Las políticas fiscal y monetaria debían ser neutras y no ejercer influencias distorsionantes sobre las decisiones de los agentes económicos que pudieran generar desvíos sobre los equilibrios óptimos.
- vi. En el caso de los países pequeños se propuso una política de cambio fijo, el equilibrio presupuestal, la renuncia a la política monetaria estableciendo la vinculación directa entre las reservas internacionales y la base monetaria.

3.2 El desligamiento del sistema internacional

El desligamiento consiste en el corte completo o en muy alta proporción de las relaciones comerciales y financieras entre una economía o grupo de economías de países en desarrollo y los centros del capitalismo.

Dado los términos absolutos o casi absolutos en que se plantea esta posición, está generalmente asociada a una concepción ideológica que busca un aislamiento temporal como medio de inducir o consolidar cambios estructurales radicales en la organización social y económica interna.

Esta posición ha sido defendida en años recientes en las discusiones del Nuevo Orden Económico Internacional por distintos autores como una respuesta de confrontación de los países del sur o de un conjunto de países del sur, ante la imposibilidad de que las relaciones económicas internacionales practicadas por el sistema capitalista posibiliten una solución a los problemas del subdesarrollo.

Las bases de las políticas de disociación no pueden analizarse partiendo de criterios exclusivamente económicos, por el contrario las consideraciones de sus argumentos se extienden a las consecuencias sociales, culturales y políticas del comercio internacional.

Un análisis extenso de la concepción del desligamiento llevaría a un estudio en profundidad de los diferentes enfoques y matices de la teoría del desarrollo, tema que escapa a los propósitos de este trabajo.

Las opciones en general se han planteado teóricamente en una coordinación horizontal de un grupo de países del sur, que podrían negociar dentro del Nuevo Orden Económico Internacional una inserción que asegurase las condiciones requeridas para un desarrollo independiente y autocéntrico.

Este efecto se vincula a una posible integración regional o sub-regional que permita coordinar las eficiencias e ineficiencias de un grupo de países para negociar -desde una posición contractual diferente- su relacionamiento en la economía internacional.

4. El estado actual de la investigación sobre comercio internacional y desarrollo económico

Los instrumentos de la política comercial resultan por lo general más fáciles de describir que las metas del desarrollo económico.

Para la mayoría de los países menos desarrollados el "crecimiento" en términos de PIB per cápita es sólo una de las tantas metas del desarrollo. La distribución más homogénea del ingreso entre las familias y entre regiones, así como la búsqueda de un mayor grado de autonomía nacional (menor dependencia) son otras metas del desarrollo. También resulta evidente que en ciertos casos las diversas metas pueden entrar en conflicto entre sí.

Ahora bien, los países subdesarrollados no difieren entre sí solamente en la importancia que sus gobiernos conceden a las diferentes metas del desarrollo, sino también, y es algo que debe tenerse siempre presente aunque resulta por lo general dejado de lado cuando se entra en el terreno del dogmatismo doctrinario, en cuanto a su tamaño, su dotación de recursos, su ingreso per cápita, su localización geográfica, sus antecedentes históricos, etc.

En ese sentido, resulta interesante reflexionar sobre estas características tipológicas de los países que en ocasiones suelen resultar más importantes para las políticas comerciales que las propias metas del desarrollo.

Por ejemplo es probable que la experiencia comercial de la URSS o de la República Popular China resulten menos importantes que la de Taiwan para países como Cuba o Nicaragua. Del mismo modo es poco probable que la India o México encuentren antecedentes demasiado válidos en las experiencias de Hong Kong o Singapur.

Es entonces a partir de este contexto heterogéneo de metas de desarrollo, que el comercio exterior debe definir su "campo" y ubicar sus "problemas fundamentales".

En ese sentido, parece ser que las grandes interrogantes a las cuales debe dar respuesta la investigación referida al comercio serían: ¿En qué condiciones el comercio internacional incrementará el PNB per cápita? ¿Cuáles condiciones permitirán al comercio exterior aproximar a los países menos desarrollados a las demás metas del desarrollo? ¿Les resultará posible a los países menos desarrollados incidir vía sus propias acciones sobre el monto de su comercio exterior? ¿Resultará posible a través de algún método cuantificar los posibles efectos cualitativos de las diferentes políticas comerciales en cuanto a la obtención de diversas metas del desarrollo?

Bien, la investigación en este terreno ha intentado responder a estas y a otras interrogantes enfocando el problema desde diferentes perspectivas. Tres han sido las grandes orientaciones del trabajo académico empírico sobre la actuación de los países menos desarrollados: el análisis econométrico de datos de corte transversal y de series de tiempo para grupos de países; análisis más específicos sobre determinados países en particular o de sectores y los grandes resúmenes (7).

Es una característica común a los tres enfoques el contemplar el cuadro agregado y no hacer un análisis exhaustivo de los detalles en cuanto a la conexión entre el intercambio externo y el desarrollo económico. En ese sentido cabe destacar que de los diferentes enfoques no surgen resultados contundentes en cuanto a que una determinada política comercial explique ciertos resultados asociados a metas del desarrollo. Por ejemplo en los estudios de corte transversal realizados por H. Chenery (8), los coeficientes de concentración en la industria y las diferencias en la distribu-

(7) Ver C. Díaz Alejandro, "Las Políticas de Comercio Exterior y el Desarrollo Económico", lecturas II: 38, FCE, México, 1981

(8) Ver H. Chenery, "Patterns of Industrial Growth", American Economic Review, 1969; H. Chenery y L. Taylor, "Development Patterns: Among Countries and Over Time", Review of Economics and Statistics, 1968

ción del ingreso no se explican convenientemente por las políticas comerciales.

Aunque resulte más o menos claro que la política proteccionista que favoreció la sustitución de importaciones pudo tener efectos negativos en la distribución del ingreso, no puede identificarse a esta como la causante de la desigualdad, sólo actuó sobre una estructura existente.

De manera similar, en el caso de Taiwan (I. Little, T. Scitovsky, M. Scott), la supuestamente favorable distribución del ingreso podría relacionarse más con la reforma agraria y la reforma educativa previas a la promoción de exportaciones que con las políticas comerciales.

En muchos casos las exportaciones nuevas de productos primarios intensivos en tierra provienen a menudo de países poco desarrollados donde la propiedad de la tierra se aleja mucho de una distribución igualitaria, y así podrían ampliarse estos ejemplos mucho más.

El hecho de que las nuevas políticas comerciales y el incremento de las exportaciones estimulen considerablemente la eficiencia y el cambio tecnológico continúa aún siendo una interrogante abierta y sujeta a la investigación.

En forma similar, a partir de la bibliografía existente, se pueden extraer algunas otras conclusiones que ofrecen resultados contradictorios, por ejemplo, para lograr un crecimiento rápido de las exportaciones no ha sido necesario el desmantelamiento total, contrariamente a las recomendaciones neoclásicas ortodoxas, del conjunto de controles heredados de la etapa de sustitución de importaciones, como así tampoco el ingreso pleno a un "mundo descentralizado". En efecto, tal como lo demuestra F. Fajnzylber en el caso de Corea del Sur, y posteriormente en la experiencia de Colombia, muchas reglas administrativas fueron invertidas con rapidez y utilizadas para el estímulo a nuevas exportaciones, de la misma manera que antes se utilizaban para promover la sustitución de importaciones (9).

Podrían seguirse mencionando ejemplos sobre experiencias concretas, pero la exposición se propone dejar claro que el estado actual de la investigación, a nuestro juicio, no permite aún extraer

(9) Ver V. Fajnzylber, "Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, diciembre, 1981

conclusiones definitivas sobre la vinculación entre los objetivos del desarrollo y la política comercial.

Es posible sí extraer conclusiones importantes sobre los efectos de determinados instrumentos bajo determinadas condiciones; existe abundante investigación empírica al respecto, pero creemos que aún resta mucho por hacer en cuanto a vincular el intercambio externo con el desarrollo económico.

Por ello es que nuestro análisis enfoca el tema del desarrollo económico analizando específicamente las estrategias de industrialización a través de la sustitución de importaciones y vía la promoción de exportaciones no como alternativas antagónicas sino bajo la hipótesis de que en las condiciones de los países en desarrollo, en particular los de América Latina, la estrategia correcta de desarrollo económico exige el uso conjunto de los instrumentos de política comercial orientados a sustituir importaciones y a promover exportaciones (aranceles, subsidios, tipo de cambio adecuado, y otro tipo de instrumentos comerciales) buscando aprovechar al máximo las ventajas del comercio.

CAPITULO II

LA ESTRATEGIA DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

1. El marco teórico general y los instrumentos

1.1 El marco teórico

El marco teórico que servirá de base a nuestro análisis es la teoría de las ventajas comparativas, que como se mencionó en la primera parte, constituye el marco de referencia de las teorías clásica y neoclásica del comercio.

En la primera parte se analizarán los efectos más importantes de las políticas que generalmente se han utilizado para promover la sustitución de importaciones, suponiendo que se cumplen los supuestos de la teoría de las ventajas comparativas, en lo que constituye un enfoque "tradicional" al problema.

Posteriormente se analizarán las condiciones generales de los países subdesarrollados en los cuales resulta dudoso el cumplimiento de muchos de los supuestos, lo cual desde nuestra perspectiva ofrece nuevas posibilidades para la sustitución, no viables desde una visión rígida dada por la teoría ortodoxa de las ventajas comparativas.

Esta teoría, que parte del ejemplo clásico de Ricardo, expresa que dos países en conjunto tendrán un nivel más alto de ingreso nacional una vez que hayan realizado algunas transacciones, aunque no resulten beneficiados necesariamente ambos países.

Posteriormente, la teoría, en su evolución a través del tiempo, ha ido experimentando diferentes modificaciones que la han ido haciendo más operativa y ajustada a la realidad.

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo de su evolución histórica se enumerarán a continuación las diferentes consideraciones que la han ido enriqueciendo ya que el marco teórico general que se tendrá en cuenta en este trabajo intenta ubicar el problema tomando como referencia la moderna teoría del comercio.

a. La teoría neoclásica (10)

En esta teoría el valor de un bien se expresa en términos de lo que los factores de producción utilizados han dejado de producir en otro sector de la economía.

La innovación más importante respecto a Ricardo consiste en la posibilidad de sustitución entre factores en la producción, y como consecuencia, en la posibilidad de cambios en los costos relativos de distintos bienes.

Este análisis, que resulta casi tan estático como el clásico postula que:

- i. tanto los empresarios como los consumidores maximizan su utilidad;
- ii. que hay siempre pleno empleo;
- iii. que hay ausencia de economías y deseconomías de escala;
- iv. que hay competencia perfecta;
- v. que la distribución del ingreso es constante o, en su defecto, todos los consumidores tienen idénticas propensiones marginales a consumir cada producto, en el rango dentro del cual varía el ingreso de cada persona.

Estos supuestos aseguran que la economía alcanza la frontera de su capacidad de producción y, además, se sitúa en un punto de esa frontera que correspondería a un punto Pareto-óptimo (11).

b. La teoría de Heckscher y Ohlin (12)

La explicación más difundida sobre los determinantes de las diferencias entre países de los costos relativos de producción, se conoce bajo el nombre de "Teoría de Heckscher-Ohlin".

Estos economistas han tratado de explicar las diferencias de costos entre países, haciendo hincapié en la disponibilidad (abundancia o escasez) relativa de factores de producción.

- (10) Ver G. Haberler, "Some problems in the theory of international trade", *Economic Journal*, junio 1950
- (11) Ver H. Varian, "Análisis microeconómico", Ed. Antony Bosch, España 1981
- (12) Ver K. Lancaster, "El modelo de comercio de Heckscher-Ohlin: un tratamiento geométrico", en textos escogidos de Comercio Internacional por Jagdish Bhagwati, Ed. TECIOS, Madrid, 1975

La teoría en su versión más simple, supone la existencia de:

- i. funciones de producción homogéneas de grado uno;
- ii. dos bienes, dos factores de producción y dos países o grupos de países;
- iii. factores homogéneos en ambos países, o expresables en unidades homogéneas;
- iv. funciones de producción iguales para cada producto en ambos países, y
- v. competencia perfecta, pleno empleo, ausencia de costos de transporte y movilidad de los factores.

El argumento de la teoría puede resumirse en el siguiente concepto: un país exporta los bienes que puede producir a un costo monetario inferior al del resto del mundo; los costos monetarios dependen de los precios relativos de los factores de producción, en tanto que estos precios dependen a su vez de la abundancia relativa de ellos dentro del país. Por tanto un país exportará los bienes en cuya producción se utilizan en forma intensiva sus recursos relativamente abundantes e importará productos que utilizan con intensidad sus factores relativamente escasos. En circunstancias normales la especialización tenderá a ser incompleta.

c. Teorías más recientes

Diversos avances teóricos desarrollados en el transcurso de los últimos dos decenios han intentado mejorar la explicación de los niveles y estructura del intercambio, en especial de los países industrializados.

Estos avances, han incorporado nuevas variables que condicionan o complementan el modelo H-0. A su vez las implicaciones más extremas del modelo han cedido ante estas innovaciones, manteniendo sin embargo validez en su aspecto básico, el cual sostiene que la abundancia relativa de factores incide en los costos comparativos de producción.

Las principales innovaciones estarían determinadas por inclusión de aspectos tales como:

i. Mano de obra calificada y recursos naturales

El modelo H-O opera con dos factores de producción homogéneos a través del mundo. Sin embargo, hay dos recursos adicionales que poseen gran importancia para explicar las corrientes de intercambio.

La mano de obra muestra una gran heterogeneidad entre países y dentro de ellos. Esta heterogeneidad obedece a capacidades adquiridas a través de la educación general, la formación especializada y el aprendizaje en el propio trabajo, por una parte, y a los servicios de salubridad y calidad de la alimentación por otra. La suma de estos elementos constituye un capital humano que acompaña al capital físico y el trabajo puro.

En consecuencia, este factor constituye una fuente de ventajas comparativas para los países que les ofrece ventajas en la producción de bienes intensivos en mano de obra calificada (13).

La dotación de recursos naturales es otro factor cuya existencia no se puede ignorar, en particular al examinar las exportaciones de los países subdesarrollados. En efecto, la composición trabajo/capital del intercambio dependerá, en parte, del grado de complementariedad de cada factor con los recursos naturales. Por ejemplo, aún cuando posea abundancia de mano de obra, un país con recursos naturales ricos pero propensos a ser explotados en forma mecanizada tenderá a exportar productos intensivos en el uso del capital físico (14).

ii. Brechas tecnológicas

Un supuesto básico de H-O se refiere a la uniformidad del conocimiento tecnológico en el mundo; en la realidad sin embargo la situación es diferente ya que las innovaciones están concentradas en determinados países (desarrollados) y tienen diferente intensidad según los rubros.

Esta desigual situación lleva a que se generen continuamente fuentes de ventajas comparativas en los países avanzados tecnológicamente, y este proceso ha dado lugar a lo que se conoce como "teoría del ciclo del producto".(15)

(13) Ver D. Kessing, "Labor skills and comparative advantage", American Economic Review, mayo 1966

(14) Ver J. Vanek, "The natural resource content of foreign trade, 1870-1955, and the relative abundance of natural resource in the United States", Review of Economics and Statistics, mayo 1959

(15) Ver R. Vernon, "International investment and international trade in the product cycle", Quarterly Journal of Economics, mayo 1966. J. Katz, "Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente", FCE, México, 1976

Esta teoría explica la forma en que el progreso tecnológico afecta a las ventajas comparativas, ubicando el problema en un marco dinámico. La innovación tecnológica reduce los costos de producción de los bienes ya existentes, o permite el desarrollo de uno diferenciado de los anteriores; este último caso es el analizado fundamentalmente por esta teoría.

En términos muy generales esta teoría sostiene que al principio, en el país en que se logró una innovación tecnológica, se comienza con una producción reducida orientada hacia el mercado interno utilizando mano de obra muy calificada.

En una segunda etapa se perfecciona el proceso de elaboración y se amplía la producción extendiéndose hacia el abastecimiento del mercado externo.

Luego la producción se estandariza, se simplifica el proceso de producción y bajan los costos de la mano de obra ya que disminuye el nivel de calificación requerido del personal.

Finalmente, cuando se difunde el conocimiento tecnológico a todo nivel, surge la competencia internacional basada en la imitación y la ventaja comparativa lograda por la innovación se pierde. En esta nueva situación comienzan a desempeñar un papel relevante en la ventaja comparativa los costos de la mano de obra, los costos del transporte, los costos de ciertos recursos naturales, y otras variables.

En resumen, la teoría expresa que la ventaja comparativa basada en la innovación existe para un país determinado durante el período en que este puede ejercer el poder monopólico de la innovación sobre el resto del mundo. Posteriormente la ventaja se traslada al país rico en factores o en cualidades determinantes para la producción del bien, es decir, se trata de una ventaja temporaria que impulsa al permanente avance tecnológico.

iii. Productos diferenciados

La diferenciación de productos en la industria manufacturera es un fenómeno común en los países capitalistas desarrollados, y afecta las corrientes comerciales.

El intercambio entre productos tiende a concentrarse, según esta teoría, en países con consumidores similares en cuanto a hábitos y niveles de ingresos (16).

(16) S. Linder, "An essay on trade and transformation", Almqvist & Wicksell, 1961

Los países tienden a exportar o importar bienes diferenciados pero que forman parte de un mismo rubro, los cuales a pesar de ser similares poseen formas y marcas diferentes que los convierten en sustitutos imperfectos para los consumidores, dando lugar a control monopólico o de oligopolio diferenciado.

La competencia entre productores se concentra más en variaciones del producto que en reducciones de costos y precio de venta; adquiriendo por lo tanto el concepto de ventaja comparativa una dimensión más compleja.

En este contexto, la capacidad de exportación de un país pasa a depender, además de los costos de producción, de la capacidad de diseño y de comercialización y de aspectos tales como el control de patentes y marcas.

1.2 Los instrumentos; el uso del arancel

a. Efectos de los aranceles a la importación sobre los términos del intercambio

La teoría supone que en un mundo desarrollado, en competencia perfecta y estable, las ventajas comparativas actuales o de mercado coinciden con las ventajas comparativas sociales, aún considerando la variación intertemporal de las mismas.

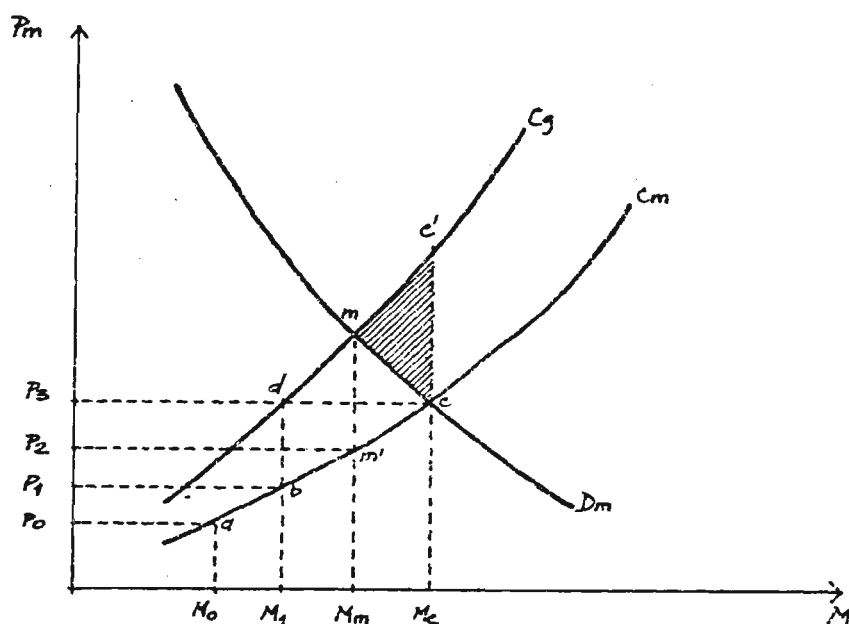
En este contexto el libre comercio maximiza el bienestar económico del mundo, sin embargo un país en particular podría mejorar su bienestar a costo de otros mediante una desviación respecto del libre comercio. Este caso corresponde a lo que suele denominarse supuesto del "país grande", en contraste con el de "país pequeño" que es el general.

i. La tarifa óptima en condiciones de equilibrio parcial

Se trata del análisis de un bien cualquiera que no representa una fracción significativa del total de importaciones, no afecta en forma importante al resto de las actividades nacionales.

Para el análisis se utiliza una representación gráfica de las condiciones del mercado:

Gráfica 1.-



En el eje horizontal se miden las importaciones y en el vertical el precio por unidad en moneda extranjera.

D_m representa la demanda por importaciones del bien M y C_m la oferta de bienes por parte del exterior. Esta última a su vez representa la curva de ingreso medio de los agentes proveedores extranjeros y de precio medio para los demandantes.

Si la curva de oferta tiene una pendiente positiva, el incremento en la cantidad comprada determina para el importador un costo marginal superior al precio medio de la operación. C_g representa la curva que refleja el costo marginal para el importador.

Esta curva surge porque, al aumentar el volumen de compras, por ejemplo de M_0 a M_1 , el precio sube de P_0 a P_1 , pero este precio P_1 se pagará no sólo por $(M_0 - M_1)$ sino que también corresponderá a M_0 , cantidad que anteriormente se compraba a un precio P_0 . Esto supone que no existe discriminación de precios según volúmenes y demandantes de un mismo país; sin embargo contempla la usual discriminación entre el mercado nacional del exportador y los externos.

Este nuevo precio para M_0 hará que el costo marginal unitario sea mayor que el costo medio, y la diferencia entre ambos será igual a la superficie determinada por P_1P_0ab dividida entre $M_1 - M_0$, que en el margen equivale a la distancia bd .

Suponiendo que los importadores se comporten competitivamente las cantidades compradas igualarán a l_{ic} y lo venderán en el mercado interno al precio P_3 .

Si el comportamiento no fuera competitivo sino por el contrario monopsónico, porque constituyen una sola empresa o se asocian a los efectos de negociar sus compras en el exterior, se situarán en M_m (17). Como consecuencia de la reducción de la cantidad demandada por los importadores, el precio externo bajaría a P_2 . De esta forma se lograría un aumento de recursos por concepto del menor gasto de divisas en el exterior equivalente a $l_{m}m'cc'm$, determinado por el área bajo la curva de los costos marginales C_g . Esta área representa el ahorro de divisas.

Ahora bien, aceptando el supuesto de que la curva de demanda refleja el ingreso marginal en términos de "utilidad", el área comprendida por $l_{m}m'ccm$ describe la reducción de ingresos expresada en términos de divisas. Por lo tanto se observa que el bienestar nacional se incrementa en un valor equivalente al área comprendida por mcc' , que sería financiado con los fondos aportados involuntariamente por los productores extranjeros por un monto igual a $P_3P_2m'c$.

Este análisis permite visualizar a su vez que se producirá internamente una redistribución del ingreso a favor de los importadores y de los factores que ellos utilizan.

Ahora bien, aunque los importadores se comportasen competitivamente, el mismo resultado que si se comportaran monopsónicamente podría obtenerse si el gobierno interviniera imponiendo un arancel a las importaciones de ese producto, que tuviese como resultado un incremento de los costos medios del importador, haciéndolos coincidir con C_g . O sea que gracias al derecho aduanero, el costo medio de mercado podría igualarse con el costo marginal social que constituye el desembolso marginal de divisas por unidad importada. De esta manera el mercado se sitúa en m , en donde el ingreso marginal es igual al costo marginal del país.

Por lo tanto en la alternativa tarifaria se llega a idéntica situación en cuanto a volumen de importaciones y egresos de divisas que en monopsonio, con la diferencia que la ganancia monopólica será el ahorro de divisas que quedará en manos del gobierno y no de los importadores.

El ingreso aduanero será igual a $P_mP_2m'm$, o sea, el producto del nuevo volumen importado por la diferencia entre el nuevo precio interno P_m y el precio externo P_2 .

(17) Ver J.H. Henderson y R.E. Quandt, "Teoría Microeconómica", Ed. ARIEL, Barcelona, 1975

La tasa óptima de acuerdo a la gráfica estaría dada por $m'm'$: $m'm$, pues en niveles superiores o inferiores se estaría en un bienestar nacional menor.

Cabe destacar que en este caso la tarifa se ha tomado como fracción del precio interno, para seguir el modelo general de los escritos teóricos, aunque en la práctica, las tasas de los impuestos a las importaciones se miden generalmente en relación al precio externo.

Esta tarifa óptima en condiciones de equilibrio parcial se deriva de la manera siguiente:

t = porcentaje de la tarifa respecto al precio interno
 P_m = precio interno de M expresado en divisas
 C_g = costo marginal de importación
 C_m = costo medio de importación
 ξ_m = elasticidad de la oferta de M que enfrenta el país

$$C_g = C_m \left(1 + \frac{1}{\xi_m} \right) \quad (1)$$

Considerando una condición de equilibrio social en la cual la utilidad marginal obtenida por el país, que es igual al precio pagado por unidad de M , sea igual al costo marginal de adquirir esa unidad se tiene que:

$$C_g = P_m \frac{C_m}{1-t} \quad (2)$$

$$C_m \left(1 + \frac{1}{\xi_m} \right) = \frac{C_m}{1-t} \quad (3)$$

$$t = \frac{1}{\xi_m + 1} \quad (4)$$

La tasa óptima de impuesto sobre este bien importado es el recíproco de uno más la elasticidad de oferta que enfrenta el país.

Cuando este sea un "país pequeño", y por lo tanto la elasticidad sea infinita, la tasa óptima será igual a cero, y se recomienda el libre comercio como forma de optimizar el beneficio, cuando sea diferente de cero "país grande" el gobierno podrá mejorar los términos a los cuales el país intercambia el producto mediante una tarifa, ejerciendo la influencia mo-

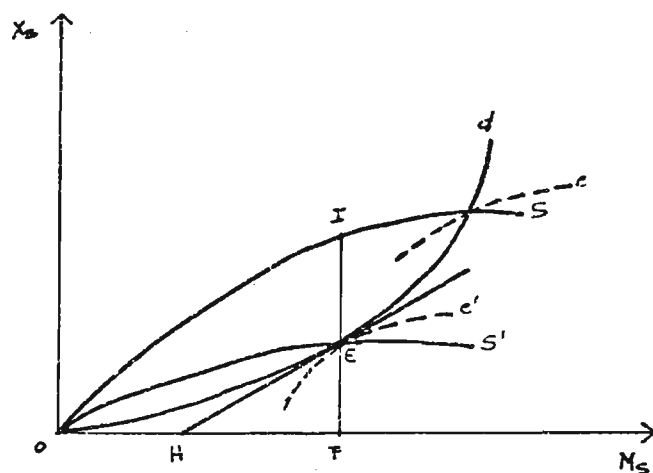
nopsónica. En efecto, al restringir sus compras hasta M el precio de M desciende desde P_3 a P_2 .

ii. La tarifa óptima en condiciones de equilibrio general

Ahora se analizará el caso en que la imposición de una tarifa sobre la importación de un bien determinado afecta las relaciones marginales imperantes en el resto de la economía.

Para este análisis se utilizarán las curvas de demanda recíprocas (18). A partir de ellas se examinará gráficamente el efecto de una tarifa general sobre el volumen del comercio y la estructura de la producción; sobre los términos del intercambio y sobre el bienestar del país.

Gráfica 2.-



S y D representan las curvas de demanda recíproca del país objeto de análisis y del resto del mundo.

Al imponer una tarifa determinada al comercio exterior del país S , su curva de demanda recíproca se desplaza hacia abajo, y el desplazamiento depende de la magnitud del arancel y de la forma como el gobierno gaste el consiguiente ingreso aduanero. Se adoptará como hipótesis de trabajo que el ingreso se gasta en unidades de X . Si esto efectivamente es así

(18) Ver P.T. Ellsworth y J. Clark Leith, "Comercio Internacional", primera reimpresión de la tercera edición en español, FCE, México, 1931

la curva se desplazará hacia abajo en un porcentaje igual al impuesto. Mientras más baja sea la proporción gastada en X menor será el desplazamiento y más pequeño el mejoramiento de los términos externos de intercambio. Cuando la demanda por importaciones (η_m) es inelástica y menor que la propensión del gobierno a gastar en M (G_m), los términos del intercambio se deteriorarían, esto es lo que suele denominarse el caso de Lerner (19).

Sobre la base del supuesto adoptado, para maximizar el ingreso nacional, S debe situarse en un punto en el cual una de las curvas de indiferencia de comercio sea tangente a la demanda recíproca del país D , en el punto E .

Cualquier otro punto a lo largo de d , que corresponde al campo de posibilidades que el país S enfrenta en el mercado internacional, determinará para el país un nivel de bienestar menor.

El país debe aplicar una tarifa que desplace su demanda recíproca hasta pasar por el punto E y así se genera la curva s' .

La pendiente de la recta que une el punto E con el origen determina los términos externos del intercambio, y la que une el origen con el punto I , los términos internos del intercambio, que a su vez son iguales a aquellos definidos por la tangente en el punto E .

De ello surge que los términos externos del intercambio de S mejoran en desmedro de D ; un arancel mayor mejoraría aún más la relación de precios que enfrenta S pero reduciría más el volumen de intercambio.

En E se logra la mejor combinación de ambas variables, por ello, una tarifa que sitúa a S en el punto E , logra la optimización de sus términos de intercambio.

En términos generales puede decirse que el primer efecto de la tarifa consiste en que el precio interno de las importaciones tenderá a subir, ya que será igual al nuevo precio internacional más la tarifa. De aquí es que se hace necesario distinguir entre los términos externos del intercambio y los términos internos del intercambio, de acuerdo a las dos relaciones de precios.

El incremento del precio interno de las importaciones a su vez, reducirá el volumen demandado de los bienes de origen externo, alentando su reemplazo por los bienes restantes cuyo precio relativo ha disminuído.

(19) A. Lerner, "The symmetry between import and export taxes", en Caves y Johnson Eds., "Ensayos de Economía Internacional", AMORRORTU, Buenos Aires, 1968

Se supondrá que existen sólo dos clases de bienes, los importables y los exportables. En el lado de la producción, el arancel opera promoviendo la producción de sustitutos de importaciones en desmedro de las restantes actividades internas. Estos efectos tienden a disminuir tanto la demanda por importaciones como la oferta de exportaciones, y ello tiende a generar una tendencia a la baja del precio internacional de los importables y a elevar el de los exportables. Esto ocurrirá siempre que la imposición de una tarifa no afecte los términos del intercambio o los mejore, y que mueva los términos internos del intercambio en favor de II. Pueden darse situaciones diferentes pero sólo se considerará el caso más general.

La tarifa óptima en condiciones de equilibrio general se deriva de la siguiente manera:

Se considera un mundo de dos países (país y resto del mundo) y la producción de dos bienes X y II. Se trata de encontrar una tarifa que optimice los términos del intercambio de S, bajo el supuesto de que el total del ingreso aduanero, como se dijo anteriormente, se gasta en el producto de exportación. Sean:

Xd = exportaciones de D = importaciones de S = Ms
 Md = importaciones de D = exportaciones de S = Xs
 Pm = precio interno de II
 Px = precio externo de Xd

Como prerequisite básico para determinar la magnitud de la tarifa óptima es necesario conocer la elasticidad de la demanda recíproca. En cada punto de la demanda recíproca del país D se tiene que:

$$X_d P_x = M_d P_m \quad (1)$$

Diferenciando:

$$P_x \cdot dX_d + dP_x \cdot X_d = P_m \cdot dM_d + M_d \cdot dP_m \quad (2)$$

$$P_x \cdot dX_d \left(1 + \frac{dP_x}{P_x} \cdot \frac{X_d}{dX_d}\right) = P_m \cdot dM_d \left(1 + \frac{M_d}{P_m} \cdot \frac{dP_m}{dM_d}\right) \quad (3)$$

$$\frac{dX_d}{X_d} \cdot \frac{P_x}{dP_x} = \epsilon_m = \text{elasticidad de la oferta que enfrenta S en sus importaciones desde D} \quad (4)$$

$$\frac{dM_d}{M_d} \cdot \frac{P_m}{dP_m} = \eta_x = \text{elasticidad de la demanda que enfrentan en D las exportaciones del país S} \quad (5)$$

$$\frac{P_x \cdot dX_d}{P_m \cdot dI_d} = \frac{1 + \frac{1}{\eta_x}}{1 + \frac{1}{\epsilon_m}} \quad (6)$$

Por (1) se sabe que: $\frac{P_x}{P_m} = \frac{I_d}{X_d}$ por lo tanto el miembro izquierdo de la ecuación (6) se transforma en:

$$\frac{I_d}{X_d} \cdot \frac{dX_d}{dI_d} = \frac{dI_s}{dX_s} \cdot \frac{X_s}{I_s} = \beta \quad (7)$$

que es la demanda recíproca que enfrenta el país S. Ahora la elasticidad en el punto E de la gráfica es igual a:

$$\beta = \frac{HF}{OF} \quad (8)$$

Ahora partiendo de la siguiente igualdad: $P_i = P_e (1-t)$; (9) siendo:

P_i = términos internos del intercambio para S

P_e = términos externos del intercambio para S

t = tarifa expresada como fracción de precio de I_s dentro de S, esto es (IE / IF)

en donde:

$$P_i = \frac{HF}{EF} \quad (10)$$

$$P_e = \frac{OF}{EF} \quad (11)$$

$$\frac{P_i}{P_e} = \frac{IF}{OF} = 1 - t = \beta \quad (12)$$

$$t = 1 - \beta = 1 - \frac{1 + \frac{1}{\eta_x}}{1 + \frac{1}{\epsilon_m}} \quad (13)$$

Definiendo la tasa de impuesto como una fracción sobre el precio de importación - IE / EF en la gráfica- la fórmula de la tarifa óptima debe ajustarse a esta definición, y llamando t' a la tasa, la relación con la anterior definición estará dada por:

$$t = t' / (1 + t') \quad (14)$$

llegando finalmente a la tarifa:

$$t' = \frac{1/\varepsilon_m - 1/\eta_x}{1 + 1/\eta_x} \quad (15)$$

Considerando el caso en que los mercados de exportación e importación son independientes en la economía interna, lo que es lo mismo que volver al campo del análisis parcial, y ubicando el problema en condiciones monopsónicas, trabajar sólo con el sector de importación sería equivalente a postular implícitamente que la demanda que enfrentan los productos de exportación en el exterior es horizontal (elasticidad = infinito). Luego a partir de la ecuación (13) la tarifa óptima sobre las importaciones sería:

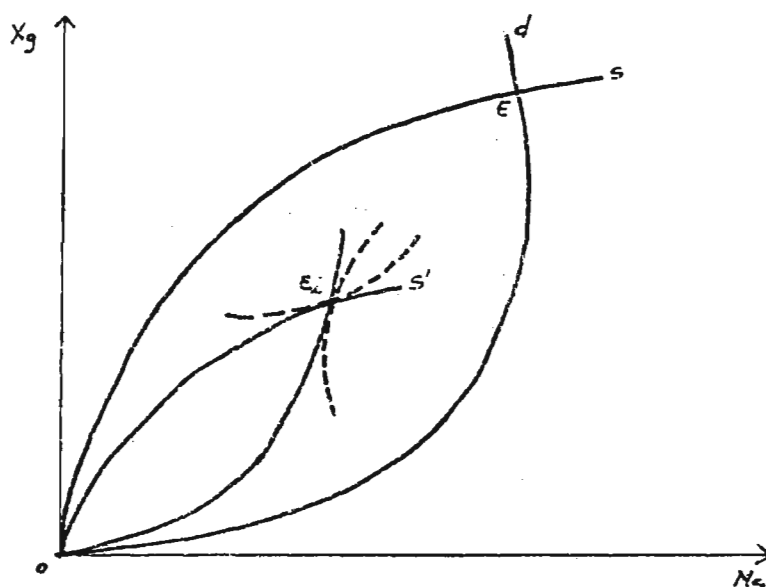
$$t = \frac{1}{\varepsilon_m + 1} \quad (16) \quad \text{que obviamente resulta idéntico a lo encontrado para el caso de equilibrio parcial}$$

Cuando se elimina el supuesto de independencia entre mercados y se acepta la existencia de interrelaciones entre los mercados que integran la economía, en el largo plazo, el efecto sobre las importaciones es similar a uno sobre las exportaciones y la magnitud de la tarifa óptima está dada por la ecuación (15).

En general puede concluirse que al aumentar el bienestar de S disminuye el del otro país. Si el otro país no es muy pequeño podrá resarcirse de la pérdida imponiendo un gravamen al comercio exterior.

Este proceso puede continuar durante cierto tiempo hasta que llegue el momento en que ninguno de los países puede aumentar su bienestar modificando la magnitud de sus aranceles. Esto ocurre cuando las demandas recíprocas, incluidas las tarifas, se cortan en el punto E_i (ver gráfica 3). En ese punto la demanda recíproca de cada país es tangente a una curva de indiferencia de comercio del otro país.

Grafica 3.-



En ese punto el bienestar del mundo es inferior a aquel representado por E y por lo menos uno de los países también tendrá un menor nivel de bienestar.

Un país, aún cuando posea fuerte posición monopsonica o monopolica, puede verse perjudicado al imponer tarifas si el resto del mundo toma represalias.

La posición final de cada país dependerá de las propiedades de las funciones de oferta y demanda y de quien inicie el proceso de ajustes arancelarios, aspecto éste que no se profundizará en este trabajo.

Cabe destacar que cuando se pasa de un modelo de dos bienes a una situación con un mayor número de bienes, es necesario considerar no sólo las elasticidades precio sino también las elasticidades cruzadas. Estas complican enormemente el análisis planteando la necesidad de establecer tarifas y subsidios discriminados.

Este modelo en general facilita la comprensión de los efectos que tiene sobre el bienestar de cada país y del mundo en su conjunto, la utilización de la política arancelaria con el propósito de aprovechar posiciones monopolicas o monopsonicas en el mercado internacional.

En definitiva la teoría del arancel óptimo se basa en la proposición de que si un país posee poderes monopolísticos o monopsonísticos en los mercados mundiales, los precios del mercado mundial para sus exportaciones e importaciones no corresponderán al ingreso marginal nacional de las exportaciones o al costo marginal nacional de las importaciones y afirma que a través de derechos a la importación o exportación escogidos apropiadamente, el país puede igualar los precios relativos de los bienes a los productores o consumidores nacionales con los costos de oportunidad en el comercio internacional.

En otras palabras la teoría del arancel óptimo se basa en la existencia de una distorsión en los mercados internacionales, enfocada desde el punto de vista nacional, tal que los precios del mercado difieren de los costos de oportunidad y el arancel óptimo se recomienda como una manera de contrarrestar esa distorsión. En ausencia de poderes monopolísticos o monopsonísticos por parte de un país se recomendaría el libre comercio o la tarifa cero.

Finalmente, cabe destacar que sólo se ha analizado el caso de arancel a las importaciones, ya que resulta el instrumento fundamental en que se basa la industrialización sustitutiva de importaciones.

b. Efectos de los aranceles sobre la estructura de la producción y la distribución del ingreso

El tema de la distribución del ingreso comienza a ser tratado con rigor a partir del desarrollo de la teoría de Heckscher-Ohlin (20) según la cual las remuneraciones relativas de los factores dependen de la disponibilidad interna de estos en un país determinado y de la demanda relativa por los bienes que son producidos con estos factores.

Siguiendo con el modelo utilizado, se consideran dos países (S y D) y dos bienes producidos (X y M). Suponiendo que el país S posea abundancia relativa de mano de obra, exporta el bien que utiliza en forma intensiva fuerza de trabajo (X). El país D por su parte posee abundancia relativa de capital y exporta el bien que es intensivo en ese recurso (M).

Por definición, el país con abundancia de mano de obra remunerará al trabajo con ingresos funcionales relativamente bajos; se especifica que se trata de ingresos funcionales, recibidos como factor de producción, ya que los ingresos recibidos por otros conceptos no se consideran.

(20) K. Lancaster, "El modelo de comercio de Heckscher-Ohlin: un tratamiento geométrico", en textos escogidos de Comercio Internacional por Ingdish Baghwati, Ed. TECNOS, Madrid, 1974

Como consecuencia de las exportaciones del bien que utiliza ese factor de producción en forma intensiva, se elevará la demanda por trabajo, y como consecuencia su remuneración de equilibrio. En una economía abierta la demanda por trabajo depende de los mercados internacionales y de las políticas nacionales de comercio exterior.

Se analizará ahora el efecto que provoca el pasaje de una situación de libre comercio a una situación en que se establece una tarifa general; para ello se utilizarán los principios del modelo elaborado por Stolper y Samuelson (21). Se supone que los términos internos del intercambio permanecen constantes ante la imposición de una tarifa; es decir que la demanda recíproca que enfrenta el país analizado es de elasticidad unitaria. Por lo tanto las relaciones de precios internos se moverán en favor del bien II, y ello desalentará tanto las importaciones como las exportaciones.

Bajo el marco de los supuestos, y con el fin de asegurar ocupación plena, los factores previamente utilizados en la producción para exportación tenderán a desplazarse hacia la sustitución de importaciones.

En el caso del país S cuyas importaciones utilizan intensamente capital, se supone una relación marginal de capital a mano de obra en las exportaciones de uno a dos, mientras que la producción de sustitutos de importaciones es de uno a uno y medio. De esta forma, la liberación de factores en las exportaciones y la absorción de ellos en la sustitución de importaciones generará, a precios constantes de los factores, un excedente de trabajo, ya que la industria productora de II absorbe más unidades de capital por unidad de mano de obra, que las que libera la industria X. Este desequilibrio promoverá una disminución en la remuneración relativa del trabajo y consecuentemente un alza en la del capital. Si existe, como se supone, alto grado de sustitución entre factores, cada una de las industrias de producción utilizará ahora el factor trabajo con mayor intensidad.

En cuanto a los efectos distributivos, puede precisarse que, la remuneración del capital ha mejorado en relación a la del trabajo. Aquí podría pensarse que si el trabajo gasta el grueso de su ingreso en el bien X, cuyo precio relativo a II ha descendido, el valor real de sus remuneraciones podría aumentar aunque el valor nominal hubiese disminuido, sin embargo se puede demostrar que esto no es así.

(21) H. F. Stolper y P.A. Samuelson, "Protección y salarios reales" (1941), en textos escogidos de Comercio Internacional por Jagdish Bhagwati, Ed. TECNOS, Madrid, 1974

En efecto, si por cada unidad de capital se absorben más unidades de trabajo que antes de reducir la tarifa, esto es, que si por cada unidad de trabajo se utilizan menos unidades de capital, se puede esperar que se de un incremento de la productividad marginal física del capital y descienda la del trabajo en ambas industrias.

Dado que en equilibrio las remuneraciones de todos los factores de producción tenderán a ser iguales en todos los usos posibles, la condición de equilibrio será:

$$\uparrow P \cdot M_K^X \cdot P_X \downarrow = \uparrow P \cdot M_K^M \cdot P_M \uparrow$$

$$\downarrow P \cdot M_L^X \cdot P_X \downarrow = \downarrow P \cdot M_L^M \cdot P_M \uparrow$$

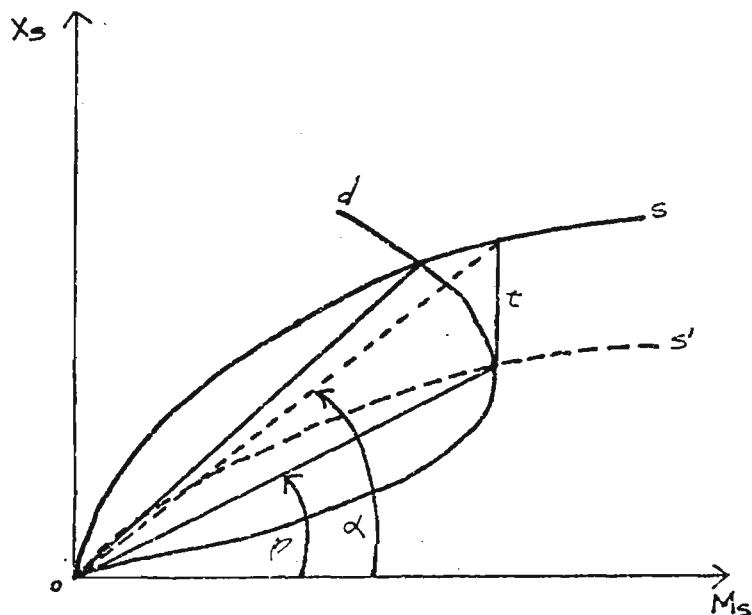
en donde $P \cdot M_K^X$ ($P \cdot M_L^X$) representa la productividad marginal del factor K (L) utilizado en la producción de X y M, y las flechas señalan la dirección de los cambios que en cada variable provoca la aplicación del arancel. La orientación de las flechas en las ecuaciones de equilibrio indica que la productividad marginal física del trabajo ha descendido en la producción de M y en la de X.

La aplicación de una tarifa general que se imponga en forma pareja a la totalidad de las importaciones tenderá a reducir la remuneración real del factor relativamente abundante y a elevar la del factor escaso. Al respecto se recuerda que el modelo se preocupa por la distribución del ingreso en equilibrio competitivo, dejando para más adelante los argumentos favorables a las tarifas que puedan existir en el marco de los países subdesarrollados donde ciertos supuestos pueden no cumplirse.

Se considerarán ahora los efectos distributivos de un arancel cuando los términos del intercambio son afectados a favor del país que impone la tarifa; es importante destacar que los efectos distributivos pueden diferir del caso precedente.

Considerando el caso en que la demanda recíproca es relativamente elástica, ejemplo de gráfica (3), los resultados del modelo estándar no sufren modificaciones. En efecto, los términos externos del intercambio mejoran para S, en una magnitud inferior a la de la tasa de la tarifa, por lo tanto los términos internos del intercambio resultan más favorables para M. La imposición de la tarifa entonces incrementa la demanda por el factor intensivo en la producción de M.

En el caso en que la demanda recíproca del otro país sea inelástica se plantea una situación como la expresada en la gráfica siguiente:



Gráfica 4.-

En este caso luego de impuesta la tarifa los términos externos del intercambio del país S ($\text{tg. } \theta$) se mueven en favor de X, pero a su vez los términos internos también lo harán en el mismo sentido ($\text{tg. } \alpha$), o sea, a favor del bien exportable. La explicación a este resultado está en que la demanda recíproca inelástica implica una demanda también inelástica por las exportaciones de S.

Por lo tanto, para S es posible reducir el volumen físico de sus exportaciones, recibir mayores retornos por ella, y con ese valor incrementar el volumen físico de las importaciones. Ahora, el menor volumen exportado resulta compatible con la mayor producción de X que es inducida por el alza de su precio relativo interno, por un supuesto fundamental, que como se mencionó supone que la recaudación de la tarifa es gastada totalmente en el bien de exportación.

Esta opción es la más favorable para el país en lo que se refiere a la mejora de los términos externos del intercambio, pero parece, como otros supuestos poco realista.

Ahora bien, el ingreso aduanero puede ser gastado en proporciones diferentes en cada producto, y mientras mayor sea la proporción gastada en el bien importable, menor resulta la mejora de los términos de intercambio, y por lo tanto se incrementa la probabilidad de que los precios relativos internos se muevan a favor de la producción de M.

En ese sentido los términos internos del intercambio mejoran para M cuando la elasticidad -precio que enfrentan las exportaciones (η_x) es superior a uno menos la propensión marginal a importar (G_m), esto es, $\eta_x > 1 - G_m$.

La tarifa desprotege al sustituto de importaciones en la situación inversa, que se conoce como caso de Metzler y no será analizado en este trabajo (22).

Cuando se analiza la situación de una economía subdesarrollada, se puede observar que en general la demanda recíproca que se enfrenta es elástica. Como el trabajo, en la mayoría de los casos constituye su factor abundante, podría decirse que la distribución funcional del ingreso más igualitaria se lograría a través del libre comercio.

Por lo tanto, de acuerdo a la concepción pura de la teoría del comercio internacional se plantearía una situación negativa al implementar políticas de industrialización, ya que entre otras cosas las actividades fabriles tienden en promedio a ser intensivas en el uso del factor capital.

c. Los aranceles y la protección efectiva

Hasta este momento se ha supuesto un mundo que contiene únicamente bienes finales. En esa situación el sobreprecio que los productores de sustitutos de importaciones pueden cobrar respecto al precio CIF de importación determina la protección de la producción nacional del bien.

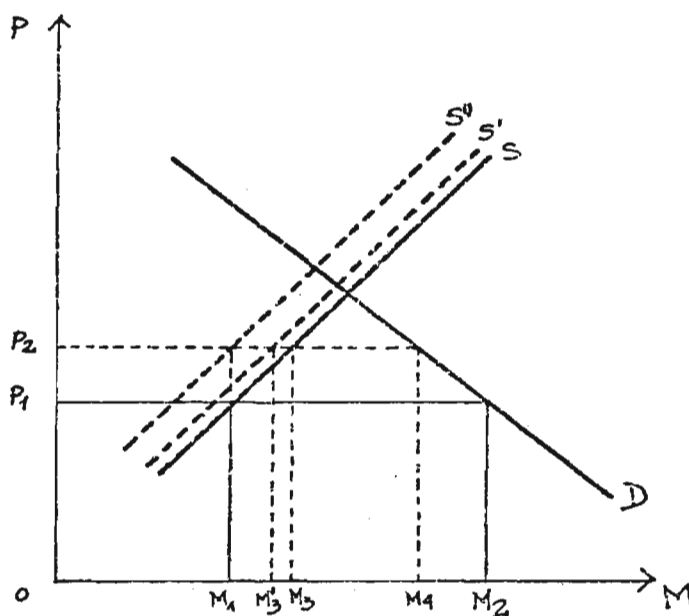
En el mundo real, existen bienes intermedios, lo cual implica que cada bien producido en una empresa determinada contiene componentes producidos en otras empresas, nacionales o extranjeras, y probablemente han sido comprados por aquella a precios diferentes al de importación CIF. En efecto, cada empresa adquiere bienes intermedios a los cuales transforma en productos diferentes y con mayor grado de elaboración. En ese proceso se utilizan factores de producción y el producto final posee un mayor valor que los bienes intermedios incorporados; la diferencia entre ambos resulta ser el valor agregado.

(22) L. Metzler, "The theory of international trade", en H. Ellis ed., 1948

Durante este proceso tanto los insumos importados como los sustitutos nacionales resultan afectados por la política arancelaria, y el incentivo que recibe efectivamente una actividad sustituidora dependerá tanto del arancel que protege al producto que ella elabora como de los aranceles que afectan a los insumos que utiliza. Por lo tanto para evaluar los incentivos que realmente se le otorgan a una determinada actividad es necesario comparar el valor que se agrega a los insumos medido por un lado a precios internacionales y por otro a precios de mercado interno. En la teoría arancelaria, a la protección al valor agregado total se le denomina "arancel efectivo", mientras que aquel que se establece para cada bien en particular resulta ser un "arancel nominal".

A los efectos de analizar la protección efectiva se recurre nuevamente al análisis gráfico. En la gráfica (5) se muestra el efecto de la estructura arancelaria sobre los insumos materiales.

Se supone para ello que además de un impuesto sobre los artículos terminados, se fija también un impuesto aduanal a las importaciones de un insumo material. Considerado de por sí, el arancel sobre el bien final (con importaciones disponibles a costo constante) eleva su precio por el monto de la tarifa, de OP_1 a OP_2 . El arancel sobre el insumo elevará su precio en el mercado interior.



Gráfica 5.-

El precio más elevado de los insumos elevará el costo de la producción doméstica del bien final, elevando así la curva de oferta interna, tal y como se ilustra en la figura por el movimiento de S hacia S'.

El resultado consiste en que la expansión neta de la producción de OM1 a OM'3 es menor de lo que sería si sólo hubiera un arancel sobre este último, e incluso podría ocasionar que se contrajera la producción del producto final.

Esto sucedería si el arancel sobre el insumo elevase los costos de la producción del producto final más de lo que eleva el precio el arancel sobre el bien final. La curva de oferta doméstica se movería a una posición más elevada que S', y la producción interna disminuiría en relación a la situación de libre comercio.

La relación entre el arancel sobre el producto final y los derechos aduanales sobre los insumos materiales, resulta la tasa de protección efectiva de que gozan los productores que procesan el producto final.

Obsérvese que se hace una distinción entre artículo terminado, insumo de materiales y proceso al que se someten estos últimos, dado que si se dispone de insumo de materiales libres de impuestos, sólo los que efectúan el proceso son quienes estarán protegidos por un arancel sobre el producto final.

El propósito de la teoría de la protección efectiva es analizar el impacto arancelario en toda la estructura de la producción, del consumo y de la distribución. La teoría del arancel óptimo es "normativa", ahora la teoría de la protección efectiva es una teoría "positiva" ya que su objeto es, como se mencionó, medir el impacto arancelario en toda la estructura de la producción (23).

Para el análisis de la protección efectiva se parte de los siguientes supuestos: existe pleno empleo en la economía; no existen distorsiones domésticas (precios de factores uniformes); se habla del caso de un país pequeño; este país no aplica políticas discriminatorias con respecto al país de origen.

Como supuestos técnicos se tienen: las importaciones de cualquier bien existen antes y después de cualquier política; existen uno o más insumos importables; entre los insumos intermedios y el producto final va a haber una relación de coeficientes fijos; existirán también coefi

(23) W.H. Corden, "La estructura del sistema arancelario y el nivel de protección efectiva", en textos escogidos de Comercio Internacional por Jagdish Dhagwati; Ed. TECNOS, Madrid, 1974

cientes fijos en términos de valor; no es importante distinguir entre tarifas Ad Valorem o específicas cuando los precios internos están dados; y se define que competencia perfecta va a implicar una oferta doméstica del producto final con pendiente positiva.

La relación cuantitativa entre tarifas nominales y efectivas se puede formular de la siguiente manera; sean:

- V_j = valor agregado a precios internacionales
- P_{mj} = precio internacional del bien final j que se define como igual a 1
- a_{ij} = valor internacional del insumo i utilizado en la elaboración de j
- P_{tj} = precio interno del bien j
- t_j = arancel nominal de j
- t_i = arancel nominal del insumo i
- $\bar{t}_i$ = arancel nominal promedio de los insumos de j
- V_{tj} = valor agregado a precios internos

entonces: $P_{mj} = \sum_{i=1}^n a_{ij} + V_j$ (1)

$P_{tj} = 1 + t_j$ (2)

$P_{tj} = \sum_{i=1}^n a_{ij} (1 + t_i) + V_{tj}$ (3)

luego: $\frac{V_{tj} - V_j}{V_j} = \frac{t_j - \bar{t}_i \sum a_{ij}}{V_j} = PE$ (4)

$$PE = t_j \frac{(1 - (\bar{t}_i/t_j) \sum a_{ij})}{1 - \sum a_{ij}} = t_j + \frac{\sum a_{ij} (t_j - \bar{t}_i)}{V_j}$$

(5)

La ecuación (5) indica la relación algebraica entre aranceles nominales y efectivos. PE es el arancel o protección efectiva; V_j y $\sum a_{ij}$ indican la participación del valor agregado y de los insumos en el valor a precios internacionales del producto final j ; t_j y t_i representan los aranceles nominales sobre el bien final y los insumos. En caso de existir varios insumos, t_i debe representar la tasa promedio de los aranceles que los gravan.

De la ecuación se desprende que cuando los aranceles nominales de j y de sus insumos son iguales la protección efectiva y nominal es la misma. Cuando el arancel del bien j supera al de los insumos la protección efectiva excede a la nominal y viceversa. En este último caso, cuando la tarifa de los insumos es elevada en comparación con t_j y el valor agregado es pequeño, la PE puede resultar negativa. Esto es, cuando $\sum a_{ij} > t_j$; PE es menor que cero; y es importante destacar que este caso en la práctica es frecuente.

Resumiendo se puede expresar que las alternativas que surgen de la ecuación son las siguientes:

cuando t_j	=	$\bar{t}_i$, se tiene que PE	=	t_j
cuando t_j	>	$\bar{t}_i$, se tiene que PE	>	t_j
cuando t_j	<	$\bar{t}_i$, se tiene que PE	<	t_j

Es importante destacar que lo expuesto hasta aquí es muy simplificado, sin embargo resulta muy útil para interpretar el significado económico de los perfiles tarifarios, sobre todo en los casos de dispersión elevada, situación muy frecuente en la realidad de los países latinoamericanos, lo cual conduce a diferencias significativas entre tasas nominales y efectivas.

En resumen la "protección efectiva" es el indicador del incentivo o desincentivo que reciben los diferentes procesos de producción o actividad económica. En cambio el perfil de los aranceles nominales resulta ser un indicador apropiado para describir la promoción o el desaliento que pueda recibir el consumo de determinados bienes. El arancel efectivo resulta reasignador de la producción, y el nominal reasignador del consumo.

Finalmente es necesario destacar que la aplicación empírica del análisis de la protección efectiva enfrenta una serie de dificultades de orden práctico que dificultan, aunque no imposibilitan, su uso. Se mencionan como los más importantes: las dificultades para identificar los precios internacionales de productos e insumos utilizados para el cálculo de la protección efectiva y los correspondientes coeficientes técnicos (a_{ij}); los problemas asociados a la medición del valor agregado a precios internos y a la existencia de bienes o servicios no comerciables internacionalmente; y por último las repercusiones macroeconómicas de la protección sobre el mercado cambiario, precios de los factores y el empleo.

i. Los precios internacionales

Los precios internacionales, poseen gran importancia porque representan el costo de oportunidad que refleja la alternativa social para el país al indicar la cantidad de divisas ahorradas o producidas en caso de sustituir importaciones o exportar respectivamente.

Un primer problema que se presenta está dado por las diferencias que existen entre los precios de venta interna y externa de los países de los cuales se importa, y entre los precios de importación y exportación que enfrenta el país objeto de estudio.

En lo que se refiere a la primera diferencia, en la medida que ella sea permanente, el precio de venta externa es el pertinente para el país importador, ya que refleja el desembolso de divisas. Esto es así ya que, independientemente de cuanto le cueste efectivamente al país exportador generar esa producción el precio de venta externa representa tanto el costo social como el de mercado del país importador.

En lo referente a la segunda diferencia, el precio a tomar como referencia varía según el caso. Cuando se trata de sustituir alguna importación, el ahorro de divisas corresponde al valor de internación, que está determinado por el precio CIF de la mercadería extranjera. Ahora bien, en la medida en que los fletes y seguros sean provistos por factores nacionales debe considerarse el costo social de producción de esos servicios, eso es, el precio FOB más el costo social de esos servicios. Cuando son de origen externo, el costo social para el país importador está determinado por el precio CIF, independientemente de cuál sea el costo real de producción de los fletes o los seguros. En los casos en que se trata de producción que se destina a la exportación, el precio pertinente es el ingreso neto obtenido por la venta en el exterior; se trata del precio FOB de exportación. Cabe aclarar sin embargo que el precio FOB de exportación no es igual al precio FOB importación, ya que por ejemplo, en caso de que se exporte al mismo país desde el cual se importaba, ambos precios difieren en el monto de los fletes y seguros y por lo tanto el precio CIF de importación excede al FOB de exportación en el monto de los fletes y seguros de ida y vuelta.

En conclusión para la estimación de la protección efectiva de un bien, el precio internacional difiere según su destino sea el mercado interno o la exportación.

Existen además otros problemas de más difícil solución que los recién expuestos. En efecto, partiendo del supuesto de que se trata por ejemplo de un caso en que corresponde utilizar el precio CIF de importación, aún subsisten una serie de problemas tales como: no hay un precio único ya que el mercado internacional es una suma de los mercados del resto del mundo, cada uno de los cuales está sujeto a las políticas económicas de cada país; hay heterogeneidad entre los productos, sobre todo en las manufacturas; el precio varía de acuerdo a las cantidades comparadas por la influencia de los costos de comercialización de cada operación y por la presencia de elasticidades distintas a infinito; existen importantes fluctuaciones en los precios de ciertos bienes, no sólo en términos nominales sino reales.

Estos problemas determinan que para definir el "precio internacional" a utilizar en la estimación se requiera identificar la fuente de abastecimiento más favorable, la calidad del producto de tal forma que sea comparable a la producida a nivel nacional y precisar el período de referencia del precio.

ii. Protección y efectos complementarios de otras variables

Hasta este momento se ha supuesto que el precio interno era idéntico al externo más la tarifa, lo cual se denomina valor ex-aduana. Sin embargo, en la realidad los precios internos pueden diferir del nivel teórico ya sea porque el efecto del arancel nominal puede ser diferente del supuesto, o porque intervienen otras variables cuyos efectos pueden ser contrapuestos o complementarios al del arancel.

Estos efectos que se examinarán a continuación hacen más compleja la aplicación empírica de la teoría de la protección efectiva, sobre todo en lo referente al análisis histórico de las protecciones, aunque mantiene toda su vigencia cuando se la utiliza determinando la protección efectiva "óptima" que se desea para el futuro, y a partir de ella se determina el perfil de la protección nominal.

Uno de los elementos que distorsionan los aranceles son las denominadas "franquicias aduaneras", que determinan que precisamente por alguna razón se otorgue alguna franquicia hacia algunos productos importables lo cual trae como resultado que en realidad la tarifa que rige esté por debajo del valor del arancel vigente. Bajo este contexto habría que estimar entonces el valor de un arancel depurado o modificado en su aplicación real sobre el producto, al cual se lo podría denominar "arancel neto".

En el mismo sentido opera el hecho de que el arancel nominal no sea utilizado totalmente, lo cual significa que el precio interno sea inferior al ex-aduana, es decir el arancel implícito sea menor que el explícito. Esto ocurre por ejemplo en el caso de sustitutos de importaciones que por condiciones del mercado interno se venden a precios menores al tope fijado por el arancel o aún en casos en que productos exportables tengan una cotización interna ligada al precio de exportación FOB.

También existen distorsiones resultado del manejo de la política económica que se ve reflejado directamente en los precios. Así por ejemplo, los controles de precios e impuestos a la producción de terminan que la protección nominal resulte menor que la indicada por el arancel nominal.

Por otra parte, operando en un sentido opuesto, aparece el efecto de los subsidios a la producción y las restricciones cuantitativas a la importación, que permiten que los sustitutos nacionales tengan una protección mayor que la otorgada por el arancel.

Este tipo de desviaciones entre el precio interno y el ex-aduana que determina problemas de estimación puede resolverse mediante la comparación entre el precio interno y el internacional, lo cual suele denominarse protección nominal implícita o tipo de cambio implícito.

Para realizar esta operación a su vez, es necesario solucionar los problemas de identificación del precio internacional pertinente, y del precio interno de un producto de calidad semejante que se encuentre en una similar etapa de comercialización.

Por lo general, en los casos en que se considera que estas desviaciones no son relevantes, puede utilizarse directamente la información que provee el arancel nominal y luego aplicar correcciones cuando resulta viable estimar la incidencia de las desviaciones de mayor importancia. El caso más típico por ejemplo sería el de las franquicias aduaneras. Para el caso de otras fuentes de desviaciones de difícil cuantificación, a pesar de los obstáculos que ofrece el método, es más efectivo calcular la protección nominal sobre la base de la mencionada diferencia entre el precio interno y el externo (24).

Otro aspecto que presenta similares problemas está dado por los llamados bienes no comerciables internacionalmente (NCI), los cuales en general comprenden a los servicios personales, la comercialización interna, el transporte interno, la construcción en general y otro ti-

(24) Ver estudio empírico sobre el tema en: D. Balassa Ed., "The structure of protection in developing countries", Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1971, Existe traducción al español

po de bienes que presentan dificultades para el traspaso de la frontera ya sea por el elevado costo del transporte debido a su peso, alto grado de perecibilidad u otras características que hagan riesgo su traslado, lo cual determina que en estos casos la demanda interna sea satisfecha por la oferta interna. La consideración de estos productos es fundamental para comprender el mecanismo de ajuste que la política cambiaría pone en operación, aspecto éste que no será objeto de análisis en este trabajo. Lo importante al respecto es que en general la brecha entre los precios de importación CIF y de exportación FOB para estos productos excede los límites del rango de fluctuación previsto en los costos de producción interna, lo cual determina que el precio interno de los NCI no depende directamente de las tarifas para su eventual importación, lo cual a su vez plantea el problema del cómo y dónde clasificar estos productos a los efectos de estimar la protección efectiva a partir de la nominal.

Con respecto a este problema habitualmente se manejan dos métodos posibles para resolverlo; estas opciones son conocidas como el método Balassa y el método Corden (25).

El primero consiste en incluir junto a los insumos comerciables, los insumos NCI imputándoles un arancel de tasa igual a cero. En la segunda opción se opta por incluir junto al valor agregado en el proceso, el valor de los insumos no comerciables internacionalmente requeridos en aquella actividad. Ambos métodos presentan limitaciones, y a veces se opta por un tercer método, que es una variante de los anteriores y cuyo cálculo presenta mayores complicaciones, que consiste en ajustar la segunda de las opciones por el hecho de que los NCI contienen componentes comerciables internacionalmente insumidos en sus diversas etapas de elaboración. En este caso el método apunta a descomponer a los NCI en sus componentes comercializables y no comercializables internacionalmente, adicionando al valor agregado en el proceso sólo el último de los componentes.

iii. Repercusiones de carácter macroeconómico de las restricciones al intercambio comercial

Las restricciones al comercio internacional provocan diferentes repercusiones de carácter macroeconómico. En general tienen efectos sobre el mercado cambiario; el precio relativo de factores y productos no comerciables internacionalmente; el nivel de aprovechamiento de la capacidad instalada y el empleo.

(25) Ver H. Corden, "La protección efectiva", en lecturas sobre intercambio y desarrollo, FCE, México, 1981

Las restricciones a las importaciones afectan el tipo de cambio de equilibrio, y muchas veces el de mercado. Esto es, en períodos de gravámenes importantes sobre las importaciones, el tipo de cambio real por lo general resulta de menor magnitud que en las situaciones inversas (26).

En general puede decirse que el resultado final de una restricción arancelaria sobre un determinado producto va a estar dado por la relación entre el gravamen promedio a las importaciones y su incidencía sobre las exportaciones.

Con el objeto de medir el real incentivo de la intervención del gobierno sobre determinada actividad, es posible incorporar el efecto del "tipo de cambio" al estudio de la protección efectiva. Para ello es necesario estimar la diferencia entre el tipo de cambio de mercado y el de "equilibrio" en ausencia de aranceles. Es necesario recordar sin embargo que no existe un sólo tipo de "cambio de equilibrio" aún en ausencia de gravámenes o incentivos, pero este punto no será objeto de análisis en este trabajo.

Prosiguiendo con el argumento; en los países en desarrollo ocurre frecuentemente que la tasa de mercado es inferior a la de equilibrio, lo que determina que se convierta en un factor de desprotección y opere en un sentido opuesto al arancel. Si se denomina d a la diferencia entre ambos tipos de cambio expresada en términos porcentuales, y PEC a la protección efectiva luego de ser ajustada por d , se tiene la ecuación (1) que muestra la siguiente relación:

$$PEC = (1 - d) PE - d$$

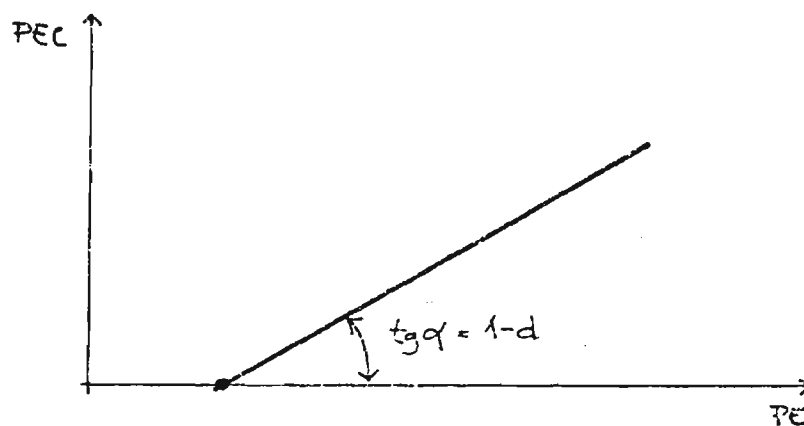
Esto es, la protección efectiva ajustada; en caso de subvaluación cambiaria resultará notoriamente disminuida con respecto a la PE dada por el nivel del arancel. En caso de existir una sobrevaluación del tipo de cambio el resultado será el opuesto y se incrementará el efecto del arancel.

Es posible concluir a partir de lo expuesto, que para apreciar la capacidad protectora de un arancel sobre determinado bien es necesario considerar una serie de efectos que actúan conjuntamente. El nivel del arancel mismo; los gravámenes que afectan a los insumos y la participación de estos en el valor bruto de la producción, y la situación del mercado cambiario.

(26) Ver C. Díaz Alejandro, "Trade requiries and economic development: Colombia", National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1976

En ese sentido es importante resaltar que ha sido frecuente en los países de Latino América, que la falta de oportunidad en los ajustes cambiarios en períodos de dificultades de balanza de pagos determinaran que los costos de producción de la industria nacional aparezcan como más altos de lo que realmente son. Este manejo de la política cambiaria ha dado lugar a lo que se conoce como la "ilusión de ineficiencia industrial" (27).

Es frecuente que protecciones no ajustadas con un resultado claramente positivo resulten negativas luego del ajuste. En los países subdesarrollados es común que los bienes de capital y muchos de los exportables se encuentren en esta situación. Estos resultados se observan claramente en la siguiente gráfica:



Gráfica 6.

Como ya se ha visto, la intervención en el comercio internacional también afecta los precios relativos de los factores de producción. También se ven afectados los bienes intermedios, lo que provoca a su vez una modificación entre el valor agregado en el proceso y los insumos, produciéndose sustitución entre estos. Simultáneamente la composición del valor agregado puede alterarse ya sea porque existe un grado de complementariedad diferente de los insumos con cada uno de los factores, como por sustituibilidad entre factores. Los efectos de sustitución plantean problemas para la estimación de los a_{ij} ; cuando las elasticidades de sustitución sean relativamente bajas los problemas serán menores, pero en caso de sustituibilidades altas será necesario efectuar ajustes para calcular con precisión la protección efectiva del sistema.

(27) Ver D. Schydrowsky, "Latin American trade policies in the 1970's: a prospective appraisal", Quarterly Journal of Economics, mayo 1972

Finalmente resulta muy importante destacar que los cambios de precios relativos se ven afectados por el nivel de ocupación en la economía. En efecto, cuando existen trabajadores desocupados y capacidad instalada subutilizada en la producción de determinados bienes y servicios, un perfil de protección favorable a la utilización de esa capacidad, lo cual provocaría la absorción de mano de obra, repercutirá en mayor medida sobre el nivel del ingreso nacional que sobre el costo de la fuerza de trabajo y el precio de los insumos no comerciables internacionalmente, pero estos aspectos no serán analizados en detalle en este capítulo.

2. Desarrollo económico y sustitución de importaciones en países que presentan distorsiones en sus mercados

2.1 Las condiciones generales que caracterizan a los mercados de los países subdesarrollados

En un mundo desarrollado podría suponerse que se cumplen en general buena parte de los supuestos en los cuales se basa la teoría del comercio internacional que ha servido de marco de análisis en la primera parte.

En ese contexto, la asignación óptima de los recursos mundiales se lograría con el libre comercio, o sea, en ausencia de restricciones sobre el intercambio.

No obstante desde un punto de vista nacional, esa teoría sustenta el uso de aranceles como un medio de optimizar los términos del intercambio de un país. La teoría sin embargo reconoce la posibilidad de que la política arancelaria pueda mejorar la asignación de recursos cuando se aplican tarifas en economías que presentan mercados distorsionados y en desequilibrio, sin embargo sostiene que los aranceles constituyen sólo la segunda o tercera mejor opción, resultando la mejor el uso de subsidios o los gravámenes directos a los bienes o a los factores de producción que sufren las distorsiones (28). Sobre esta base se han catalogado como "ineficientes" a las tasas arancelarias distintas de cero, al menos en la mayor parte de los escritos neoclásicos sobre el comercio.

Esto surge de la comparación de la eficiencia de las políticas arancelarias con las diversas políticas ideales, sustentadas sobre la base de los supuestos tradicionales de la teoría neoclásica del comercio, que permiten alcanzar un "óptimo completo".

(28) Ver I. Little, T. Scitovsky y H. Scott, "Industria y comercio en algunos países en desarrollo", FCE, México, 1975

Nuestra hipótesis sin embargo parte de un supuesto diferente. En efecto, en esta segunda parte se analizará el uso de la política arancelaria como instrumento asignador de recursos, correspondiéndole un papel activo en la programación del desarrollo. Se parte de la base que su rol es cada vez mayor cuanto mayores sean las distorsiones y los desequilibrios en los mercados de los países subdesarrollados, y cuanto más difícil sea su remoción. Se considera que el óptimo ideal no pertenece al campo de las soluciones viables y por lo tanto el análisis teórico y las políticas económicas a implementar deben enmarcarse en un contexto que considere las restricciones propias de la "realidad".

El análisis se ubicará en lo que algunos autores denominan teoría de la "optimización en un marco subóptimo". El objeto de la política económica en este marco, consiste en la reasignación de recursos productivos de manera que se logren reducir las distorsiones y los desequilibrios característicos de las economías subdesarrolladas.

Resulta claro, sin embargo, que el arancel posee una naturaleza de acción específica, que permite atacar sólo cierto tipo de distorsiones; por lo tanto esta protección arancelaria deberá condicionarse a la intensidad y naturaleza de las distorsiones, y sobre todo a la capacidad que posean las diferentes actividades productivas para contribuir a su solución, por ejemplo a la absorción de desocupados.

Para ubicar el análisis en esta perspectiva, resulta necesario que previamente se expongan algunas de las distorsiones más relevantes que caracterizan a los mercados de los países en desarrollo ya que en este contexto las ventajas comparativas, con un significado diferente al de la teoría ortodoxa, continúan siendo una señal válida.

En efecto, no sería difícil demostrar que, *ceteris paribus*, resulta beneficioso más que menos producto nacional; y ello se logra al comprar en el exterior lo que se produciría a un costo superior en el país, y al exportar lo que puede producirse en el mercado nacional a un menor costo que en el extranjero. El problema se refiere entonces a "cómo" se define y se mide el beneficio y el costo.

a. Precios de mercado versus precios sociales

En las economías subdesarrolladas en proceso de crecimiento los precios de mercado no reflejan adecuadamente la escasez presente al futura de recursos productivos ni de producción.

Los precios que reflejan esta escasez relativa, presente y futura están determinados por lo que suele llamarse "costo de oportunidad", es decir, lo que estos recursos dejan de producir al utilizarlos en un uso alternativo. Los costos de oportunidad o precios sociales son aquellos implícitos en condiciones en que la capacidad potencial de producción de la economía se aprovecha al máximo y se distribuye en forma equitativa entre los diferentes grupos sociales de la población.

Los precios de mercado y los sociales sólo coinciden cuando la economía se encuentra en equilibrio y la distribución del ingreso resulte social y políticamente aceptable.

Dejando de lado incluso el problema de la distribución del ingreso, es fácil constatar que el equilibrio no existe en la realidad. En efecto, en una economía en desarrollo, por definición, no se ha aprovechado toda la capacidad productiva; por otra parte los cambios que se producen en el conocimiento tecnológico, en el comercio exterior y por efecto del propio crecimiento determinan que la readaptación sea lenta.

Existen por lo tanto causas internas y externas que determinan desequilibrios. Entre las primeras podrían mencionarse la existencia de control monopólico; diferencias de salarios; desocupación y economías externas tecnológicas y dinámicas. En relación a las vinculadas a la relación con el exterior es posible mencionar aspectos tales como el efecto demostración sobre la relación ahorro-consumo y sobre la intensidad de uso del factor capital; economías duales o de enclave y heterogeneidades estructurales de diverso tipo; tipos de cambio sobre o subvaluados; economías de escala no aprovechadas, industrias nacientes y variaciones de los términos del intercambio.

Estas distorsiones provocan diferencias entre los precios sociales y los de mercado; por lo tanto las ventajas comparativas medidas en base a estos últimos proveen señales erradas respecto de los costos y beneficios reales para la economía provenientes de formas alternativas de uso de los recursos.

b. Diferenciales en las remuneraciones

En general, y presentando el problema de una manera simplista, puede afirmarse que es frecuente en los países subdesarrollados que el costo de la mano de obra de personal de similar capacidad sea mayor en la industria que en el sector agropecuario (29).

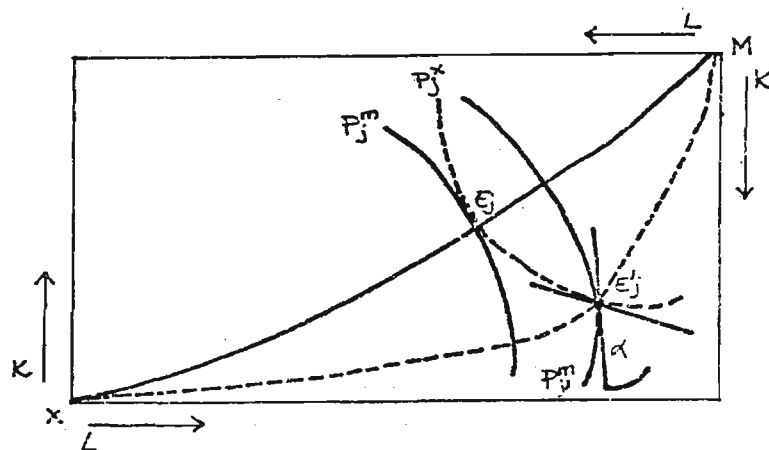
(29) Ver E. Hagen, "An economic justification of protectionism", Quarterly Journal of Economics, noviembre 1953

Aspectos tales como la existencia de organizaciones sindicales fuertes en el sector industrial así como las tendencias expansivas de la industria frente al estancamiento de la agricultura, determinan que la remuneración al trabajo en el sector secundario tienda a ser mayor que su costo de oportunidad.

Existen varios casos de diferenciales abordados en los desarrollos teóricos sin embargo no es objeto de este trabajo analizarlos, si no partir de la existencia de estos desequilibrios sea cual sea su origen, reconociendo la realidad de un salario industrial mayor a su costo de oportunidad (30).

Para analizar esta distorsión se recurre a un modelo de dos bienes y dos factores y a la "taza de Edgeworth" (31) - Gráfica 7. En el diagrama M representa a la actividad industrial y X a la agrícola; se supone además que los salarios reales en la industria superan a los obtenidos en las restantes actividades.

Gráfica 7.



- (30) Ver PREALC, "El problema del empleo en América Latina y el Caribe: situación, perspectivas y políticas"; A. Lewis, "Economic development with unlimited supplies of labour", El Trimestre Económico, II: 108, octubre-diciembre, 1960; CEPAL, "El pensamiento de la CEPAL", Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1969
- (31) Ver P.T. Ellsworth y J. Clark Leith, "Comercio Internacional", primera reimpresión de la tercera edición en español, FCE, México, 1981

La tangente a las isocuantas en el punto E_j (que no aparece dibujada en el diagrama) representa el precio relativo de los factores compatible con la estructura de producción representada en el punto E_j .

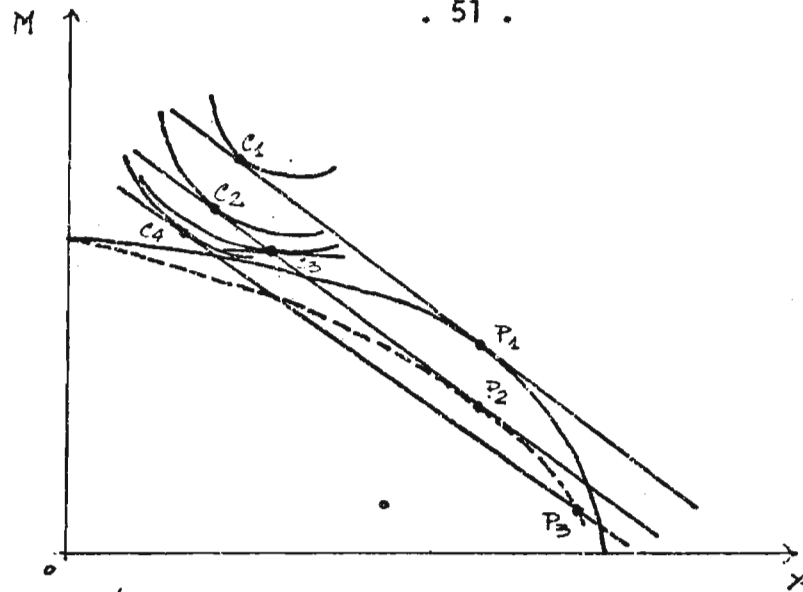
Al existir un diferencial de remuneraciones, II enfrenta salarios relativos más elevados y como consecuencia se tiende en esa actividad al uso de técnicas más intensivas en capital. Como consecuencia de lo anterior se genera un mayor volumen de mano de obra disponible para la agricultura, y como esta enfrenta menores salarios que la industria (II) tiende a incrementar su absorción de empleo (L) por unidad de capital (K).

Suponiendo que se mantiene el pleno empleo, se obtiene una línea de eficiencia subóptima (se representa por la línea punteada), determinado por el lugar geométrico de los puntos de corte de isocuantas en los cuales la diferencia entre las pendientes de las tangentes de las respectivas isocuantas de X y II (ángulo α) representa el diferencial de remuneraciones entre actividades.

En este ejemplo, en el cual se acentúan las diferencias en la combinación L/K en las dos actividades, la línea de eficiencia subóptima se aleja más de la diagonal. Cuando el signo de la distorsión resulte opuesto la intensidad relativa puede invertirse y la producción de X puede resultar intensiva en el uso del capital.

Ahora bien, se supone un punto E'_j ; puede observarse que en el mismo se subaprovecha el potencial de producción ya que dada la isocuanta P_X , la producción máxima de mercado del bien II correspondería a P_{IIj}' que resulta inferior a P_{IIj} . De ello resulta que la curva de transformación también será subóptima.

Esta coincide con la curva óptima sólo en los puntos correspondientes a especialización completa en los cuales no puede haber distorsión en la combinación de factores; ver línea punteada en la gráfica (2).



Gráfica 8.-

Por lo tanto, como consecuencia del diferencial de remuneraciones, el valor de la productividad marginal del trabajo diferirá en la producción de M y X, lo que determinará un nivel de producción inferior al óptimo. Si se trasladara mano de obra desde X hacia M, el producto nacional se incrementaría.

Además de la distorsión en la combinación de factores, se genera una entre la tasa marginal de transformación en la producción social y la de mercado. Es decir, se obtienen dos medidas de las ventajas comparativas: a precios sociales y a precios de mercado. En efecto, el productor de M soporta costos de mercado superiores al costo de oportunidad de los recursos que insurge en su producción, y por ello en lugar de situarse en el punto P2 de la gráfica (8) en el cual la tasa marginal de transformación de la economía es igual a los términos del intercambio, se ubicará en algún punto a la derecha, en el cual se producen niveles inferiores y superiores a los deseables de M y X respectivamente; punto P3 por ejemplo.

En ese punto los costos relativos de mercado son iguales a los términos del intercambio. La tasa de transformación en la producción (unidades de M que se sacrifican al producir una unidad más de X), que mide las ventajas comparativas sociales, corresponde a la tangente en el punto P3; y la dirección de la brecha entre esta tangente y la relación de precios de intercambio indica que al país le conviene promover la producción de M, expandiendo la misma hasta el punto P2 que posibilita a su vez incrementar el consumo desde C4 hasta C2.

Si se recurre a un subsidio a la producción de M, o a un arancel a la importación de M, se logra un desplazamiento de la estructura de producción desde P3 hasta P2. Un subsidio a la mano de obra

conduce hasta C1 (nivel óptimo); el subsidio a la producción a C2 y el arancel a C3. Cabe destacar que los dos últimos instrumentos tienen idéntico efecto sobre la producción, aunque difieren en su incidencia sobre el consumo ya que el arancel determina que el consumidor enfrente un precio relativo de 11 superior al internacional. C3 corresponde a un punto de tangencia de la relación de precios internos con una curva de indiferencia situado a lo largo de la recta de presupuesto definida por la estructura de producción indicada por P2, y la relación de precios internos es igual a los términos del intercambio ajustados por el arancel de importación de 11 .

Como resumen, y considerando exclusivamente esta distorsión, podría concluirse que por su orden: el subsidio al factor; el subsidio al producto y el arancel, representan la mejor opción, la segunda mejor opción y la tercera mejor opción de política económica en el marco de la teoría neoclásica del comercio. Resulta claro del análisis que en presencia de la distorsión considerada las ventajas comparativas de mercado no reflejan las ventajas comparativas sociales del país.

c. Ausencia de pleno empleo (desocupación)

Otro de los desequilibrios relacionados con el mercado laboral es el que se refiere a la desocupación que incluye formas como la desocupación abierta, la no declarada, la estacional y la disfrazada; y el subempleo.

En general, existe coincidencia entre los autores en definir a la desocupación característica de las economías subdesarrolladas como una desocupación estructural y no de tipo keynesiano (producto de la escasez de demanda efectiva) (32).

Los problemas ocupacionales de distinto tipo que se mencionaron, provocan diferencias entre costos sociales y precios de mercado. Por lo tanto, en la medida en que estos desequilibrios subsistan, las ventajas comparativas de mercado resultarán distorsionadas.

En ese sentido los desequilibrios del mercado laboral proveen una base para la protección y promoción de las actividades que pueden contribuir a atenuar los desequilibrios mencionados. Los incentivos deberían depender de la intensidad de uso de la mano de obra de la

(32) J. Tobin, Notas sobre Macroeconomía, material sin publicar utilizado como bibliografía básica en el curso de Macroeconomía I, en el programa de Maestría en Economía 1981-83, en el Colegio de México, Material utilizado en curso dictado por Tobin en Yale.

respectiva actividad así como de la brecha entre el costo de mercado y el de oportunidad de ese factor de producción.

d. Economías y deseconomías externas de tipo tecnológico (33)

Este tipo de fenómeno se genera a través de la interdependencia directa entre productores mediante acciones directas de unos sobre otros que no se manifiestan en el mercado. Por el contrario, el efecto se expresa en forma directa en la función de producción, y esta interdependencia se puede representar de la siguiente forma:

sean los bienes II y X producidos ambos en mercados competitivos; y un factor de producción T. A partir de ellos se define la función de producción de X que resulta $X = f(T_x, T_m)$.

Cuando la derivada parcial de X con respecto a T_m sea diferente de cero existirá una interdependencia directa entre la producción de X y la de II. Cuando la derivada parcial tenga signo positivo corresponderá a una economía externa y cuando resulte negativo a una deseconomía.

Estas interdependencias provocan que incluso en un mercado perfectamente competitivo y con productores que maximicen sus utilidades se realice una asignación ineficiente de los recursos.

Para visualizar el problema se mantiene la función de producción de X y se define la función de producción de II = $f(T_m)$. En este último caso T se utilizará hasta el punto en que la remuneración de T fuera igual al valor de su productividad marginal, es decir

$$P_t = P_m \frac{\partial II}{\partial T_m}$$

El valor de la productividad social marginal, por otra parte, sería igual a

$$P_m \frac{\partial II}{\partial T_m} + P_x \frac{\partial X}{\partial T_m}$$

donde P_t , P_x y P_m representan los precios T de X y de II respectivamente.

(33) K. Arrow y T. Scitovsky ed., "La economía del bienestar", en Lecturas del FCE N° 9, México, 1974

En condiciones de competitividad entonces, el uso de T resultaría menor al óptimo en la producción de M, y la forma de eliminar ese desequilibrio estaría en la promoción directa del bien o subsidiando el uso de T. Ahora bien, el óptimo estaría dado a su vez por el equivalente al servicio gratuito que presta a X; esto es

$$P_x \frac{\sum X}{\sum T_m}$$

Cabe destacar finalmente que en años recientes este tipo de externalidades ha adquirido gran significación práctica especialmente en lo que se refiere a los efectos sobre la contaminación ambiental que ha determinado la firme intervención de los gobiernos.

e. Economías externas de efecto dinámico

En la teoría del desarrollo las economías externas ubicadas en un proceso de evolución o en un marco dinámico juegan un papel fundamental.

La versión dinámica de las economías externas no sólo incluye los factores que no se expresan a través del mercado, sino que además de ellos incluye la interdependencia entre los productores que sí se manifiesta a través del mercado.

En general puede expresarse que el razonamiento central de este enfoque sostiene que la rentabilidad de una empresa no sólo depende de su nivel de producción y del insumo de factores, sino también de la producción e insumo de factores de las demás empresas.

La interdependencia se manifiesta a través de la demanda por: un producto, sus subproductos y/o coproductos al variar el nivel de la producción o la demanda de productos relacionados con el bien, y a través del precio, calidad y disponibilidad de los insumos usados.

Existen dos argumentos que fundamentan a las economías externas dinámicas, la "complementariedad de las inversiones en el lado de la demanda" y la "complementariedad de las inversiones en el lado de la oferta".

El primero se refiere a aquellos casos en que la ampliación o instalación de un grupo de industrias haría rentable la inversión, mientras que la creación de una sola industria, por efecto del nivel de producción de las ya existentes aparece como no rentable y lo mismo cada una de ellas analizada separadamente. Este resultado se de-

riva del efecto ingreso, ya que una y otra industria se crearían demanda (34). De esta forma la productividad sería mayor ex-post que ex-ante.

En el segundo de los casos el argumento pone énfasis en el lado de la oferta. Tal es el caso de los productos de oferta conjunta, para los cuales será necesario que existan canales de comercialización para todos ellos. Para desarrollar una industria a su vez, no basta con que exista demanda por el producto principal, sino también por los subproductos derivados de la producción y además oferta de insumos.

Estos argumentos de complementariedad de las inversiones implican en ambos casos cierto grado de crecimiento equilibrado, por lo que de alguna manera se estaría frente a un complejo de inversiones o una familia de proyectos a los cuales no cabría evaluarlos en forma individual. Es decir que las economías externas provistas por cada proyecto se transformarían en economías internas al conjunto de ellos.

f. Los términos del intercambio

En economías no controladas existen dos aspectos relacionados con los términos del intercambio que afectan la eficiencia en la asignación de recursos; ellos están referidos a las fluctuaciones y la tendencia de los términos del intercambio.

En general se puede sostener que cuanto mayor sea la diversificación de las exportaciones la probabilidad de que los precios de los productos de exportación y la demanda varíen en un mismo sentido, será menor. Por lo tanto la diversificación tendería a reducir el costo de la inestabilidad de los ingresos de exportación.

En el caso de un productor en particular, sólo se considera el efecto que las fluctuaciones tienen sobre su producción, sin preocuparse del efecto multiplicador que esas fluctuaciones tienen sobre el resto de la economía, y de ahí se deriva una diferencia más entre los precios de mercado y los precios sociales. En general esta divergencia entre valores de mercado y valores sociales resultará mayor para los productos primarios que para los industriales.

En este aspecto cabe destacar que, mientras el enfoque estático de la teoría del comercio internacional sostiene que la especializa-

(34) Ver R. Nurske, "Problemas de formación de capital en los países subdesarrollados", FCE, México, 1960

ción aumenta el bienestar económico, las consideraciones dinámicas sobre el problema indicarían que en condiciones de inestabilidad la especialización debería ser menor que la que resultaría de un régimen de libre comercio.

Ahora bien, con referencia a la tendencia de los términos del intercambio, cabe destacar que resulta bastante imprevisible para el inversor tanto privado como público prever la tendencia de los precios durante el período de vida útil del proyecto. Existe comprobación empírica de que si se evalúan proyectos considerando el período que corresponde al horizonte del inversionista versus el correspondiente a la vida útil del proyecto, en aquellos casos que el precio se deteriora a través del tiempo (de acuerdo a la visión del agente) la evaluación determinará una mejor posición relativa del proyecto al considerar la vida útil del mismo que si se toma el horizonte del inversionista, y viceversa cuando se invierte la tendencia.

De ello surgiría la justificación para imponer una política general de fomento de inversiones en determinadas actividades económicas, y si la tendencia de los términos del intercambio favorece a los productos manufacturados, la política comercial de los países subdesarrollados debería tender a moverse en esa dirección.

g. Industrias nacientes

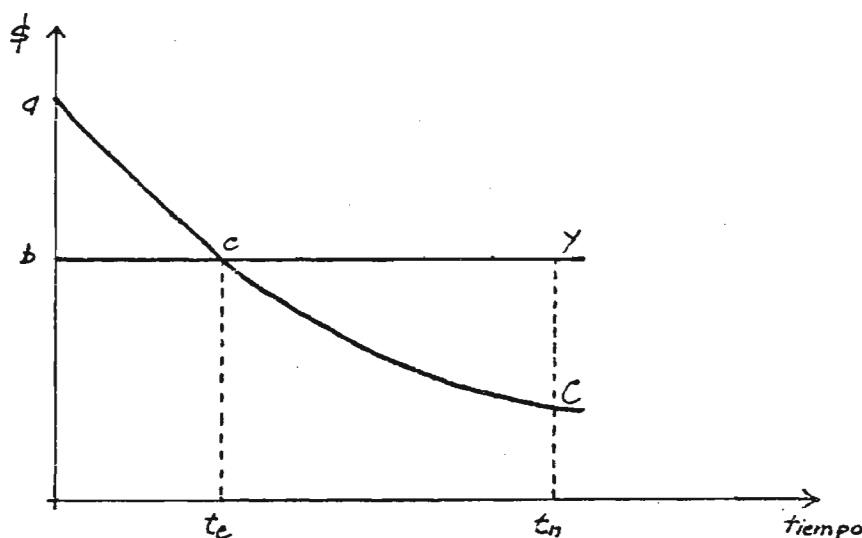
Se consideran tales a aquellas que, teniendo inicialmente costos de producción más altos que sus competidores de otras regiones o países, a largo plazo serán capaces de producir con costos competitivos con los del mercado internacional.

Los altos costos en el período inicial se deben a que ciertas industrias nuevas en países subdesarrollados tienen que incurrir en costos de entrenamiento a la mano de obra y de formación de la capacidad empresarial utilizada; en muchos casos el entrenamiento se opera en el mismo proceso de producción y el trabajo resulta ineficiente en las primeras etapas (35).

Cuando la actividad es muy específica, el conocimiento no es fácilmente difundible, sin embargo cuando corresponde a un conocimiento común a muchas actividades, las primeras empresas que se instalan en cada industria producen economías externas en forma de personal capacitado para las empresas que se ubicarán en ese mismo sector o en áreas con procesos comunes.

(35) H. Corden, "The theory of protection", Clarendon Press, Oxford, 1971

Si Y y C representan ingresos y costos respectivamente, esta situación puede generalizarse a través de la siguiente representación gráfica:



Gráfica 9.-

El área bajo C y bajo Y representa los costos e ingresos acumulados a través del tiempo y actualizados. Para que se cumpla la definición de industria naciente, será necesario que los ingresos totales cubran los costos sociales totales de producción. Y y C reflejan entonces valores sociales y tn es la vida útil de la inversión.

Cuando el área bajo la curva Y sea mayor que aquella bajo C socialmente se estará en una situación en que por el concepto de industria naciente se justificará la protección ya que se trataría de una clara situación de ventajas comparativas adquiribles.

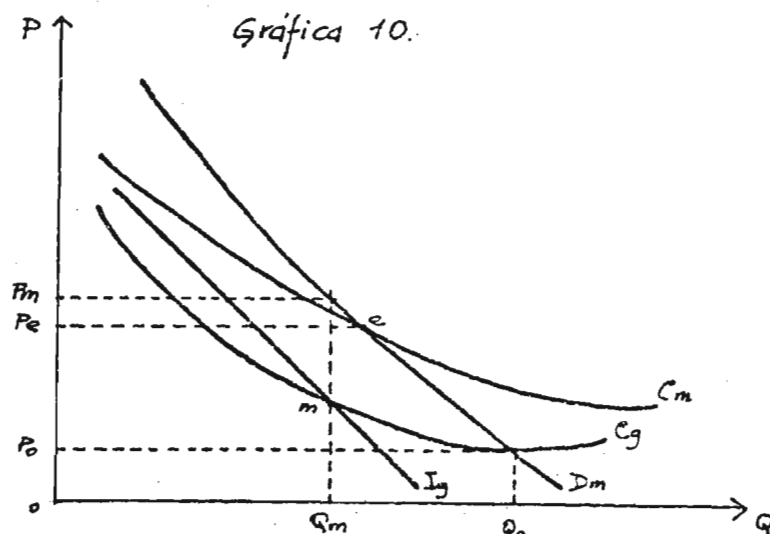
Ahora bien, por lo general el inversionista enfrenta un horizonte limitado, y si su perspectiva abarca solamente hasta el período tc , la inversión se le presentará como inconveniente. Por lo tanto cuanto menor sea el horizonte del inversionista mayor ponderación tendrán los costos iniciales de entrenamiento y mayor será la discriminación en contra de actividades que en el largo plazo o mediano tendrían buenas perspectivas de producción.

Sumados a estos gastos de entrenamiento habría que considerar además los gastos iniciales de comercialización y de adaptación de la nueva tecnología incorporada. Obviamente el primero de los casos se presenta fundamentalmente cuando se trata de introducir productos a nuevos mercados, en particular cuando se trata de mercados en el extranjero. En el segundo caso, cuando la tecnología no es nacional se requiere cierta adaptación a las condiciones locales que generalmente determinan producciones iniciales por debajo de lo teóricamente previsto y gastos iniciales que pueden resultar elevados.

h. Escalas de producción

Los rendimientos crecientes a escala o economías de escala a la vez que resultan en un importante factor de crecimiento y progreso, presentan una serie de implicaciones de orden teórico que determinan ciertas dificultades para su aplicación. En efecto ellas comprenden problemas tales como: tendencias monopolísticas; fijación de precios de mercado en base a los costos medios en lugar de los marginales; excesos en la diversificación de la producción dentro de una misma empresa y subutilización de la capacidad instalada.

Para exponer el tema se recurre nuevamente al análisis gráfico (36). Se comienza por el caso de una economía cerrada. Se parte del cumplimiento de los supuestos neoclásicos, en particular importa destacar la ausencia de distorsiones a lo cual se agrega sin embargo la existencia de economías de escala. En este marco el mercado tiende a ser captado completamente por una sola empresa. Esta fija su nivel de producción en un punto en el cual su ingreso marginal es igual al costo marginal. Ver gráfica (10).



(36) P.T.Ellsworth, J. Clark Leith, "Comercio Internacional", primera reimpresión de la 3a. edición en español, FCE, México, 1981

donde:

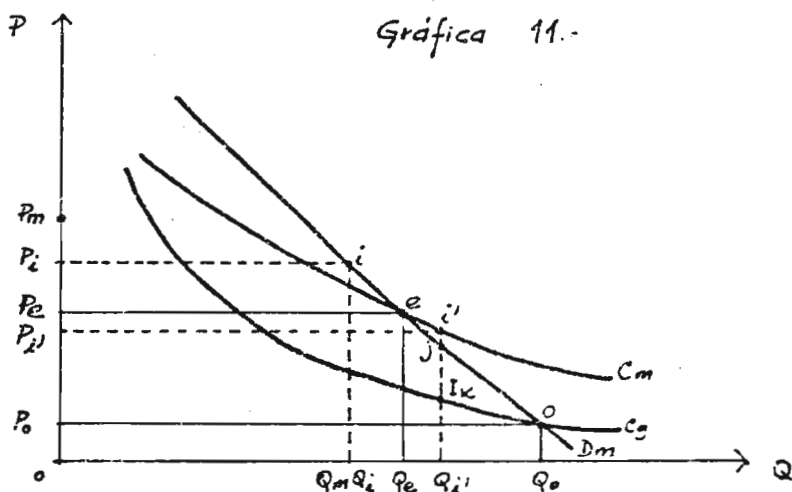
D_m = demanda interna por el producto
 I_g = curva del ingreso marginal que enfrenta el productor nacional
 C_m = costo medio de la producción interna
 C_g = costo marginal de la producción interna

Si el punto en que se cortan C_g e I_g es el de maximización monopólica (37) identificado como m en el gráfico, entonces se determina una cantidad Q_m de producción y un precio P_m .

En una economía abierta al comercio internacional, la situación descrita puede subsistir si el precio CIF de importación es superior a P_m o si el precio FOB de exportación es inferior al costo medio de producción del volumen exportable; la condición suficiente resulta que el precio sea inferior al costo marginal mínimo.

Si el precio de importación P_i es inferior a P_m se elimina la capacidad de explotación monopólica de la empresa en cuestión; dependiendo a su vez los efectos de los rangos de P_i , los cuales pueden ser uno cuando se ubica entre P_m y P_e (nivel en el cual C_m corta la curva de demanda) y otro cuando se ubica entre P_e y P_o (nivel de costos medios que corresponde al volumen de producción en el que la curva C_g corta a la demanda).

En este contexto, cualquier precio externo (p_i) que sea inferior a P_m determinará que en presencia de una comercialización de productos importados competitiva, en el mercado interno rija el precio del bien importado. Para cualquier $P_i > P_e$ toda la demanda interna será abastecida con producción nacional y un precio de venta inferior al que regiría en una economía cerrada, ya que las utilidades monopólicas se reducen en un monto igual al área comprendida entre las curvas de costo e ingreso marginal para la producción que excede a Q_m .



(37) J.J. Henderson y R.E. Quandt, "Teoría Microeconómica", 2a. reimpr_esión de la segunda edición, Ed. ARIEL, Barcelone, 1975

El volumen de la producción en este caso será determinado por el corte de una horizontal de altura P_i con la curva de demanda que estará situado a la izquierda de e , pero el nivel óptimo de producción es Q_0 , ver gráfica (11).

Para un precio de importación dado, P_i , la cantidad demandada será Q_i , situación en la cual los costos medios de producción resultan inferiores a P_i , y la producción nacional cubrirá toda la demanda. El monopolio maximizará sus ingresos netos produciendo en Q_i , sin embargo al país le resultaría conveniente expandir la producción hasta Q_0 , ya que los beneficios marginales definidos por el área adicional bajo la curva de demanda, exceden los costos marginales, área bajo C_g .

Esta producción por debajo del nivel óptimo se explica porque, el productor, al enfrentar costos medios decrecientes recurrirá a criterios marginalistas para fijar el nivel de su producción pero no para fijar sus precios de venta; que serán superiores al costo marginal de producción; de no ocurrir esto no estaría en condiciones de cubrir sus costos medios de producción.

Esta situación lleva a que en ausencia de intervención del gobierno la sustitución de importaciones sea total, resultando sin embargo el volumen de producción y los niveles de la demanda inferiores al "óptimo".

Si el precio internacional P_i resulta inferior a P_e , el empresario que produce internamente tendrá pérdidas independientemente de su nivel de actividad; y el mercado interno será abastecido totalmente con importaciones. Ahora bien, también en este caso, si el área jko es mayor que el producto de $i'j$ por la cantidad Q' i la sustitución de importaciones podrá ser conveniente.

Cuando las economías de escala no resultan de la producción de un solo bien, sino que están asociadas a la diferenciación de productos, surgen detalles que tienen gran importancia práctica por presentarse frecuentemente en la realidad. Tal es el caso de un país que produce una determinada variedad de un producto. Dicho país enfrenta dos opciones de política comercial, en un caso restringe la importación de variedades diferentes (por ejemplo modelos diferentes de tractores u otro tipo de maquinaria de determinado tipo); en el otro caso se permite la libre importación de diferentes modelos de un determinado tipo de bien. En la opción libre importadora, la demanda que enfrenta el productor nacional se desplaza negativamente, es decir que la competencia de los productos del extranjero no opera solamente como un techo al precio interno, sino que segmenta la demanda, y si previamente a la implementación de la medida de política el empresario nacional se encontraba operando en el punto e , no podrá competir contra las otras variedades que se incorporan al mercado.

En general, se considera que los países pequeños tienen menos posibilidades que las economías de gran tamaño para aprovechar las economías de escala, y la medida que contribuye a ampliar el mercado con que cuentan estos países es, obviamente, la exportación. Sin embargo, y esto se verá con mayores detalles más adelante, la exportación enfrenta una serie de dificultades que relativizan la potencialidad del mercado externo. Por ejemplo, los costos del transporte; las restricciones tarifarias y de control cuantitativo que ejercen los posibles países compradores; el subsidio a las exportaciones por parte de otros exportadores (Dumping); el control de las empresas transnacionales sobre los mercados internacionales; las propias políticas internas de los países sesgadas contra las exportaciones, etc.

i. Efecto demostración

En la teoría neoclásica del comercio se supone que existe un conocimiento extenso del mercado por parte de demandantes y productores por lo cual están en condiciones de escoger con plena información la opción más conveniente para ellos como agentes individuales y por extensión para la sociedad en su conjunto.

En los países subdesarrollados sin embargo, las deficiencias de información son muy grandes, y en este contexto, productores y consumidores tienden a imitar ciertos patrones de consumo de los países desarrollados, muchas veces inadecuados a esas realidades; este fenómeno se ha denominado efecto demostración.

En estos países la imitación de los patrones de consumo dominantes en las naciones ricas por lo general está al alcance de las minorías privilegiadas, y por lo tanto este fenómeno conduciría a la acentuación de las desigualdades y a una mayor articulación de esas minorías con las economías de los países desarrollados (38).

Este efecto se manifiesta en tres aspectos fundamentales: efecto sobre la relación ahorro-consumo; consumo de bienes durables y efectos sobre las técnicas de producción.

Sobre el primero de los aspectos cabe destacar que la teoría del bienestar supone que las preferencias o los gustos de los consumidores constituyen un dato, sin embargo no se puede desconocer que

(38) Ver O. Sunkel, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", Ed. Trimestre Económico, IIº 150, 1971

los contactos de los países subdesarrollados con los desarrollados por diferentes vías pero en especial a través del comercio tiene un efecto importante sobre el patrón de preferencias de los agentes consumidores. En general el conocimiento de los niveles y patrones de consumo de los países desarrollados por parte de los agentes de los países en desarrollo, provoca un desplazamiento positivo en la función de consumo de estos últimos. Este fenómeno se manifiesta tanto en modificaciones sobre las propensiones medias como marginales a consumir. Provoca incrementos en los "deseos" de consumir, en particular bienes importados, ya que se tiende a imitar los patrones de vida de los países ricos, y esta tendencia provoca una presión negativa en la balanza de pagos y en las posibilidades de ahorro. Se le atribuye gran importancia a la "publicidad" como elemento promotor de este tipo de comercio, ya que en general está diseñada de tal forma que traslada en forma mecánica las técnicas y las motivaciones propias de los países desarrollados.

Con respecto al consumo de bienes durables, es habitual que los consumidores durante las primeras etapas de nuevas producciones de la industria local prefieran los artículos importados. En este aspecto juega un papel relevante la publicidad y el uso de patentes y marcas de prestigio internacional, ya que estimulan un consumo diferenciado que obstruye a la industria nacional, en particular afecta el aprovechamiento de las economías de escala.

Finalmente, en lo que se refiere a los efectos sobre las técnicas de producción cabe destacar que el efecto demostración también influye, especialmente por el lado de la producción. La mayor incidencia está dada por la importación de técnicas que implican un uso intensivo de capital economizando mano de obra, en países en los cuales por lo general el primer factor es escaso y el segundo abundante. El resultado de este proceso será que si se pretende dotar a cada trabajador con bienes de capital de alto costo, el capital disponible no alcanzará para dar ocupación a toda la fuerza de trabajo nacional, lo cual redundará en el desaprovechamiento de un recurso y de la capacidad potencial de producción. Sin embargo, en muchos casos no existe posibilidad de elección ya que no existe una fácil sustituibilidad entre capital y trabajo, enfrentándose el productor a opciones extremas, en la cual los procesos que usan intensivamente la mano de obra son ya obsoletos y los modernos utilizan altas dotaciones de capital. En estas situaciones no existe espacio para elegir la tecnología adecuada y se justifica plenamente el uso de técnicas con alta mecanización. En otras oportunidades hay posibilidad de sustituir capital por trabajo, pero

los precios de mercado de los factores difieren de sus costos de oportunidad. El caso más frecuente en los países subdesarrollados es que el salario en la industria no refleje su costo de oportunidad, el cual generalmente resulta mayor; por lo tanto se tenderá a producir con técnicas que utilizan capital en forma más intensiva y a su vez bienes que utilizan más capital, resultando por lo tanto en un efecto de doble sustitución, al interior de cada actividad y entre actividades.

Finalmente existen otra serie de problemas de carácter general que impulsan a los productores al uso de técnicas que tienden a sustituir mano de obra por capital, entre ellas podrían mencionarse: minimización de los problemas de tipo "sindical" al utilizar poco personal; el considerar que las técnicas más modernas, asociando a este criterio el concepto de que lo moderno es lo "mecanizado", resultan las más rentables sin distinción de país ni circunstancias y en general porque las técnicas generadas en los países desarrollados son las de mayor conocimiento y difusión en el mundo dada la capacidad de penetración de estos en los mercados mundiales.

j. Heterogeneidad estructural

Los países subdesarrollados se caracterizan en general por presentar fragmentaciones importantes en los mercados de trabajo y de capital, y asociado a ello un defectuoso funcionamiento del sistema de precios (39). La presencia de esta heterogeneidad estructural es reflejo de los desniveles tecnológicos y de capacidad administrativa que existe al interior de la economía nacional. En este contexto las políticas que actúan sobre los precios relativos no logran provocar efectos homogéneos sobre los diferentes sectores, pudiendo diferir notoriamente la respuesta entre las empresas transnacionales y las nacionales, entre el sector urbano y el rural, entre el minifundio y el latifundio, entre los trabajadores sindicalizados y los que carecen de organización, entre los asalariados y los que trabajan por cuenta propia, entre las empresas de tipo familiar y las capitalistas, etc.

Esta heterogeneidad determina obviamente una heterogeneidad de respuestas a las políticas, lo cual condiciona la eficiencia de las medidas que no toman en cuenta características estructurales.

(39) Ver A. Pinto, "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural en América Latina", El Trimestre Económico, N° 145, México, 1970

Finalmente, en el campo de la economía internacional la heterogeneidad estructural determina que resulte imprescindible la defensa de la economía nacional de la inestabilidad de los mercados externos, dado el ajuste dificultoso frente a los cambios que caracteriza a las economías subdesarrolladas. En ese sentido parecería necesario promover políticas que impulsen ajustes graduales y programados y que las políticas indirectas se complementen con acciones directas sobre la estructura de la demanda y la producción.

2.2 Los objetivos del arancel en la estrategia

a. Efectos asignadores del arancel

La apertura de un país hacia el comercio exterior permite que se desarrollen y coexistan dentro del mismo estructuras de oferta y demanda internas diferentes. La regulación del comercio permite modificar la composición de la oferta nacional en forma significativa.

La restricción al comercio puede realizarse a través de un arancel uniforme o a través de uno discriminado. En el primer caso, que consiste en gravar con un porcentaje igual todos los ítems de importación, se tiene como resultado una depresión de las exportaciones y un aliento "indiscriminado" de la producción de sustitutos de importaciones. Este ha sido un caso frecuente en Latino América, y vale la pena recordar que si se complementa esta situación con un subsidio de un monto similar a todas las exportaciones se llega a una situación similar a la de libre comercio.

La segunda alternativa resulta la más interesante y a la vez la más compleja, ya que puede adoptar innumerables formas. La diferenciación más frecuente utilizada por diferentes autores ubica a los aranceles en tres grandes categorías: según destino; según origen y según las características de los procesos productivos (en particular el uso relativo de los factores).

La discriminación según destino se ha utilizado frecuentemente en los países subdesarrollados para diferenciar entre bienes de consumo, intermedios y de capital. Generalmente se ha establecido una mayor protección relativa sobre los bienes de consumo elaborados, poniendo énfasis por lo tanto en la etapa final del proceso de producción (40). Este tipo de incentivos ha determinado que en

(40) H. Gaer, "La sustitución de importaciones y la industrialización en la América Latina: Experiencias e Interpretaciones", lecturas de El Trimestre Económico II: 33, FCE, México, 1981

Muchos países de América Latina se hayan desarrollado importantes plantas de ensamblaje de piezas y componentes que en su mayor parte provienen del exterior. Por otra parte la producción de bienes de capital ha visto muy limitado su desarrollo como consecuencia de que la estructura de incentivos ha promovido su importación y el desarrollo de actividades más intensivas en el uso de capital; esta situación además no se ajusta a la dotación de recursos que caracteriza a estos países.

La discriminación según su origen se ha utilizado fundamentalmente diferenciando entre los bienes primarios y los manufacturados. Ha sido frecuente el uso de un arancel parejo para gravar las importaciones de manufacturas, mientras los demás quedan liberados; en este caso se desalienta la exportación de ambas categorías de bienes así como la producción de materias primas para el mercado local, en cambio se incentiva la producción de bienes manufacturados sustitutos. De esta forma se ha promovido la actividad industrial orientada a satisfacer la demanda del mercado interno. Ha sido frecuente por otra parte, intentar evitar la discriminación contra la exportación de manufacturas mediante un subsidio general al valor agregado en estas; luego de impuesto, la política de comercio exterior resulta neutral entre la producción industrial para el consumo interno o el externo, mientras que se crea una mayor discriminación pareja contra las materias primas como consecuencia de una incidencia mayor sobre el tipo de cambio de equilibrio, aspecto este que no se analizará en esta parte.

La discriminación según las características de los procesos productivos ha sido relativamente poco utilizada en la práctica, aunque constituye la base más sólida de sustentación de la política arancelaria. De acuerdo a esta forma de discriminar pueden diferenciarse a su vez tres importantes categorías de características de las actividades económicas; ellas son: la intensidad de uso de trabajo y capital; el grado de incipiencia de la actividad y su capacidad de mejorar la productividad mediante el aprendizaje y la repercusión de la actividad de referencia sobre el resto de la economía nacional.

Las diferencias de las actividades en cuanto a las características de los procesos productivos determinan que sea posible modificar la estructura productiva variando la importancia relativa de los diferentes bienes y servicios dentro del producto nacional bruto, alterando de esta forma la demanda total por cada recurso (trabajo y capital).

En ese sentido la protección a la sustitución de importaciones de bienes intensivos en el uso del factor trabajo, permite ocupar un mayor volumen de mano de obra con la misma cantidad de capital; en esa situación por lo tanto, la producción se concentra más en los bienes intensivos en el factor trabajo y menos en los restantes.

Otro aspecto fundamental que sirve de marco de referencia a este enfoque sobre la estructura arancelaria en países subdesarrollados, es la consideración sobre la actual distribución internacional de las ventajas comparativas. En efecto, se considera a las mismas como resultado de accidentes históricos y de cualidades adquiribles y no tanto de condiciones naturales, y sobre esta hipótesis se apoyan fuertes argumentos económicos para la promoción de la industrialización deliberada en los países en desarrollo.

En este contexto de "ventajas comparativas adquiridas" y no de "ventajas comparativas naturales", se sustenta el argumento de la conveniencia de proteger por concepto de la incipiente de las industrias, ya sea en el caso de algunas industrias sustitutivas de importaciones como nuevas industrias de exportación.

Finalmente, otro aspecto a considerar, hace referencia a los efectos que sobre toda la economía provoca cada actividad productiva, efectos que en muchos casos no se ven reflejados en el mercado; se expresan como economías y deseconomías externas. Tal es el caso del conocimiento tecnológico creado por ciertas empresas y que puede ser utilizado por otras, o la capacitación de personal que luego de formado tecnológicamente está en condiciones de emigrar hacia otras empresas.

b. Otros efectos del arancel

En lo que se refiere a los aspectos no asignadores del arancel, los efectos más destacables están referidos a: los efectos sobre la productividad; los ingresos fiscales; y la incidencia sobre el coeficiente de ahorro nacional.

Con referencia al primero de los aspectos mencionados cabe destacar que en la práctica, la protección muy elevada tiende a deteriorar la productividad relativa de los sectores protegidos. Para analizar ese efecto es necesario previamente definir algunos conceptos. Se utilizarán las definiciones de aranceles prohibitivos; aranceles a la medida y aranceles selectivos óptimos.

Los aranceles prohibitivos son las imposiciones que impiden totalmente la importación, otorgando por lo tanto una protección absoluta. Estos aranceles pueden ser redundantes o fijados a la medida. En el primero de los casos se trata de un arancel tan elevado que las condiciones de la demanda interna hacen inconveniente que el empresario los utilice en su totalidad, por lo tanto una parte de los mismos resulta redundante. En el segundo de los casos se trata de una imposición fijada exactamente en el nivel necesario para eliminar la totalidad de cada importación.

En este último caso, y ubicados en un marco real en el cual las curvas de oferta suelen no ser continuas, la tarifa a la medida puede estar orientada para permitir la utilización total de la capacidad instalada o por instalarse, de una empresa que no satisface totalmente la demanda interna. En ese caso la tarifa se fija estimando los costos medios de producción que corresponden a la utilización plena, siendo esta por lo tanto una protección que permite alguna importación. Finalmente el arancel óptimo corresponde al criterio de protección que se basa en la concesión de protecciones efectivas a los sustitutos de importaciones (también exportables) cuyos costos de mercado superan a sus costos sociales, de acuerdo a la magnitud de esa brecha.

Ahora bien, los aranceles prohibitivos pueden generar efectos asignadores aún en un contexto estático. Efectivamente, la elevación progresiva de un arancel reduce la importación e incrementa la producción, resultando que puede ser gradual cuando la empresa enfrenta costos crecientes, o abrupto si los costos resultan decrecientes. En el punto en que se elimina totalmente la importación, el arancel, desde el punto de vista del intercambio comercial se torna redundante. Un arancel aún mayor deja de incentivar la producción interna, pero crea las condiciones para que el productor cobre precios por encima de sus costos de producción, lo cual a su vez impulsaría una reducción de la producción debido al efecto negativo que ejerce un sobreprecio monopolístico sobre el volumen de la demanda. Por lo tanto los aranceles redundantes fomentan las tendencias monopolísticas en los sectores no competitivos de las economías.

Por otro lado, este tipo de protección determina que los beneficiarios de la misma puedan despreocuparse de la introducción de mejoras tecnológicas y de carácter empresarial o gestión de empresa, lo cual obviamente repercute negativamente sobre los costos de producción y la competitividad externa. Por el contrario, una protección que sea decreciente a través del tiempo puede operar como elemento de presión para mejorar los niveles de productivi-

dad de los monopolios y oligopolios que por razones de tamaño de mercados y de carácter tecnológico existen en los países subdesarrollados.

Considerando el segundo de los aspectos no asignadores mencionados, cabe destacar que la imposición de derechos de aduana no prohibitivos genera ingresos fiscales para el país. Cuando se trata de un país que enfrenta dificultades para equilibrar el presupuesto fiscal, y necesita recursos para financiar actividades prioritarias para el desarrollo nacional, las tarifas pueden ofrecer un resultado positivo. En ese sentido es necesario destacar que cuando se trata de un nuevo arancel los ingresos totales aumentan, pero si se trata de un incremento en la tasa de un arancel ya existente, el resultado dependerá de la elasticidad-arancel de las importaciones. En la medida que sea menor a uno, los ingresos crecerán. Es importante recordar también, que este coeficiente siempre es menor que la elasticidad precio, ya que el arancel sólo constituye una fracción del precio. Por lo tanto existe un rango muy amplio en el cual la primera puede ser inelástica y la segunda elástica, y por lo tanto en ese rango cuando se produce un alza de las tasas arancelarias los ingresos aduaneros aumentan mientras que el gasto en moneda corriente de importaciones y la absorción monetaria y la venta de divisas por parte del Banco Central, disminuyen.

Respecto al tercero de los aspectos no asignadores de los aranceles, puede decirse que a través de la estructura arancelaria es posible alterar la composición del consumo nacional y mejorar los niveles de ahorro interno. Ello puede lograrse gravando la importación de determinados bienes suntuarios, consumidos generalmente por sectores de altos ingresos. El establecimiento de aranceles que incrementen los precios de los bienes consumidos por los sectores con ingresos elevados, permitirá a su vez, mejorar la distribución del ingreso.

Cabe destacar sin embargo, que si se deseara disminuir el consumo de bienes suntuarios, simultáneamente deben establecerse medidas que desalienten la sustitución de la importación de esos bienes por la producción interna, ya que como se ha visto en diferentes oportunidades, los aranceles tienden inmediatamente a promover esta sustitución.

Para lograr este objetivo pueden utilizarse diferentes instrumentos; puede establecerse un impuesto al consumo, o impues-

tos a la producción interna paralelos a los establecidos para la importación. En general los autores sostienen que esta segunda opción es la más recomendable ya que dificulta la evasión tributaria dado el menor número de empresas que dé unidades de distribución al por menor. En algunos países se requiere la aprobación de la autoridad económica antes de comenzar a producir cualquier bien, así que en esos casos la sola prohibición permite el control.

Como consideraciones finales sobre estos aspectos generales, antes de pasar a analizar algunos puntos en particular, cabría decir que en la medida que se ampara una actividad determinada se de salienta el resto de la economía, ya que las demás actividades fi nancian esa protección. Este modo de operar de la estructura aran celaria, determina que sea necesario tener en cuenta todos los efectos indirectos que inciden sobre la situación global del comer cio exterior, el presupuesto fiscal o la demanda relativa de fac tores, antes de proceder a su aplicación.

En ese sentido, y considerando tanto los aspectos directos como los indirectos de la política fiscal, parecería razonable con cluir que la política debería ser esencialmente selectiva, con centrándose en aquellas actividades que se caracterizan por poseer ciertas cualidades que el mercado no valoriza correctamente, y de salientando aquellas que presenten características negativas.

2.3 Industria naciente y ocupación productiva como criterios de diferenciación

De acuerdo a lo analizado a lo largo del trabajo, la protección arancelaria debería presentar una estructura tal, en la cual la tasa del arancel estuviera graduada según las distorsio nes de los mercados internos y la forma en que estas afectan los procesos productivos, y no de acuerdo al nivel requerido para que el sector protegido pueda competir con las importaciones. Esta última situación ha sido la que ha prevalecido sin embargo en Latinoamérica en toda su fase de industrialización sustitutiva.

La determinación de la estructura arancelaria debe establecerse entonces, a través de estudios empíricos que permitan defi nir las particularidades de la economía en que se habrá de apli car. Sin embargo, existen ciertas características comunes a la gran mayoría de las economías subdesarrolladas de latinoamérica, y en esos casos la diferencia entre las políticas a establecerse

entre países estará dada no por los criterios a emplear sino por la ponderación que se le asigne a cada una de ellas, lo cual definirá en última instancia la política arancelaria a aplicar en cada caso.

Dos criterios que comúnmente se manejan al respecto se refieren al argumento de la "industria naciente" y al de "absorción de empleo". En el primero de los casos se hace referencia a la necesidad de un tratamiento diferenciado entre la industria y los demás sectores, y el segundo considera la intensidad de uso de los factores de producción independientemente del origen sectorial.

a. La industria naciente

Este argumento puede abordarse desde dos perspectivas, a nivel macroeconómico y a nivel microeconómico. Si bien el segundo de ellos resulta muy importante cuando se trata de evaluar proyectos de inversión, en el caso de elaboración de la estructura arancelaria interesa la perspectiva macroeconómica. En este último caso el concepto de "nacimiento" resulta más amplio ya que abarca varios argumentos en forma conjunta que a nivel microeconómico pueden considerarse cada uno de forma específica.

En esencia, de lo que se trata es de ubicar el problema en el marco de las economías subdesarrolladas en las cuales el conjunto de la industria es incipiente. Al sostener que esta no es una condición natural, se sostiene que una política económica que remueva o compense el sesgo modificará las ventajas comparativas estáticas que ubicarían los beneficios por el lado de la producción de materias primas, en favor del aprovechamiento de las ventajas comparativas sociales y dinámicas que se verán reflejadas en la industrialización. Se considera que son en realidad estas últimas y no las ventajas comparativas estáticas las que indican donde se encuentra realmente la eficiencia productiva, es decir, las actividades que contribuyen en una mayor forma a la producción nacional.

En ese sentido es necesario destacar que evidentemente resulta imposible para las autoridades planificadoras conocer los costos comparativos sociales de todas las actividades económicas de un país, pero sí es posible abordar el problema en forma inversa, es decir, estimado aproximadamente las principales distorsiones de la economía y calculando su incidencia relativa sobre los diferentes grupos de bienes.

Como ya se mencionó, entre los elementos que provocan sesgos en un mercado libre de intervención del gobierno se pueden considerar: la presencia de economías externas dinámicas; la escasez de personal calificado para las distintas actividades y las características del desarrollo financiero. Sobre este último punto, que no se abordará en este trabajo, cabe destacar sin embargo, que pueden presentarse resultados perniciosos si la organización del mercado facilita las especulaciones financieras, procura dismantelar las políticas monetarias de los bancos centrales y elimina el control sobre las operaciones cambiarias; estos resultados se han observado en algunas recientes experiencias latinoamericanas y han sido justificadas en forma teórica por economistas que han replanteado el "laissez faire".

En general la industrialización sustitutiva de importaciones predominante en latinoamérica ha llegado a un punto en el cual se presentan dificultades para el abastecimiento de insumos importados o en su defecto fuertes recargos en los costos causados por el excesivo proteccionismo otorgado a algunos de ellos. Todos estos factores distorsionantes pueden ser removidos o atenuados a lo largo del tiempo, y por ello se recomienda que el nivel de protección que se otorga por concepto de estas distorsiones, se reduzca en forma gradual a medida que la industria se va desarrollando.

La aceptación de este argumento resulta en una recomendación de otorgar cierta protección al valor agregado en las actividades de caracter industrial, aunque es posible que algunas actividades industriales no merezcan protección por este concepto y sí lo necesiten algunas actividades agrícolas nuevas.

b. El caso de la ocupación productiva

Al margen de consideraciones sociales sobre el problema, a las cuales le asignamos una prioridad absoluta en cualquier análisis sobre el tema, la desocupación y el subempleo desde el punto de vista económico, involucran ineficiencia, pues implica que recursos nacionales con una productividad potencial positiva no estén produciendo a causa de una incorrecta asignación.

Para que se logre una ocupación productiva, es necesario reestructurar parte de la actividad económica en la dirección de proyectos que en conjunto implique una estructura productiva más intensiva en el uso de la mano de obra.

Para que esto sea posible se parte del supuesto de que no se trata de "desocupación tecnológica", situación en la cual el trabajo sería un factor económicamente "redundante". Este supuesto se apoya en la existencia de una gran cantidad de diferentes bienes, en la amplia gama de tecnologías utilizadas en los distintos procesos productivos y en la posibilidad de modificar la estructura productiva, modificando la participación relativa de cada bien y por lo tanto de su correspondiente tecnología. En base a este supuesto puede concluirse que la desocupación existente que se considera es la de carácter "estructural" lo cual permite que la política económica pueda expandir el empleo en forma productiva.

En el marco de este contexto, los niveles de ocupación dependen de tres elementos: importancia de cada sector en la economía; combinación de factores productivos dentro de cada sector; y volumen de la inversión geográfica.

Dado que la intensidad de uso de los factores resulta claramente diferente entre actividades, el cambio en la importancia relativa de cada una en la economía, modifica el nivel de ocupación promedio, como así también de los demás factores. La combinación de factores productivos dentro de cada actividad depende de las tecnologías disponibles y del costo de los factores. En ese sentido debe destacarse que la mayor parte de las tecnologías disponibles y en conocimiento de los empresarios corresponden a las generadas en los países industrializados y resultan intensivas en el uso de capital, por lo cual resulta imprescindible intensificar la investigación nacional si se pretende disminuir la dependencia tecnológica.

En este aspecto el arancel juega un papel limitado, ya que puede incidir sobre la combinación de factores sólo en forma indirecta vía su incidencia sobre el precio de los bienes de capital.

El volumen de la inversión depende obviamente de la política general del país en la materia y prácticamente no se relaciona con la política arancelaria.

En general el uso de aranceles no afectará la combinación de factores en cada actividad pero sí la proporción en que se utilizan en el conjunto de la economía.

Aunque se acepte a la ocupación como un objetivo prioritario, esto no implica que deba evitarse la tecnología intensiva en capital y que se recurra a tecnologías obsoletas. Solamente se trata

de aplicar una política que permita ocupar eficientemente los recursos económicos del país, y ello se puede lograr en parte mediante un cambio en la estructura de la producción nacional recurriendo al instrumento arancelario.

2.4 Los aranceles selectivos óptimos en presencia de distorsiones

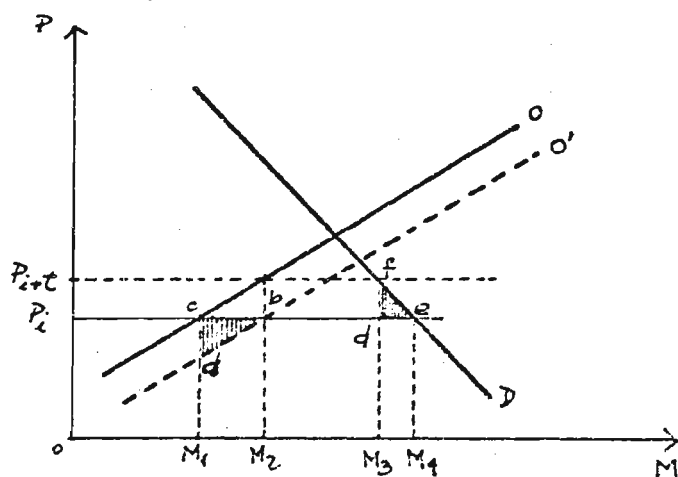
En las economías de los países subdesarrollados, con desequilibrios en sus mercados, se utiliza otro criterio para definir la "tarifa óptima". Se define como el nivel de protección arancelaria que logra una maximización del bienestar dentro del contexto de una economía que funciona en forma subóptima.

En ese contexto, la protección efectiva óptima resultará positiva en el caso de las actividades que sustituyen importaciones cuya rentabilidad en términos sociales sea mayor que lo que refleja el mercado.

Se supone que se desea impulsar la instalación de una industria que sustituye importaciones, y para hacer atractiva su instalación se grava la internación del sustituto importado. El resultado será un alza en el costo de internación del producto y consecuentemente un incremento del precio de venta en el mercado nacional. Este mayor precio del producto importado resultará el precio con el cual deberá competir la producción nacional.

Con el objeto de analizar el resultado de la tarifa y de precisar la magnitud óptima de la protección, se realiza a continuación un análisis geométrico:

Gráfica 12.-



Sea:

- P_i = precio CIF (expresado en moneda nacional) del producto M
- M = el producto que se importa cuya sustitución se pretende impulsar internamente
- D = demanda interna del producto M
- O = oferta nacional del producto M
- M/M_4 = volumen de la oferta nacional con importación libre, la producción interna será M y el consumo total alcanzará a M_4 .

Si D y O representan la demanda y ofertas sociales de M, la única justificación económica para imponer un derecho de aduana a la importación de M sería que P_i no reflejase el costo de oportunidad o costo social de la importación de M.

Si el costo de importación está expresado originalmente en moneda extranjera; si el tipo de cambio de mercado no constituye el de equilibrio social, al convertir el valor en moneda extranjera a moneda nacional, el valor final no reflejará el costo social de importación. Por otra parte si P_i resulta un precio inestable, con frecuencia su nivel en el mercado no reflejará su cotización "natural" o de tendencia.

Se supone sin embargo que son coincidentes las tasas de cambio social y de mercado, y se analiza el papel del arancel como instrumento de reubicación de los recursos productivos bajo un contexto de distorsión en la estructura interna de producción. Se analizará el caso de existencia de economías externas y desocupación.

a. Existencia de economías externas

Suponiendo en primer lugar la existencia de economías externas como distorsión vigente; se considera que la producción industrial que sustituye las importaciones del bien M provoca economías externas a otras actividades económicas del país (X).

En este caso, en que M y X se producen en industrias que se administran separadamente, el costo de mercado de producción de M

resultará superior al costo social. En efecto, su costo social será igual a los costos de producción menos la economía externa que le provoca a X . Sea $X=f(Fx,m)$, donde X representa otros productos nacionales; Fx a los factores de producción utilizados en la elaboración de X ; y M a la producción nacional de sustitutos de importación. Resulta claro que hay un problema de apropiabilidad de un subproducto de la actividad productora de M , que no es reflejado por el mercado. En este caso el exceso de los costos de mercado sobre los costos sociales justifica la protección de la industria nacional sustitutiva, y por consiguiente resulta eficiente gravar la importación del bien.

Ahora bien, en la gráfica (12) O representa ahora la curva de oferta de mercado y O' la oferta social. Si el gravamen (t) sobre el producto importado se fija en un nivel equivalente al de la diferencia estimada entre los costos sociales y los costos de mercado en el proceso de producción del bien M , reflejado en la gráfica por la distancia vertical entre O y O' , y luego de impuesta la tarifa el precio interno de mercado pasa a ser $P_i + t$, entonces la producción nacional se expandirá hasta M_2 y las importaciones y el consumo se contraerán hasta M_2M_3 y M_3 respectivamente.

Esta expansión de la producción significa la utilización de recursos productivos que tienen un costo de oportunidad igual al área bAM_1M_2 . Este nivel de producción significa un ahorro de divisas equivalente a un valor social definido por bAM_1M_2 .

De esta manera resulta que la producción interna de M_1M_2 provoca una economía neta de recursos equivalente al área comprendida por abc , que es la máxima que se puede lograr a través del incremento de la producción interna del bien.

Por otra parte la restricción del consumo hasta M_3 provoca un ahorro de recursos igual al área edM_3M_4 , aunque paralelamente se produce una reducción de bienestar igual a efM_3M_4 . La contracción del consumo representa entonces una pérdida de bienestar igual al área def . Cabe destacar sin embargo que esta consideración toma en cuenta exclusivamente aspectos económicos, si se introducen consideraciones distributivas como un nuevo elemento que contribuya en la toma de decisiones, los resultados del análisis podrían resultar diferentes.

Como conclusión puede establecerse que bajo el supuesto que la única distorsión vigente corresponde a la existencia de las mencionadas economías externas, el consumidor no enfrenta el precio social dado por el costo de oportunidad para el país, es decir P_i , sino que se enfrenta a un precio de mercado superior, igual a $P_i + t$.

El resultado final de la protección a la industria dependerá entonces de la relación entre las áreas abc y def , y está determinada por factores tales como la magnitud de las economías externas; el efecto-precio sobre la cantidad ofrecida de M y el efecto-precio sobre la cantidad demandada de M , pudiendo resultar positiva o negativa dicha protección.

Ahora bien, en estas condiciones también se puede hablar de un "arancel óptimo" que deberá ser menor que t , ya que a este nivel su beneficio es cero y su costo marginal df .

La tarifa óptima que es la que maximiza los beneficios de la protección arancelaria será aquella para la cual el beneficio marginal (diferencia entre el precio social P_i y el costo social marginal de producción señalado por la curva O'), es igual a su costo marginal (diferencia entre el precio social P_i y el ingreso marginal social de los usuarios señalado por la curva D).

La producción una vez determinado el arancel óptimo será inferior a M_2 y el consumo superior a M_3 , siendo la tasa óptima en el caso analizado igual a la mitad de la distancia vertical entre O y O' .

Siempre que el costo marginal social en algún nivel de producción sea inferior al costo social de importación, a través de la sustitución de importaciones será posible mejorar la eficiencia en el uso de los recursos de la nación y por lo tanto elevar el nivel de bienestar. Sin embargo en el contexto teórico expuesto, los aranceles constituyen la "segunda mejor opción", siendo en este caso la "primera mejor opción" la concesión de un subsidio por unidad producida. En ese caso un incentivo de igual magnitud que las economías externas estimadas producidas por cada unidad del bien M , elevará también la producción hasta M_2 mientras que el consumo se mantendrá en M_4 . Las importaciones se reducirán sólo hasta M_2/M_4 que constituye un monto superior al alcanzado cuando se recorre al arancel. Esta conclusión nos llevaría a afirmar que sería más eficiente el uso de subsidios en lugar de recurrir a los aranceles, lo cual constituye la proposición tradicional.

b. Desequilibrios en el mercado laboral

Estos desequilibrios pueden manifestarse tanto en diferenciales de remuneraciones como en desocupación.

Se supone la existencia de un bien M cuya producción enfrenta en el mercado de trabajo un costo de la fuerza de trabajo igual a (W_m) que resulta mayor a su costo social que es (W_s) .

Esta situación está recargando el costo de producción en relación a la participación que le corresponde a la fuerza de trabajo.

A su vez la posibilidad de sustitución entre factores opera, dada la distorsión del precio relativo de los mismos, impulsando a la utilización de técnicas más intensivas en el uso de capital.

La economía enfrenta así, dos funciones de oferta a precios sociales, aparte de la oferta de mercado. Una subóptima que estima el costo social de producción a partir de la combinación de factores que se da en el mercado, y otra, que sería la óptima, que se construye tomando en cuenta la combinación socialmente más eficiente de factores lo cual implica costos de producción más bajos que en el caso anterior.

La distorsión en la combinación de factores implica que el mercado opera en una curva de transformación inferior a la óptima. La distorsión en el nivel de los costos de producción implica que el mercado opera a lo largo de esa curva subóptima de producción, equilibrándose en un punto en que los términos del intercambio difieren de la tasa marginal social de transformación.

Cuando se impone un arancel se logra que el mercado opere como si lo hiciese a lo largo de la curva de oferta social subóptima; esto ocurre porque el desequilibrio del mercado laboral significa que los costos de mercado superan a los sociales en el producto del diferencial de remuneraciones ($W_d = W_m - W_s$) por el volumen de la fuerza de trabajo empleada.

Expresándolo porcentualmente, es igual al producto de la participación del trabajo en los costos de mercado (α) por la diferencia expresada a nivel porcentual entre la remuneración de mercado y social ($W_{dm} = W_d/W_m$).

La diferencia entre ambas curvas de oferta, expresada en términos porcentuales y medida respecto a la de mercado, queda expresada por $\frac{s}{1-s}$ Udm; esta medida es sólo aproximada y para que fuera exacta el coeficiente referido a la participación de la mano de obra en los costos, debería medirse a precios sociales.

Si se otorga un subsidio s igual a $\frac{s}{1-s}$ Udm la oferta de mercado se desplaza hasta O' en gráfica (12). Si en cambio se utiliza una tarifa t igual a $s/(1-s)$ se logra un resultado idéntico en término de lo que nos interesa en el análisis, la producción del bien sustituto de importaciones, es decir, el resultado expresado por $M2$ en la gráfica.

En tanto la importación no se elimine completamente, el efecto-producción de subsidios y tarifas mantiene su simetría, es decir tanto un subsidio como una tarifa de tasas equivalentes movilizan la misma cantidad de recursos hacia la producción del bien M , en cambio los efectos sobre el consumo son siempre diferentes.

2.5 La realidad de los países subdesarrollados y el replanteo de las políticas de aranceles y subsidios

En la parte anterior se vio que el arancel genera sobre el consumo efectos contrapuestos a los que provoca sobre la producción.

En general la teoría estandar del comercio internacional rechaza el uso de aranceles como instrumento en la política asignadora de recursos por la razón mencionada al comienzo y otras. Aconseja el uso de subsidios a los bienes o factores según el origen de la distorsión de que se trate, y en general la prescindencia absoluta de políticas que interfieran en la asignación de los recursos productivos.

Sin embargo cuando el análisis se ubica en la realidad de los países subdesarrollados, la presunta superioridad de los subsidios deja de presentarse con claridad, y por el contrario puede ofrecer ventajas el uso del arancel.

Antes de pasar a exponer con mayores detalles los aspectos relevantes del problema, es necesario mencionar cuatro consideraciones importantes:

- . en primer lugar, las estimaciones empíricas realizadas en el marco de la teoría del comercio internacional, muestran en general que las desventajas del uso del arancel serían cuantitativamente irrelevantes (41).
- . segundo, en la realidad de los países subdesarrollados, el arancel puede afectar positivamente la combinación de factores mediante la protección a la producción de ciertos bienes de capital.
- . tercero, los efectos contrapuestos entre la producción y el consumo pueden significar una ventaja en lugar de un perjuicio.
- . en cuarto lugar, la implementación de subsidios puede ofrecer dificultades de implementación normalmente mayores que las que soportan los aranceles.

A continuación se analiza la forma en que opera un sistema de aranceles que proteja en forma selectiva a las diferentes actividades económicas de acuerdo a las características de sus procesos productivos. En general los autores denominan este tipo de protección "arancel selectivo óptimo".

a. Efectos del arancel sobre la producción de bienes de capital; sobre la inversión y sobre el empleo

Como se ha visto a lo largo del trabajo, el arancel afecta la combinación de recursos a través de diferentes vías. La forma más directa está dada por el incentivo que provoca para la producción del sustituto de la importación gravada, sin afectar las condiciones en que se produce el bien gravado.

Sin embargo, cuando se trata de bienes intermedios la protección arancelaria afecta la forma en que ellos se combinan con los factores de producción y con los insumos no comerciables internacionalmente. En ese sentido es importante destacar la influencia que el arancel puede ejercer sobre el costo de los bienes de capital. En efecto, la aplicación de un arancel sobre los bienes de capital mejora los precios relativos de los factores en favor de la mano de obra, pero al mismo tiempo incentiva su producción.

(41) J. Vanek, "Tariffs, economic welfare and development potential", The Economic Journal, 1971

Si el mercado, como ocurre frecuentemente, presenta distorsiones contra el uso de la mano de obra y de la producción de bienes de capital, el arancel puede reducir simultáneamente ambas distorsiones. En ese sentido cabe destacar que si se adoptara el criterio de regular el nivel del arancel de acuerdo a lo que indican las características de producción de cada rubro, lo cual implicaría la adopción del uso del arancel selectivo óptimo, en el caso de los bienes de capital, en muchos países subdesarrollados se produciría, un importante movimiento de los precios relativos de los factores en una dirección apropiada.

Es decir, que la eliminación de las exoneraciones aduaneras y otro tipo de beneficios de que disponen generalmente las importaciones de bienes de capital, promovería el uso de tecnología que utilizarán más intensivamente el trabajo y menos el capital. En ese sentido cabe destacar que se producen dos efectos sustitución; entre diferentes formas de producir un bien determinado, y entre bienes que se producen con diferentes combinaciones de trabajo y capital.

En general, y descartando argumentos de tipo microeconómico, los efectos que se lograrían aplicando una política de arancel selectivo óptimo a la importación de bienes de capital serían: primero, se modificarían los precios relativos en favor de técnicas más intensivas en el uso del factor trabajo. Segundo, se removería la discriminación en contra de la producción de bienes de capital. Tercero, se incrementaría la recaudación aduanera y consecuentemente podrían destinarse mayores recursos a la inversión.

Generalmente, en los países subdesarrollados la generación de ocupaciones productivas y la producción selectiva de bienes de capital son factores que contribuyen a la expansión económica.

En el caso de la maquinaria y equipos que no son sustituidos por producción nacional, la aplicación de un arancel permite la generación de un ingreso aduanero, y si se destinan la totalidad de los fondos recaudados al financiamiento de nuevas actividades productivas, se estará fomentando el ahorro y la inversión.

En ese sentido, cabe destacar que el volumen total de inversión puede variar en cualquier dirección, según cuales sean su elasticidad-precio, el destino de la recaudación aduanera y las oportunidades de inversión que ofrezca el marco macroeconómico del país de referencia. Finalmente el efecto neto dependerá de la política económica vigente.

b. Efectos de la aplicación de un arancel sobre el consumo

El arancel ejerce efectos contrapuestos sobre el consumo y la producción. En efecto, mientras la imposición o la elevación de la tasa de un arancel fomenta la producción interna del bien protegido, desalienta su consumo. Este efecto a su vez tiene dos importantes repercusiones internas, en primer lugar puede reducir la capacidad del mercado disponible para el sustituidor de importaciones; también afecta los precios relativos que enfrentan los diferentes grupos de consumidores.

Un arancel tiene dos efectos simultáneos, por un lado tiende a incrementar la cantidad del bien sustituido internamente, en ese sentido tiene el mismo efecto que el subsidio, pero por otro disminuye la cantidad demandada del bien. En ese sentido es necesario destacar que solamente si la magnitud del arancel es tan importante que determina que se eliminen completamente las importaciones, la producción será menor con la tarifa que con el subsidio; en términos de la gráfica (12) esta situación estaría reflejada por una oferta social situada a la derecha de O' cortando al precio internacional en un nivel de producción superior al de mercado en el marco de una economía cerrada.

Este resultado obedece a la restricción que la tarifa ejerce sobre el nivel del consumo, y la incidencia final estará determinada por la elasticidad-precio de la demanda y el diferencial de los precios internos al considerar ambas opciones de promoción de la producción sustitutiva.

Generalmente, la imposición de un arancel implica que el consumidor enfrente precios distintos al costo de oportunidad reflejado por el precio internacional.

Considerando los supuestos neoclásicos de la teoría del consumidor y partiendo de la base que no existen problemas distributivos, la incidencia cuantitativa de la distorsión estaría dada por el triángulo def de la gráfica (12), que aparece como muy poco importante.

Sin embargo, el arancel en realidad cambia los precios relativos, lo que implica que algunos bajen y otros suban; por lo

tanto depende de la composición de la demanda de cada consumidor el que salga perjudicado o beneficiado. En ese sentido es necesario destacar que las implicaciones sobre el bienestar social dependerán de la estructura de la distribución del ingreso de los grupos sociales que consumen el bien, y del grado de información; de independencia y racionalidad en la adopción de decisiones por parte de los consumidores. La posición de cada consumidor en particular dependerá de la distribución de la propiedad de los factores, de los cambios que la tarifa provoque sobre los precios de los recursos y su grado de utilización, y de la eficiencia inducida en el proceso de reasignación.

En resumen, los efectos sobre el bienestar medido por el lado del consumo resultan dudosos, en algunos casos puede ser conveniente restringir el consumo de un bien cuya producción se desea promover. En otros puede resultar prioritario que ambas variables se muevan en el mismo sentido, siendo necesario recurrir a otros instrumentos, tributación interna sobre aquellos bienes cuyo consumo se desea restringir (suntuarios); los subsidios o la distribución por fuera del circuito del mercado de aquellos productos cuyo consumo y producción se consideran de una muy alta prioridad.

Es decir, que resulta perfectamente posible compatibilizar diferentes objetivos, en particular los que persiguen la eficiencia de la producción con los que están orientados a lograr una equidad en la distribución.

c. Instrumento óptimo de promoción y dificultades de implementación

En general, para elegir el mejor instrumento de política económica es necesario efectuar un diagnóstico que indique la causa o razón para proteger determinada actividad.

Si por ejemplo la protección se basa en la existencia de economías externas, se debería subsidiar a la industria que provoque dichas externalidades; si se basa en la existencia de diferencias en las remuneraciones de diferentes actividades, se recomendará subsidiar el uso de mano de obra en la industria protegida. De esta forma se eliminarán simultáneamente las diferencias entre las tasas marginales de sustitución en la producción y en el consumo; este caso no se analizará en detalle en este trabajo (42).

(42) J. Bhagwati, "The theory and practice of commercial policy: departures from unified exchange rates", Special Papers in International Economics núm 8, Princeton, 1963

Ahora bien, si se considera el subsidio como un instrumento más eficiente, ¿cuál es la razón para recurrir al arancel? En efecto, el enfoque más ortodoxo aborda el problema desde una perspectiva que parte del supuesto de que cada distorsión debe atacarse en su origen considerando simultáneamente que las restantes han sido o serán resueltas al mismo tiempo, de tal forma que la distorsión a atacar resulte la única que debe eliminarse o modificarse mediante ese instrumento.

La causa fundamental de la recomendación de uso del arancel en el caso de los países en desarrollo está determinada por una visión crítica hacia el enfoque ortodoxo, al cual se le cuestiona su "visión idealizada" de la realidad. Para justificar el uso de aranceles se parte de la llamada "teoría de la segunda mejor opción" que toma en consideración la existencia de otros desequilibrios para evaluar la eficiencia de un instrumento determinado.

Existen cuatro consideraciones fundamentales en las cuales se basa este enfoque alternativo para justificar la falta de validez de los supuestos ortodoxos, y consecuentemente operando en favor de los aranceles vis a vis los subsidios.

Al respecto deberían considerarse: restricciones financieras; restricciones administrativas; distorsiones en el consumo y restricciones tecnológicas.

Con respecto al primer punto es necesario considerar que mientras el subsidio constituye un egreso para el Gobierno, el arancel puede constituir una importante fuente de ingreso tributario. En aquellos países que normalmente sufren serios desequilibrios financieros y consecuentemente tienen enormes dificultades para financiar sus gastos prioritarios, parece difícil proponer que se retire parte de sus escasos recursos para subsidiar actividades, y mucho más difícil es suponer que podría darse una eficiente implementación de dicha política. En este sentido es importante destacar que la mayor parte de los escritos académicos tienden a ignorar estos aspectos haciendo consideraciones de tipo normativo en el marco de ciertos supuestos que establecen condiciones ideales; existen sin embargo excepciones (43).

(43) B. Balassa, "Policy reform in developing countries", Program Press, Nueva York, 1977

Con respecto a las distorsiones en la organización administrativa es necesario decir que resultan frecuentes en los países subdesarrollados. Como la estructura de un sistema de subsidios descansa en gran parte sobre la estructura administrativa empresarial, su implementación ofrece ciertas dificultades, a veces imposibles de superar. Por el contrario todos los países poseen puestos aduaneros con lo cual la organización institucional sobre la cual opera el sistema de aranceles está prácticamente montada. Por esta razón resulta menos difícil manejar un sistema tarifario que establecer sistemas de subsidios a la producción o a la contratación de factores, sobre todo en lo que se refiere a la parte de implementación.

Con respecto al efecto distorsionador sobre el consumo, como se vio anteriormente, no resulta claro que la disminución que provoca la tarifa disminuya el bienestar social del país. Por lo general, como se mencionó antes, la distribución del ingreso no es muy homogénea en los países subdesarrollados, y la aplicación de tarifas sobre todo modifica los precios relativos pudiendo en algunos casos tener efectos redistributivos que resulten progresivos reduciendo por lo tanto distorsiones sobre el consumo vigente. Estos aspectos negativos desde la perspectiva de los autores neoclásicos ortodoxos, en un mundo "subóptimo" puede tener consecuencias claramente positivas.

Con respecto a las restricciones tecnológicas puede decirse que es necesario determinar cuánto difieren los efectos asignadores de subsidios y aranceles "óptimos".

En lo que se refiere a la producción, los parámetros a considerar son las elasticidades de oferta y demanda. En caso de una baja elasticidad de la demanda los resultados de la aplicación de ambos instrumentos resultarán similares; en efecto, los dos instrumentos afectan de igual forma a la oferta por lo tanto cuanto mayor resulte su elasticidad, mayor predominio ejerce el efecto-producción en comparación con el efecto-consumo.

En lo que se refiere a los efectos sobre los factores de producción (por ejemplo sobre el empleo), los parámetros a considerar para comparar la incidencia de un arancel o de un subsidio son, la elasticidad de sustitución entre factores en cada actividad y los coeficientes trabajo/capital de las mismas. En el caso extremo de imposibilidad absoluta de sustitución entre factores, el arancel tendría el mismo efecto-producción que un subsidio equivalente a la mano de obra.

Volviendo sobre la gráfica (12), esta restricción de tipo tecnológico implica que una tarifa "óptima" permitiría que la economía operara a lo largo de la oferta social óptima; cuando la sustitución entre factores es posible, la economía opera a lo largo de la oferta social subóptima que establece a su vez costos de producción superiores a los óptimos.

Si las actividades económicas se realizasen con idénticas funciones de producción, los cambios en la estructura productiva no modificarían la estructura de la demanda por factores lo cual determinaría que la política arancelaria se convirtiese en un ineficiente mecanismo promotor de empleo.

Sin embargo de estudios empíricos realizados en América Latina (44) surge que las funciones de producción difieren en forma importante entre bienes y grupos de bienes. Existe un amplio rango cubierto por la posibilidad de utilizar diferentes intensidades de uso de mano de obra en diferentes industrias, aunque las posibilidades de sustitución entre factores resultan bastante limitadas dentro de cada actividad, por lo cual resulta importante la introducción de modificaciones en la estructura de la producción nacional, recurriendo para ello a una activa política arancelaria reasignadora.

2.6 Reflexiones finales sobre la política de sustitución de importaciones

La política arancelaria opera activamente respecto a los bienes importables; es por ello que en este capítulo se ha analizado la estrategia de sustitución de importaciones poniendo énfasis en el análisis de la estructura tarifaria la cual constituye el instrumento fundamental de la política comercial en que se fundamenta la promoción de la producción interna.

Una gran conclusión primaria que se desprende del capítulo indicaría que la política tarifaria puede ser utilizada como un orientador clave de la asignación de recursos y por lo tanto resulta un instrumento fundamental de la planificación económica.

El uso del arancel debe estar orientado a obtener el mayor grado de eficiencia posible, aunque la eficiencia no es algo abstracto que se exprese de la misma manera en cualquier medio; por

(44) JUNAC, "Aplicación del criterio del empleo en el Arancel Externo Común", noviembre, 1974

el contrario la eficiencia de un instrumento determinado se verá condicionada por la viabilidad de recurrir a otros; por las características y grado de desarrollo de la economía; por la distribución del ingreso vigente; por la estructura del consumo y por el nivel de ahorro de la economía.

Es frecuente en el medio académico que se rechacen opciones de política que pueden contribuir al desarrollo porque resultan inferiores o menos eficientes que otras opciones "ideales" pero irrealizables; esto puede resultar un grave y costoso error para los países subdesarrollados.

El arancel desempeña un papel principal como instrumento que permite diferenciar entre sectores según las características de sus procesos productivos. Entre las características a destacar se ubican la intensidad de uso de los factores; la adquisición de conocimiento tecnológico por parte del personal que trabaja en la industria protegida y la difusión libre del conocimiento hacia otras actividades; y el grado de incipiencia de la industria.

La limitación del arancel con respecto a la opción ideal es real, sin embargo la alternativa de utilizar este instrumento como regulador del comercio exterior debe contrastarse con las alternativas viables en lugar de hacerlo con respecto a un óptimo muchas veces inalcanzable.

Es cierto que el objetivo de la política de desarrollo debe estar orientada hacia la búsqueda de una movilización de recursos que se acerque al óptimo, sin embargo esto no debe implicar que necesariamente se suponga que cada medida de política económica que se implemente operará en un marco óptimo. Este supuesto que puede resultar útil en algunos casos, por lo general resulta falso en la realidad. Su aceptación suele conducir a la concepción de políticas que resultan perpetuadoras de las condiciones de subdesarrollo, ya que por lo general se opta por políticas de libre comercio sin atacar efectivamente las distorsiones y desequilibrios que existen en las economías de los países en desarrollo. La alternativa a veces resulta en una protección arbitraria, muchas veces como resultado de presiones de intereses que no obedecen a objetivos que satisfagan las necesidades del desarrollo del país, y resultan protecciones que promueven la ineficiencia.

Es importante destacar que debido al sesgo de la mayor parte de las conclusiones de la teoría convencional del comercio, se le

ha dedicado poco esfuerzo en los escritos teóricos al análisis del rol que la política arancelaria puede desempeñar en las estrategias de desarrollo, y fundamentalmente a estudiar y definir con precisión los criterios que deben utilizarse para el diseño de las estructuras tarifarias.

Queda claro que el concepto de protección efectiva debe ser el utilizado como referencia para establecer los aranceles. En efecto, este concepto indica que el perfil deseado de los incentivos debe centrarse en los diferentes procesos o etapas que culminan en un bien final, de manera que el arancel nominal constituya la suma ponderada de las protecciones efectivas de todos los procesos de producción previos.

Partiendo de esta base, la estructura arancelaria debería establecerse a partir de la definición previa de las protecciones efectivas que se desea otorgar a cada actividad; a partir de ello se derivarían los aranceles nominales que corresponden a cada ítem de la tarifa aduanera, constituyendo en este proceso los aranceles nominales la variable dependiente que se determina a partir del vector de protecciones efectivas y de la matriz de coeficientes insumo-producto. En ese primer ajuste por lo general se parte del supuesto de que las protecciones efectivas que procura alcanzar la política arancelaria no deben incluir un ajuste por tipo de cambio, se supone que opera una tasa de equilibrio de mercado dados los perfiles de protección deseados, términos externos del intercambio normales y nivel de endeudamiento escogido; si estos supuestos no se cumplen los niveles arancelarios deberían ajustarse correspondientemente.

Como ya se mencionó, la protección efectiva debe estar ligada a las características de los procesos productivos y el perfil de la misma determinarse sobre la base de la intensidad que caracteriza a variables tales como el uso de la mano de obra, la incidencia de la actividad y en general las características determinadas por la naturaleza de la tecnología, y también sobre la base de la contribución que ellas aporten más allá de los precios de mercado. En el caso del trabajo, que es uno de los más fácilmente mensurables, la protección efectiva de cada actividad se determina según la participación del trabajo en el valor agregado y la desviación existente entre el costo de mercado y el de oportunidad de la mano de obra.

Finalmente, cabe destacar que la industrialización sustitutiva de importaciones que ha tenido lugar en la mayor parte de los países de América Latina no ha estado fundamentada en políticas que consideren a la protección efectiva como instrumento idóneo, y tampoco se ha puesto énfasis en la eficiencia del instrumento arancelario, es decir no ha existido una orientación clara en el sentido de la búsqueda de estructuras arancelarias que se aproximen al óptimo de eficiencia en un "mundo subóptimo" como lo es el mundo real de los países subdesarrollados.

En general se ha puesto énfasis en lo que a nuestro juicio ha sido un falso debate, proteger o no proteger, sin considerar en profundidad las características y consecuencias que tendría una adecuada protección selectiva a ciertas actividades que contribuirían al desarrollo.

CAPITULO III

LA ESTRATEGIA DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

1. El enfoque tradicional

La estrategia de comercio que pone énfasis en la promoción de exportaciones como alternativa más correcta que la sustitución de importaciones para impulsar el crecimiento industrial de un país, corresponde al tipo de enfoques que promueven el desarrollo tomando como base a las ventajas comparativas para la asignación de los recursos.

En contraposición, aquellas estrategias que se apoyan en consideraciones de carácter dinámico y en las relaciones interindustriales e intersectoriales que se generan a medida que se van realizando las inversiones han servido de base a las estrategias de sustitución de importaciones.

Estas teorías que apoyan las diferentes propuestas de asignación de recursos ya fueron expuestas en los ANTECEDENTES del trabajo.

La promoción de exportaciones no encuentra un buen apoyo en el "arancel", por el contrario, y como se podrá apreciar en las páginas siguientes, el "subsidio" resulta ser el incentivo más adecuado para fomentar la colocación de productos nacionales en los mercados exteriores.

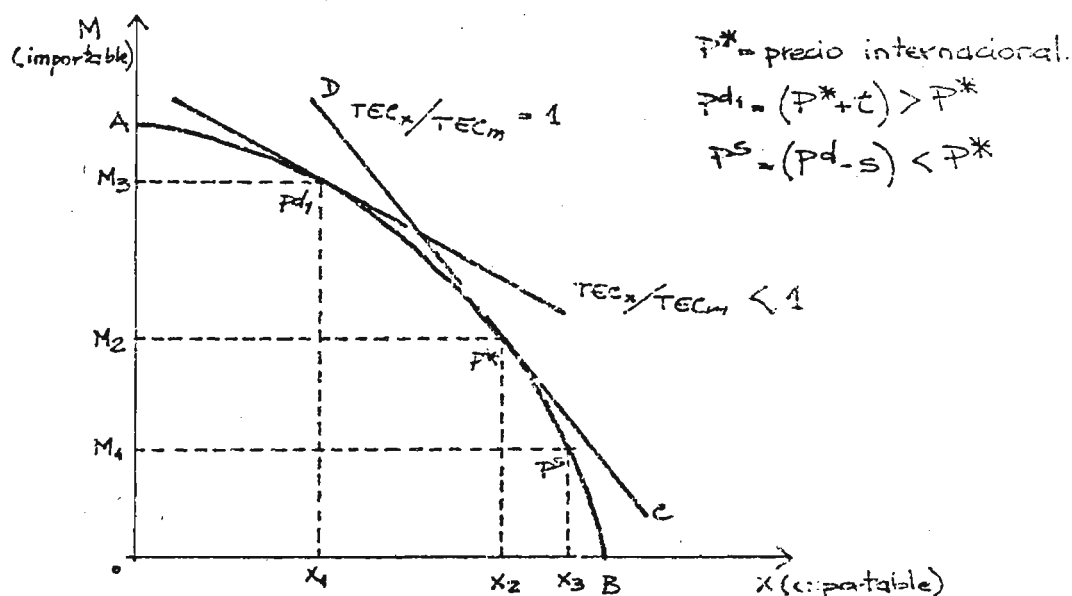
1.1 La promoción de exportaciones versus la sustitución de importaciones: un análisis gráfico basado en el modelo tradicional de la teoría del comercio internacional

Se considera nuevamente un modelo de dos bienes comerciables, M y X, producidos con las restricciones habituales de las

funciones de producción neoclásicas (45) (rendimientos constantes a escala en M y X; M y X tienen diferentes intensidades de uso de los factores).

Se parte de la "frontera de posibilidades de producción" (46) generada a partir de la función, a la cual se la identifica como AB en la gráfica (13).

Gráfica 13.



CD es la razón de precios internacionales que está dada; se supone un país pequeño tomador de precios.

La aplicación de una política de libre comercio llevará los precios internos de los bienes a un nivel similar al de los precios internacionales (ver Capítulo I) suponiendo competencia perfecta, y

- (45) J. Bhagwati, "Estrategias de comercio exterior: sustitución de importaciones versus promoción de exportaciones", lecturas del Trimestre Económico, FCE, México, 1981
- (46) En base a notas de clase del curso de Comercio Internacional I dictado en el programa de Maestría en Economía en El Colegio de México, generación 1981-83

la producción se ubicará en P^* ; en estas condiciones la política de libre comercio aparece también como socialmente óptima.

Un régimen de comercio que a través del manejo de subsidios, tarifas y tipo de cambio iguale la "tasa efectiva de cambio" (TEC_x) de X con la de M (TEC_m), en este modelo, implica una situación similar a la libre comercio y también lleva a producir en P^* (47).

En los regímenes de comercio exterior que conducen a tasas efectivas de cambio de X menores a la de M , $TEC_x < TEC_m$, como ha ocurrido con las políticas tradicionalmente aplicadas para sustituir importaciones en Latinoamérica, la producción de equilibrio se desplazará al punto P^1 y como consecuencia de la distorsión introducida la producción relativa del bien importable M resultará mayor que en P^* .

Para este análisis se define a la política de sustitución de importaciones como aquella que provoca sobre el régimen de comercio exterior el mencionado resultado $TEC_x < TEC_m$ (48).

En contraste se define a la política de promoción de exportaciones como aquella que favorece la eliminación de la distorsión introducida por las políticas sustitutivas, llevando nuevamente $TEC_x = TEC_m$, eliminando el sesgo en contra de los bienes exportables y a favor de los importables. No se propone, como muchas veces se ha hecho en la práctica, quizás esta haya sido frecuente en estos últimos años en los regímenes del cono sur de América que han implementado estrategias promotoras de exportaciones como forma de favorecer el crecimiento económico, que se llegue a una nueva situación en la cual $TEC_x > TEC_m$, que implicaría introducir otra distorsión llevando la producción al punto P^5 de la gráfica.

Los países generalmente considerados como "promotores de exportaciones" en el mundo, a causa de la evolución positiva de sus exportaciones, se han limitado a contrarrestar, en lugar de invertir, el sesgo en contra de la exportación, resultando este quizás,

(47) P.T. Ellsworth y J. Clark Leith, "Comercio Internacional", primera reimpression de la tercera edición en español, FCE, México, 1981

(48) Esta es la conclusión a la cual arriban estudios empíricos realizados por I.Little, T.Scitovsky y M.Scott, "Industria y comercio en algunos países en desarrollo", FCE, México, 1975; y J. Bhagwati y A.Krueger, "Liberalization attempts and their consequences", NBER, Ballinger Publishing Co., Mass., 1978

según autores que promueven esta estrategia comercial, uno de los factores que explican la buena actuación económica que caracteriza a estos países.

Al mismo tiempo cabe destacar que se pone énfasis en aclarar que las definiciones son arbitrarias, y las varianzas entre los TEC de distintas exportaciones pueden resultar muy altas, aunque sin embargo los resultados muestran que la varianza de TECx en los países promotores de exportaciones parece ser menor que la varianza del TECm en los países que sustituyen importaciones (49).

En general se sostiene que una de las fuentes de superioridad de la estrategia promotora de exportaciones sobre la sustituidora de importaciones radica en la "neutralidad" de los incentivos utilizados en el primer caso en relación a la falta de neutralidad que caracteriza a los incentivos utilizados en el segundo caso. Sin embargo existe coincidencia casi total entre los autores, en que la fuente principal de superioridad radique en el propio hecho de la mejor actuación económica derivada de la eliminación del sesgo contra las exportaciones que se produce en la estrategia de sustitución.

a. Composición de las exportaciones y de los sustitutos de importaciones

El tipo de estrategia general que ha caracterizado a los países latinoamericanos en sus diferentes períodos de industrialización, ha incluido la imposición de restricciones cuantitativas a las transacciones internacionales, las cuales por lo general se iniciaron como respuesta a déficits en la balanza de pagos y luego se fueron intensificando.

También se ha recurrido a la elevación de los aranceles, a la imposición de sobretasas a las importaciones, a las tasas de cambio preferenciales para los turistas y otras intervenciones en el sistema de precios.

La tendencia general indica que cuando se comenzaron a implementar estas últimas medidas de política comercial, se comenzaron a tomar medidas sobre los precios tendentes a compensar

(49) J. Bhagwati y A. Krueger, "Liberalization attempts and their consequences", NBER, Ballinger Publishing Co., Mass., 1978

los resultados indeseables generados por el establecimiento de restricciones cuantitativas sobre el comercio, e incluso en muchos casos se fueron eliminando paulatinamente estas restricciones.

Este patrón de crecimiento, apoyado en un régimen de comercio exterior que genera incentivos indiscriminados para la sustitución de importaciones como resultado de la subvaluación de las tasas de cambio (tasas artificialmente bajas) ha determinado en buena medida las distorsiones e ineficiencias de la estrategia sustitutiva.

En el caso de países que han eliminado una parte importante de las sobretasas y eliminado gran parte de las restricciones cuantitativas, logrando ajustes internos que permitan el ingreso a una etapa de mayor liberalización de la economía, se observa un patrón menos distorsionado e ineficiente de los incentivos interindustriales; sería el caso de algunos países del sudeste asiático que por lo general son los que toman como ejemplo los autores que apoyan la estrategia exportadora; en particular Corea del Sur (50).

Sin embargo, es necesario destacar que se considera que el resultado de esta comparación depende en buena medida de la importancia que se asigne a los cálculos de las TEC que son los equivalentes ad-valorem de una serie de incentivos que contienen la porción habitual de incentivos indirectos tales como condicionar la rentabilidad en el mercado interno a las ventas de exportaciones.

En estas experiencias, tal como ocurrió probablemente en algunos países de América Latina en años recientes, la información estadística existente indica que en muchos casos las promociones de exportaciones condujeron a pérdidas sociales similares a las que se detectaron para la sustitución de importaciones; este resultado podría deberse a la aplicación de incentivos (subsidios) que tuvieron un efecto de sobrecompensación sobre las distorsiones que operaban en sentido contrario a las exportaciones (51).

(50) I. Little, T. Scitovsky y M. Scott, "Industria y comercio en algunos países en desarrollo", FCE, México, 1975

(51) J. Shagvati y A. Krueger, "Liberalization attempts and their consequences", IBER, Ballinger Publishing Co., Mass., 1978

b. Niveles de intensidad de la sustitución de importaciones y efectos de una mayor participación relativa de las exportaciones

Como se mencionó anteriormente, la fuente más importante de la superioridad del comportamiento de las economías que promueven las exportaciones frente a aquellas que sustituyen importaciones, parecería radicar en la expansión de las exportaciones que promovería un mejor desenvolvimiento de la economía en general y no tanto en la mayor eficiencia del patrón de la promoción frente a la sustitución.

Al respecto los autores que han trabajado en el tema llegan en general a la conclusión de que existirían varias causas que explicarían el fenómeno.

En primer lugar se expresa que generalmente en el régimen de comercio exterior no se ha tendido a llevar el subsidio, en promedio, hasta el punto en que la relación TEC_x/TEC_m sea considerablemente mayor a uno, por el contrario la estrategia de promoción de exportaciones en los países investigados ha llevado la razón TEC_x/TEC_m a valores muy próximos a la unidad.

En la práctica entonces, la estrategia de promoción de exportaciones conduciría a excesos globales menores que la sustitución, siendo en parte ésta la fuente de su ventaja económica. La causa de este fenómeno podría residir en que debido a consideraciones presupuestales, los subsidios en efectivo que podrían ser una fuente importante de distorsiones no suelen ser considerables.

Por el contrario, generalmente, y aún en el marco de ciertas restricciones cuantitativas y de controles de cambios, se otorgan a los exportadores ciertas ventajas ligadas a sus importaciones vía mecanismos tales como la oferta de insumos importados a precios internacionales y a través de un manejo más liberal en el ajuste de la tasa de cambio para reducir los premios concedidos a las importaciones (brecha entre el tipo de cambio implícito y el legal) y por lo tanto el sesgo en contra de las exportaciones. En ese marco, el resultado en general es, como se ha sostenido, que se elimina el sesgo en contra de las exportaciones sin crear sesgos excesivos a favor de las mismas.

Por el contrario la estrategia sustitutiva, en especial cuando opera a través de restricciones cuantitativas que favorecen ciertas importaciones determina que la TEC_m se aleje de la TEC_x

(que se determina casi exclusivamente vía tasa de cambio). En ese caso los costos de la disminución de TEC_x/TEC_m por debajo de la unidad no se perciben por las autoridades de la política económica ya que entre otras cosas no afecta el presupuesto del gobierno.

En segundo lugar se expresa que una posición más cómoda de la balanza de pagos, derivada del incremento de las exportaciones y de los ingresos de divisas correspondientes, atenúa los excesos de la estrategia de sustitución de importaciones ya que las divisas adicionales resultan más productivas bajo un estrangulamiento de divisas que bajo un estrangulamiento de ahorro.

En tercer lugar se menciona el hecho de que ligado a la promoción de exportaciones se ha detectado un importante incremento del ingreso del capital extranjero a los países estudiados (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong, Israel, Brasil y otros), lo cual ha contribuido a aliviar, al menos durante cierto período, a la balanza de pagos.

Al respecto se expresa que si bien no resulta posible desconocer los motivos de carácter político que justificaron la ayuda extranjera en estos casos, existieron motivaciones de carácter netamente económico que justificaron estas inversiones.

En efecto, se considera que esta entrada de capitales no fue ajena a la propia estrategia ya que los préstamos públicos (esta es la forma que asume la inversión extranjera en su mayor parte en el inicio del proceso en los casos de Brasil y Corea del Sur) se lograron obtener porque se apreciaba un incremento muy grande de las exportaciones que reflejaba la capacidad del país para servir a la deuda. La razón deuda/exportaciones aseguraba a los banqueros, el cumplimiento de las condiciones para otorgar sus préstamos seguros de obtener un buen retorno. De esta forma se conectan los préstamos a las exportaciones, quedando condicionado de alguna manera el crecimiento a las exportaciones y a los préstamos externos y la inversión extranjera; por esta razón se considera a estos modelos "modelos de crecimiento económico encabezados por el endeudamiento".

En cuanto a las inversiones extranjeras directas, se expresa que su magnitud de entrada y su eficacia para la promoción del crecimiento en el largo plazo, resultará mayor bajo una estrategia de promoción de exportaciones que bajo la de sustitución de importaciones, ya que una estrategia que no discrimina contra los

mercados externos tenderá a atraer empresas extranjeras como resultado de las "ventajas" que ofrece el país basadas en la "dotación de factores", que bajo el modelo de Heckscher-Ohlin, se ve reflejado en la oferta de salarios baratos.

En contraste, al crear mediante el arancel incentivos que orientan la inversión hacia el abastecimiento del mercado interno, la atracción del capital extranjero se vería seriamente disminuída dada la limitación que ofrece dicho mercado.

Finalmente se destaca que las inversiones extranjeras atraídas en la estrategia sustitutiva de importaciones resultarán más ineficientes que las que se instalan en condiciones de promoción de exportaciones. Al respecto, y utilizando un modelo teórico de comercio 2X2, para un país pequeño que importa bienes intensivos en capital, Brecher y Díaz Alejandro, demuestran que la inversión inducida por los aranceles empeorará, para cambios pequeños, la pérdida de bienestar generada por el arancel mismo (52).

En cuarto lugar se argumenta que las industrias que se desarrollan al amparo de la estrategia de sustitución de importaciones resultan por lo general, y la información estadística así lo demuestra, más intensivas en capital en relación a las industrias exportadoras (53). Esta estructura industrial llevaría en algunos casos a poner "freno" al crecimiento industrial, y se expresa que una reasignación de la actividad industrial dándole mayor ponderación a las actividades exportadoras resultaría en una mayor tasa de crecimiento de la producción industrial.

Finalmente existen otras hipótesis no verificadas por pruebas estadísticas que indicarían que por ejemplo la estrategia de promoción de exportaciones puede conducir a una reducción general de las restricciones cuantitativas, en ese sentido se ha expresado por parte de algún economista comparando a la India y a Corea del Sur como países que respaldan su desarrollo en estrategias distintas, que "el régimen hindú consiste sobre todo en prohibiciones mientras que el régimen coreano consiste sobre todo en permisos". Sin embargo, se expresa que no existe certeza si estos contrastes son endémicos comparando ambas estrategias, pero se sugiere que los contrastes existen.

- (52) Ver A. Brecher y C. Díaz Alejandro, "Tariffs, Foreign Capital and Immiserizing Growth", Journal of International Economics, 1977
- (53) J. Behrman, "Foreign trade regimes and economic development: Chile", IBER, Ballinger Publishing Co., Mass., 1976

Otro elemento que se maneja no demostrado empíricamente, es que la exposición de una economía al mercado internacional, por efecto de la competencia provocaría una eficiencia mayor en la economía, y esto se lograría a través de la promoción de exportaciones y no vía la sustitución de importaciones.

También se destaca el factor de las economías de escala, que asociado al incremento del tamaño del mercado al abrirse al mercado internacional, conduciría a una explotación de dichas economías de escala.

c. Algunas consideraciones sobre el marco general

Los estudios que se han realizado con el objeto de comparar ambas estrategias, y que han servido de base para la elaboración de este ítem, concluyen dando un respaldo a la estrategia de promoción de exportaciones frente a la de sustitución.

No obstante esta conclusión, se reconoce que existen ciertas limitantes que a nuestro juicio podrían resultar definitivas para la toma de decisiones en la práctica, ya que se concluye que para que la decisión sea valedera para un número considerable de países en desarrollo es necesario que el sistema del comercio mundial sea razonablemente abierto y se acomode a las necesidades de la estrategia.

Al respecto se reconoce que los "éxitos" de Corea del Sur, Taiwan, Singapur, Hong Kong, Brasil y otros países, no habían sido tan impresionantes si no se hubieran logrado en parte a costa de los fracasos de los países que se aferraron durante demasiado tiempo a la estrategia de sustitución de importaciones, a lo cual se le atribuye el consecuente retraso de sus exportaciones y de la economía en general (54).

Finalmente, cabría una reflexión sobre el supuesto "éxito" de los países que han impulsado estrategias de desarrollo basadas en el crecimiento industrial "encabezado por el endeudamiento". En efecto, los niveles de endeudamiento a que han llegado economías como las de Brasil y Corea del Sur, acompañadas de un cierto estancamiento ponen en duda la viabilidad futura del modelo y por lo tanto el "éxito" del mismo. Mucho más grave puede resultar aún el resultado de tales experiencias si se lo evalúa no en términos de crecimiento industrial y económico, sino en cuanto al cumplimiento de ciertas metas del desarrollo.

(54) Ver I. Little, T. Scitovsky y M. Scott, "Industria y comercio en algunos países en desarrollo", FCE, México, 1975 y J. Bhagwati y A. Krueger, "Liberalization attempts and their consequences", NBER, Ballinger Publishing Co., Mass., 1978

2. Promoción de exportaciones y desarrollo económico en países que presentan distorsiones en sus mercados

Tanto la sustitución de importaciones como la promoción de exportaciones contribuyen a atenuar los déficits de balanza de pagos, a aliviar las situaciones recesivas coyunturales y a determinar el nivel y estructura de la demanda por recursos productivos. Ambas estrategias implican demanda por recursos y productos nacionales.

Sin embargo, existen diferencias entre ambas formas de enfocar la industrialización y el desarrollo, la más obvia y más importante es que la sustitución de importaciones descansa en el mercado interno mientras que la exportación opera en el mercado internacional.

Los procesos de industrialización latinoamericana se han caracterizado entre otras cosas por fomentar sesgos en contra del sector agropecuario al favorecer una industria excesivamente protegida, por fomentar el uso intensivo de los recursos escasos en lugar de los abundantes (bienes de capital y no trabajo), por generar ineficiencias y estructuras monopólicas protegidas y en general por haber promovido un crecimiento acelerado de la industria mayor al de la demanda interna de manufacturas lo que determina que pasado cierto tiempo los países se fueran quedando sin "importaciones que sustituir" y entraran en períodos de estancamiento ya característicos a la mayor parte de las economías latinoamericanas.

Esta situación de crisis y estancamiento orientó el trabajo académico hacia la búsqueda de estrategias alternativas orientadas hacia el fomento de las exportaciones, es decir hacia un mercado supuestamente "ilimitado" cuando se trata de países pequeños (55).

2.1 Los objetivos de la promoción como estrategia

Los países subdesarrollados se ven enfrentados a un problema recurrente en su intento por cubrir necesidades vitales vinculadas a la satisfacción de los requerimientos de consumo y otros relacionados con el proceso de crecimiento y desarrollo; la escasez de recursos externos.

(55) I. Little, T. Scitovsky y M. Scott, "Industria y comercio en algunos países en desarrollo", FCE, México, 1975, y J. Bhagwati, "Estrategias de comercio exterior: sustitución de importaciones versus promoción de exportaciones", El Trimestre Económico, lecturas II: 38, FCE, México, 1981

Los recursos pueden obtenerse a través de un incremento de las exportaciones, intensificando la sustitución de importaciones o directamente a través de entradas netas de capital extranjero vía inversiones extranjeras o incremento de la deuda externa.

Esta última forma sin embargo, no puede mantenerse indefinidamente ya que el constante incremento del endeudamiento conduce inevitablemente a resultados catastróficos.

Para mantener su autonomía los países deberán por lo tanto, obtener los recursos externos para el desarrollo ya sea generando un mayor ingreso de divisas a través de las exportaciones, o liberando recursos vía la sustitución de importaciones.

Como se mencionó anteriormente, un factor de primer orden en la toma de decisiones sobre la estrategia a adoptar está dado por la importancia que las economías de escala tienen en la expansión de las inversiones existentes sobre las nuevas. Cuanto más avanzado se encuentra el proceso de industrialización en un país y menor dimensión presente la economía nacional, las economías de escala plantearán con mayor intensidad la necesidad de incrementar las exportaciones.

Ahora bien, la sustitución de importaciones ha constituido en algunos casos una etapa previa al desarrollo de nuevas exportaciones de manufacturas, sirviendo el mercado interno de base de sustentación y operando como plataforma hacia el exterior (56).

El mercado interno operaría amortiguando la incertidumbre que experimenta el productor que se dispone a operar sobre mercados nuevos, resultando muy importante en los casos de actividades incipientes y en los casos de las manufacturas que no se basan en la explotación de recursos naturales de alta productividad y fácil acceso tan característicos de las explotaciones que más se han desarrollado en los países en vías de desarrollo.

La política de promoción debe ser selectiva en el sentido de definir en forma precisa las características de las exportaciones en función de los objetivos buscados y de la prioridad que se le asignen.

(56) C. Díaz Alejandro, "Efecto de las exportaciones no tradicionales sobre la distribución del ingreso: el caso colombiano", El Trimestre Económico, IIº 174, México, 1977

Por lo general los países con economías débiles enfrentan una continua inestabilidad de mercados con sus productos de exportación, en ese sentido se aconseja diversificar las exportaciones con productos o conjunto de bienes que determinen poca varianza en sus ingresos, con covarianza baja o negativa respecto del valor de las exportaciones restantes y buscando que se orienten a mercados cuyo acceso sea estable.

Cuando el objetivo sea impedir un deterioro de los términos del intercambio, la prioridad estará dada en la promoción de las exportaciones que enfrentan demandas de elasticidad elevada (referida a elasticidad precio e ingreso).

En general, la exportación de manufacturas no deberá impulsarse como un objetivo en sí mismo, sino en la medida en que remueva obstáculos al desarrollo y contribuya a la más eficiente asignación de los recursos internos.

En definitiva la forma e intensidad en que se promueva la expansión de las exportaciones deberá estar condicionada a la totalidad de los objetivos del desarrollo.

a. Impulso hacia la diversificación de las exportaciones

La inestabilidad de los ingresos de exportación ha impedido entre otras cosas la consolidación de una corriente estable de formación de capital, ha creado serias dificultades para la elaboración de una adecuada planificación, ha entorpecido los intentos por racionalizar el comercio exterior, también ha incidido negativamente sobre el manejo de las políticas fiscal y monetaria y en general ha provocado serias dificultades en los mecanismos de ajuste de la economía nacional frente a estas variaciones, constituyendo para los economistas estructuralistas latinoamericanos (57) una de las causas "estructurales" de la inflación interna de los países de la periferia.

El problema de la inestabilidad de precios y de ingresos puede abordarse desde dos perspectivas, externa o interna.

(57) A. Pinto, "Inflación: raíces estructurales", lecturas de El Trimestre Económico II: 3, FCE, México, 1973; O. Sunkel, "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", El Trimestre Económico II: 100, México, 1958

En el primero de los casos se requiere de una regulación internacional de los precios, pero las experiencias en este sentido muestran que excepto para algunos productos en general el avance ha sido muy modesto hasta el presente. Frente a esta realidad los países pueden intentar atenuar los efectos de la inestabilidad mediante el manejo de sus reservas internacionales o la regulación interna de los precios.

En el manejo de las variables internas, los resultados tampoco han sido demasiado exitosos y no se ha logrado evitar eficazmente la transmisión hacia la economía nacional. Resulta bastante difícilso identificar un precio único para cada producto y sería necesario por lo menos encontrar rangos en los cuales su cotización pueda fluctuar sin intervención de las autoridades centrales. Por otro lado es probable que ciertas materias primas que constituyen los principales rubros de exportación para determinados países no sean cubiertos, al menos en un tiempo cercano, por los programas de estabilización de precios que se vayan acordando a nivel internacional en los próximos años. Finalmente la concentración excesiva de las exportaciones en uno o pocos productos, ubicado en el marco de la realidad vigente, corre el riesgo de sufrir un deterioro permanente de los términos del intercambio y consecuentemente de un deterioro permanente de los ingresos por exportaciones.

Estas consideraciones impulsan a pensar que hay un amplio terreno para la acción en contra de la inestabilidad a través de la diversificación de las exportaciones. Esta diversificación debería operar tanto a nivel de productos como de mercados.

Con respecto a los productos, como se mencionó anteriormente, sería conveniente adoptar políticas internas que impulsasen la exportación de bienes que generen ingresos relativamente estables. Con respecto a los mercados sería necesario promover las exportaciones hacia nuevos países compradores.

En ambos casos se incurre en nuevos beneficios y costos adicionales que deben tomarse como base para la toma de decisiones al considerar un programa de diversificación.

Las fluctuaciones se transmiten hacia todas las actividades ligadas al sector externo, operando básicamente a través de las repercusiones sobre la balanza de pagos; simultáneamente operan creando dificultades al desarrollo de las producciones afectadas en forma directa, así como también a sus usuarios y proveedores de insumos y también sobre la mano de obra.

En ese sentido cabe destacar que si bien un empresario que operara con absoluta racionalidad podría ajustar su comportamiento con total eficiencia frente a la inestabilidad, la tendencia, en los países subdesarrollados al menos, es que los agentes tiendan a diversificar la producción buscando el ajuste por ese lado, lo cual lleva a que tiendan a subvalorar el costo social de las variaciones en su nivel de actividad económica.

Esta externalidad negativa tendría que ser considerada entonces, especialmente cuando se compara el costo de obtener un mayor ingreso de divisas vía el incremento de las inversiones en exportaciones tradicionales versus la promoción a nuevas líneas de producción destinadas a la venta en el exterior.

Como consecuencia habría que evaluar los costos y las posibilidades de las diversas formas de reducir las inestabilidades, y determinar posteriormente sobre esta base, el grado deseable de diversificación, todo ello más allá de las rentabilidades de mercado.

En el caso de los productos cuyos precios fluctúan en menor proporción, y en aquellos conjuntos de bienes en los cuales las fluctuaciones difieren de unos a otros, se recomienda la corrección a través de un incremento de la protección efectiva de que gozan para reflejar de esa manera las rentabilidades sociales.

La diversificación en los productos de exportación a su vez tenderá a reducir la inestabilidad del índice de precios de los exportables ya que la fluctuación de los nuevos productos que se ubican en el mercado internacional serán diferentes entre sí y no estarán perfectamente correlacionadas con las que afectan a las principales exportaciones.

En ese sentido cabe destacar que si las fluctuaciones de los nuevos productos son idénticas a las de los principales, el valor del índice no se verá modificado; si la varianza es igual pero la secuencia de las variaciones es diferente, la inestabilidad disminuye aún en el caso en que exista correlación positiva entre ellas. Si la misma es negativa lo más probable es que la inestabilidad también disminuya, excepto que la varianza de las nuevas exportaciones resulte significativamente superior a la de las tradicionales.

Finalmente, cabe destacar que la varianza del valor total de las exportaciones indica obviamente la estabilidad o inestabilidad de los retornos en divisas.

También resulta importante la situación individual de cada producto debido al costo que provoca la inestabilidad para los medios de producción del sector afectado (58).

La diversificación de los mercados a los cuales se orienta la exportación también resulta en un factor de estabilidad para el sector exportador. En general el mercado internacional resulta de la sumatoria de los mercados internos de los restantes países, y dado que las causas que originan las estructuras proteccionistas en determinados países son diferentes a las de otros, la diversificación de mercados reduce los riesgos que enfrenta el sector exportador en su conjunto, ya que algunos mercados en particular ofrecen a menudo una accesibilidad incierta y muchas veces imperfecta y limitada.

La diversificación genera economías externas para cuya materialización se hace necesaria la acción correctiva del estado.

Es importante mencionar que la política de diversificación de productos y mercados contribuye a reducir la incidencia de un deterioro en la cotización de un producto de exportación "mayor", y en el plano político incrementa el grado de autonomía del país frente a presiones de otros países o empresas.

Es necesario destacar el caso de países que poseen poder monopolístico sobre el mercado internacional de algún producto, o sea que enfrentan una demanda cuya elasticidad es distinta de infinito, en cuyo caso la maximización del bienestar del país exige que la exportación de ese producto sea menor que la de libre comercio (argumento de tarifa óptima ya analizado), por lo tanto en este caso la argumentación señala la inconveniencia de concentrar recursos de inversión en ese rubro de exportación "mayor", cuyo precio se vería afectado si se continúa produciendo y exportando, y por lo tanto se recomienda la diversificación de exportaciones, ya que los rubros "menores" no se enfrentarán a precios que resulten afectados por su nivel de ventas.

(58) R. French-Davis, "Economía Internacional: teorías y políticas para el desarrollo", FCE, México, 1979

b. Aprovechamiento de las economías de escala

El avance que ha tenido la industrialización en la mayoría de los países latinoamericanos, y consecuentemente la importancia creciente que presentan las economías de escala, plantean la necesidad de ampliar los mercados para continuar la industrialización y superar la etapa ISI en que se encuentran la mayoría de las economías.

En general diversos argumentos económicos justifican el fomento selectivo de las actividades industriales en la medida que determinadas características deseables de estos procesos de producción aparecen con mayor intensidad precisamente en estas actividades que en otros sectores.

Entre estas pueden citarse la generación de tecnología disponible; efectos relativos al grado de incipiente de la actividad y la generación de empleo.

Estas características constituyen frecuentemente externalidades que no son captadas correctamente por el sistema de precios de mercado. Por esta razón es necesario la corrección de las señales que proporciona con el objeto de remover esos sesgos del mercado.

La determinación de la magnitud de los incentivos estará en función de la magnitud de la brecha existente entre los valores sociales y los de mercado. En ese sentido cabe destacar que la concesión de incentivos de esa naturaleza favorecerá a las exportaciones que posean con mayor intensidad esas cualidades y que se beneficien en mayor proporción con el aprovechamiento de las economías de escala.

Sin embargo en la historia reciente de latinoamérica puede constatarse que en general existe cierta preferencia por parte de las autoridades públicas a la promoción de un nivel de producción industrial superior al que correspondería según las indicaciones que se derivan del mercado (59).

Se expresa que podría tratarse de una valorización producto de una visualización intuitiva de que un mayor grado de industrialización contribuye a través de diversas vías a un desarrollo económico más rápido y equilibrado.

(59) F.Frech-Davis, "Economía Internacional: teorías y políticas para el desarrollo", FCE, México, 1979

En ese sentido parece evidente que cuanto mayor sea la cuantificación respecto al aporte del sector industrial al desarrollo nacional, más eficiente resultará la política dirigida a promover su expansión. También parece evidente que la industria de exportación que complementa a la orientada hacia el mercado interno puede hacer más eficiente un proceso de industrialización. La producción de manufacturas para los mercados externos, sean regionales o de países más alejados, en aquellas actividades que exhiban economías de escala, sobre todo en los países con economías reducidas, tendrán menores costos que el desarrollo industrial de carácter sustitutivo orientado exclusivamente a satisfacer la demanda interna.

c. Ligado con (b) se resuelve el problema de la subutilización de la capacidad productiva

En las economías latinoamericanas existe un alto grado de subutilización de la capacidad instalada en el sector manufacturero como consecuencia entre otros aspectos de la estrechez de los mercados internos y de determinadas variables institucionales; consecuencia a su vez de las características que ha asumido el proceso de industrialización en estos países.

En la definición de capacidad instalada sería necesario considerar el concepto de turnos múltiples, ya que la utilización de turnos múltiples resulta más económica en las actividades en que el costo del capital representa una proporción importante del valor bruto de la producción. A su vez el establecimiento de turnos múltiples permite que con los mismos equipos se absorba un mayor volumen de empleo incrementando de esa forma el coeficiente trabajo/capital, haciendo algunas veces rentable expansiones de la capacidad instalada que de otra manera no lo serían.

El incremento de la utilización de la capacidad instalada exclusivamente a través de la expansión de la demanda interna enfrenta dos limitaciones fundamentales.

Por un lado generaría un incremento de los requerimientos de importaciones que solamente podría ser satisfecho a través de la implementación de políticas ahorradoras de divisas que reorienten los gastos desde la compra de bienes importados hacia sustitutos de fabricación nacional, y a su vez que promuevan mayores exportaciones fundamentalmente basadas en el uso más intenso de la capacidad de producción existente.

Por otro lado, aparece el hecho de que la capacidad ociosa presenta intensidades muy heterogéneas en las distintas ramas de la industria, y frente a la dificultad de adecuar la capacidad instalada a la demanda interna, la exportación permite una colocación fluida de los sectores en los cuales hay capacidad excedentaria, lográndose por esta vía atenuar los desequilibrios entre oferta y demanda.

Sobre esta base aparecería como posible la implementación de una estrategia de desarrollo que utilizara como base inicial el exceso de la capacidad instalada. Sin embargo, en virtud de este argumento debería promoverse la utilización de la capacidad instalada pero no la expansión de la misma, porque la determinación de incentivos a esta última depende de factores de diferente naturaleza.

El incentivo para promover el uso de la capacidad instalada a su vez, debe graduarse de acuerdo a la magnitud de la subutilización a fin de evitar expansiones de capacidad en sectores que no resulten socialmente rentables para el país. Una de las medidas que se propondría sería la eliminación de todo subsidio a la importación de bienes de capital destinados a esas actividades.

Es necesario destacar que no existe a priori una definición clara sobre las respuestas en los diferentes sectores de la producción que permita recomendar la promoción. El desarrollo de la agroindustria o de la manufactura de los recursos naturales generará demanda interna por los productos básicos. En cambio si los mecanismos de promoción incentivan la producción industrial basada fundamentalmente en componentes importados, no ocurrirá lo mismo.

Por lo tanto la estrategia de industrialización deberá estar condicionada a la evolución alcanzada por la economía nacional en un momento determinado, a los desequilibrios que caracterizan a sus mercados, y fundamentalmente a los recursos con que cuenta dicha economía.

En el plano externo, por supuesto, deberá evaluarse permanentemente el marco internacional en que se encuentra inmerso y la posibilidad real de colocación de los productos a promover en el mercado internacional.

2.2 El acceso a los mercados externos a través de una política de negociación

Las políticas económicas de los países importadores y el comportamiento de los agentes económicos que intervienen en las transacciones internacionales, en particular las corporaciones transnacionales, constituyen el marco dentro del cual los agentes nacionales (públicos o privados) desarrolla la actividad exportadora.

Este marco en general presenta características que operan en forma negativa respecto a las exportaciones no tradicionales de los países subdesarrollados ya que, por una parte, la mayoría de los países desarrollados mantienen restricciones de tipo arancelario y no arancelario que controlan el acceso a sus mercados de manufacturas que provienen del resto del mundo; y por otra, gran parte de los mercados mundiales se encuentran controlados por unas pocas empresas transnacionales que ejercen su poder oligopsónico en perjuicio de los países subdesarrollados controlando los procesos de distribución y de organización del mercadeo en general.

Por lo tanto, la política de comercialización de los países en desarrollo debe ser agresiva y comprender acciones que vayan más allá de la simple organización del mercadeo de los productos exportables.

En efecto, se requiere una acción sistemática y permanente de los gobiernos de los países que intentan ampliar sus exportaciones para mejorar su acceso a los mercados externos.

En ese sentido cabe destacar que estas políticas deberían ser selectivas en términos de mercados y de productos, ya que existe una gran variedad de mercados y de productos a los cuales es necesario abordar con acciones directas orientadas a la remoción de insuficiencias en los medios de transporte y comunicación y a la negociación de las condiciones de acceso a los mercados.

Esta selectividad está referida a las áreas sobre las que se concentran los esfuerzos para la mejora de los medios de transporte, a regiones hacia las cuales se orienta en forma prioritaria la búsqueda de información y difusión de oferta de productos exportables tratando de detectar las potencialidades presentes y futuras de esos mercados, y a aquellos productos en los cuales la capacidad de negociación con el exterior para obtener condiciones ventajosas de acceso se halla más concentrada.

La comercialización en el plano externo busca modificar las condiciones de acceso vigentes para los productos nacionales en los mercados externos, y en el plano interno opera transmitiendo la información correspondiente a productores y exportadores, buscando siempre la concreción de sistemas efectivos de comercialización que establezcan una corriente fluída de transacciones.

En general la recolección, procesamiento y transmisión de la información posee importantes economías de escala que afectan a la comercialización. También las diferentes actividades que comprenden la comercialización presentan externalidades que resultan difíciles o imposibles de internalizar por el agente que efectúa las actividades comerciales.

Por ejemplo los exportadores que penetran nuevos mercados y crean una imagen favorable para el producto y para el país a que pertenecen, pueden incurrir en determinados costos que resulten en beneficios apropiables para el país y para los demás exportadores que aprovechen el camino abierto por los exportadores pioneros.

Otros exportadores por el contrario podrían destruir esa imagen, por lo tanto cuando los países se enfrentan a ese tipo de expansión hacia nuevos mercados surge la necesidad de establecer sistemas de control de calidad que permiten controlar estos riesgos.

Las limitaciones en la información sobre nuevos mercados presenta graves inconvenientes a los exportadores potenciales, y dada la gran heterogeneidad que en general exhiben, se tiende a la concentración en los mercados tradicionalmente conocidos, obstaculizándose así la posibilidad de mejorar las condiciones de la negociación.

En relación directa con este problema es necesario considerar el tema del transporte que es muy importante en el comercio de productos no tradicionales de los países subdesarrollados ya que los canales de transporte y los sistemas arancelarios están acondicionados para el funcionamiento de las corrientes tradicionales del intercambio comercial. Esta realidad constituye una importante traba para la apertura de nuevas líneas comerciales, en particular para las que tienden a establecer corrientes de intercambio entre países en desarrollo, siendo este otro de los obstáculos que la política comercial debe tender a remover.

Considerando estos aspectos, surge que la política comercial debe enfrentar operando en forma centralizada, tres niveles o ámbitos de acción, los cuales a su vez están interrelacionados: obtener información sobre las características y potencialidades de

los mercados externos, promover los productos nacionales en los mercados externos e identificar aquellas áreas prioritarias sobre las cuales se van a concentrar estos esfuerzos.

Como se mencionó antes, dado que las opciones potenciales pueden ser numerosas en términos de mercados y de productos, se hace necesaria cierta especialización que permita una acción concentrada y efectiva.

Cabe destacar que como ya se ha señalado, los mercados externos constituyen los mercados internos de cada uno de los países, y por lo tanto están regulados por diversas políticas que establecen los países compradores que en definitiva determinan los grados de accesibilidad a que se enfrentan los productos nacionales destinados a la exportación.

Cuando se trata de un bien cuyo mercado es perfectamente competitivo, tanto el exportador como el importador enfrentan una demanda y oferta de elasticidad infinita, por lo cual los niveles de compra y venta no afectan el precio vigente, ya que resultan compradores y vendedores en un mercado atomizado dentro del cual no hay espacio para las "negociaciones". En este caso son los costos de producción y no la demanda externa los que determinan las cantidades exportadas.

En un mercado de competencia perfecta, la inestabilidad de precios resulta poco significativa ya que los "mercados de futuros" impiden fluctuaciones mayores al rango establecido por los costos de oportunidad del capital y del trabajo, así como por los costos de almacenaje y administración (60).

En este contexto las exportaciones estarán determinadas por los costos marginales de producción y por la demanda interna, no existiendo problemas de acceso a los mercados sino de "producción y distribución".

Sin embargo en la realidad, la mayoría de los mercados no presentan un comportamiento perfectamente competitivo, y es en este marco que los países subdesarrollados deben diseñar sus estrategias de comercio. Se definen a continuación tres tipos de mercados no competitivos de acuerdo a la forma de acceso, ya que cada una tiene implicaciones diferentes para el diseño de las políticas de co-mercialización.

(60) En base a notas de clase de los cursos de Comercio Internacional I y II del programa de Maestría en Economía de El Colegio de México, promoción 1981-83

a. Intervención gubernamental en ciertos mercados

Es frecuente la intervención gubernamental en la regulación del intercambio comercial; en general, en los países desarrollados estas intervenciones no persiguen fines fiscales sino proteccionistas, ya que en su mayor parte responden a presiones de sectores sensitivos de esas economías cuando ven afectados sus intereses.

Alegando la existencia de subsidios a la exportación o de dumping, presionan a las autoridades gubernamentales para que se impongan tarifas a las importaciones, o restricciones de otro tipo.

Cabe destacar que por lo general el tipo de productos afectados por estas medidas corresponden a bienes cuya tecnología de producción es intensiva en el uso de mano de obra, correspondiendo a su vez a tecnologías por lo general estabilizadas (por ejemplo textiles); estos casos corresponden a la mayor parte de las exportaciones de manufacturas de los países subdesarrollados.

Si bien las restricciones tarifarias en los países desarrollados han venido disminuyendo como resultado de las negociaciones realizadas en el GATT, la protección efectiva al productor nacional no ha disminuido en forma correspondiente con la disminución de las tarifas. Esto resulta así ya que también depende de lo que ocurra con los aranceles de los insumos utilizados.

En ese sentido cabe destacar que al establecer tasas nominales mayores a medida que se incrementa el grado de elaboración, se otorga a los productores internos que operan en sectores competitivos con las exportaciones de los países en desarrollo un alto grado de protección efectiva.

Algunos estudios empíricos indican que en algunos países desarrollados (Estados Unidos y Comunidad Económica Europea) las estructuras arancelarias presentan una correlación positiva entre intensidad de uso de fuerza de trabajo y niveles tarifarios (61).

En general las negociaciones en el seno del GATT han favorecido restricciones arancelarias más intensas para aquellos bienes cuyo comercio es de mayor interés para los países industrializados,

(61) H. Rahman, "Exports of manufactures from developing countries", Rotterdam, University Press, 1973

aunque cabe reconocer que en principio las reducciones arancelarias no son discriminatorias. Sin embargo, los aranceles nominales con que estos gravan al tipo de bienes que se importan desde las áreas menos desarrolladas, por lo general, alcanzan un nivel que resulta casi el doble que la que corresponde al total de las importaciones, y las tarifas efectivas además resultan el doble de las nominales (62).

Simultáneamente se han venido incrementando las restricciones de tipo no arancelario, a través del incremento de las cuotas, o mediante ciertos obstáculos artificiales a la entrada de productos provenientes de las economías subdesarrolladas, caso de acuerdos voluntarios de restricción de exportaciones o ciertas medidas de carácter sanitario que van más allá de lo justificable con respecto a productos agropecuarios y alimenticios; en ese sentido se expresa que estas barreras no tarifarias presentan un sesgo aún mayor que las tarifarias en contra de las naciones subdesarrolladas (63).

Cabe destacar que entre las políticas discriminatorias que presentan perspectivas más desalentadoras y peligrosas para las economías en desarrollo se destaca la denominada de "tarifas compensatorias y antidumping" que imponen los países cuando suponen que las exportaciones están siendo subsidiadas en el origen, lo cual restringe en gran medida las posibilidades de aplicar estrategias de industrialización que se base en la promoción de exportaciones mediante el instrumento del subsidio, lo cual permitiría por las razones expuestas anteriormente, la remoción de ciertos desequilibrios típicos de los mercados de las economías en desarrollo.

Por lo tanto una gran conclusión que surge al respecto es que es necesario en forma urgente rever los conceptos de "subsidiros desleales" y "dumping" considerando la situación de los países en desarrollo para que estos puedan implementar políticas que logren remover la situación de discriminación hacia las exportaciones, propias de la mayor parte de los países del tercer mundo, resultado de los desequilibrios y distorsiones que caracterizan a sus mercados. Sin embargo, por el momento, parece difícil que se logren avances sobre ese punto, e incluso parecería que la tendencia sería a que se incrementaran este tipo de discriminaciones en el futuro.

(62) E. Balassa, "Trade liberalization among industrial countries: objectives and alternatives", Mac Graw-Hill Book Co., Nueva York, 1967

(63) G. Perry, "Mercados mundiales de manufacturas y la industrialización de los países en desarrollo", seminario sobre áreas prioritarias de investigación en economía internacional, CIELPLAN, Chile, 1978

b. Las empresas transnacionales y su dominio sobre ciertos mercados

En el mundo moderno, buena parte del comercio internacional se encuentra controlado por las corporaciones transnacionales. Es de destacar que en la medida que el número de empresas que operan sea menor, los mercados compradores serán más imperfectos, es decir más oligopsónicos, y consecuentemente mayor resultará el grado de colusión implícita o explícita entre ellas.

Un incremento en el número de empresas que operan en el mercado, en principio podría aparecer como más beneficioso para los países en desarrollo, ya que al hacer más competitivo al mercado podrían disponer de un campo más amplio para negociar sus exportaciones.

Sin embargo, aunque las tendencias indican que se ha incrementado el número de empresas transnacionales, también se nota un incremento del control de las operaciones de exportación desde los países en desarrollo por las filiales de las transnacionales.

Si estas operaciones fueran hechas a precios competitivos, las utilidades se presentarían en el lugar que efectivamente se generaron, permitiendo el país en desarrollo captar parte del beneficio a través de las diferentes normas que regulan las inversiones extranjeras.

Pero la realidad indica que en las transacciones internas, entre filiales o subsidiarias y casas matrices u otras filiales, los precios de transferencia pueden ser muy diferentes a los precios competitivos, logrando de esa forma minimizar el pago de impuestos, aranceles u otros gravámenes y maximizar así la utilidad (64).

Entre las formas generalizadas de operación de las transnacionales puede destacarse la sobrefacturación de las importaciones y los cargos por regalías y la subfacturación de las exportaciones. De esta forma se logra un traslado de la utilidad hacia la casa matriz o hacia otras filiales en las cuales los gravámenes resulten de menor cuantía.

De esta manera parte de las utilidades aparecerán como generadas en países diferentes a aquellos en los cuales se lleva a ca-

(64) E. Tironi, "Teoría de la integración y empresas transnacionales", lecturas de El Trimestre Económico II: 38 Tomo 1, FCE, México, 1981

bo la producción, y corresponderá a naciones que aplican tasas reducidas de impuesto a la renta, a las remesas al exterior, aduaneros, etc.

Las empresas transnacionales también provocan distorsiones a través de la segmentación de los mercados. Para ello estas empresas establecen restricciones a la exportación incorporadas a través de las licencias y patentes que las casas matrices imponen a sus filiales.

En estas condiciones podría ocurrir que la disminución de trabas de origen gubernamental con respecto a las importaciones conduzca a una mayor especialización internacional incrementando los flujos comerciales, lo cual sin embargo resultaría poco favorable a los países subdesarrollados en la medida en que el intercambio comercial se realice fundamentalmente entre filiales de las corporaciones transnacionales, a menos que se logre una adecuada regulación por parte de los gobiernos.

En términos generales se pueden identificar fuerzas que operan a favor de un perfeccionamiento de los mercados y otras que lo hacen favoreciendo la segmentación. Entre las primeras se destacan la reducción de las barreras arancelarias en las economías desarrolladas y el aumento de las corporaciones transnacionales que operan en los mercados. Como fuerzas contrarias cabría destacar al intercambio comercial creciente entre filiales, a la persistencia e incremento de las restricciones no arancelarias en los países desarrollados con respecto a las exportaciones desde las naciones en desarrollo y finalmente los obstáculos que impiden un fluído intercambio comercial entre los países subdesarrollados.

En estos campos cabrían dos niveles de negociación, a nivel nacional estableciendo ciertas normas que regulen el acceso de las transnacionales al mercado interno tratando de obtener como contrapartida condiciones más favorables para la exportación, ya que estas empresas controlan en buena medida los canales de comercialización y los mercados.

Y a nivel general, buscando posiciones comunes de los países exportadores tratando de negociar en los foros internacionales apropiados condiciones más favorables para la colocación de sus productos, fundamentalmente buscando que se regulen ciertas normas de comportamiento de las corporaciones.

Por último parece de fundamental importancia promover acciones tendientes a la concreción de empresas multinacionales de los países en desarrollo, buscando en una primera etapa ingresar a las secciones de los mercados controladas por las transnacionales para, en una posterior etapa entrar a competir directamente en el mercado internacional.

Para que esto sea posible es necesario que entre otras cosas aquellos países en desarrollo que se encuentran más avanzados carguen con parte de los costos iniciales que provocan las ineficiencias de los socios menos desarrollados. Fundamentalmente, este tipo de acciones es posible en el ámbito de la integración regional.

c. Los mercados que ofrecen la posibilidad de acceso a través de la negociación

Cuando la búsqueda de nuevos mercados para las exportaciones se desplaza hacia otros países que también son subdesarrollados, las posibilidades de lograr éxitos se incrementan. En ese sentido cabe destacar que este tipo de alternativa ha sido poco explotada a pesar de la permanente preocupación de los gobiernos sobre el tema y del abundante tratamiento que se le ha dado en los trabajos académicos.

En la realidad del comercio internacional este tipo de transacciones representa una fracción reducida del comercio total, y la expansión de este tipo de intercambio puede realizarse fundamentalmente a través de dos vías, mediante la integración económica o a través de acuerdos de especialización.

La integración económica constituye una apertura recíproca de los mercados de los países participantes en el acuerdo, pudiendo apoyarse exclusivamente en la liberación del comercio entre países o incluso extenderse a etapas más avanzadas que comprenden la programación de inversiones en conjunto sobre la base de la nueva dimensión regional.

Conjuntamente con estas medidas, por lo general, se establece un arancel externo común que grava las importaciones desde terceros países, lo cual ofrece un importante margen de preferencia para la producción regional. De esta manera al fijar los márgenes de preferencia que promueven la sustitución de importaciones

en un mercado ampliado a nivel regional también se establece la protección de que gozarán las exportaciones hacia los países asociados.

En ese sentido debe destacarse que el exportador regional puede colocar su producto a un precio que resulte superior al internacional en un margen igual o menor al de la tarifa externa de la región. De esta forma el arancel externo común fija el nivel de protección que se le concederá colectivamente a las exportaciones recíprocas, resultando por lo tanto un instrumento que sirve de apoyo igualmente a la sustitución de importaciones y a la promoción de exportaciones, siempre consideradas dentro del ámbito regional. Es necesario destacar sin embargo que las exportaciones extrarregionales se verían desincentivadas, y si se intentara promoverlas sería necesario recurrir a compensaciones.

Una conclusión importante respecto a la integración en mercados comunes es que al elaborar las políticas arancelarias que permiten la integración, se influye simultáneamente en el esquema de incentivos a las exportaciones hacia la región; aspecto este que debe considerarse en el diseño de los incentivos monetarios a las exportaciones porque de lo contrario se incurriría en una duplicación de ventajas para el intercambio recíproco, corriendo el riesgo de caer en el absurdo de que resulte más atractivo producir para los países asociados que para el mercado local, resultado de condiciones artificiales creadas por la política comercial y sus instrumentos.

La segunda de las vías posibles representa una opción más profunda de integración que trasciende las políticas comerciales. En efecto los acuerdos de producción o de especialización implican sustraer del mercado la decisión de "donde producir", ya que de acuerdo a las ventajas que tenga cada país miembro se le asigna la responsabilidad de desarrollar determinadas actividades económicas.

Este tipo de esquemas busca en primer lugar una distribución equitativa de los beneficios entre los países participantes del acuerdo, partiendo de la base que las tendencias del mercado provocan una polarización geográfica de la producción industrial (65).

(65) R. French-Davis, "El Pacto Andino: un modelo original de integración", El Trimestre Económico, México, 1976

En segundo lugar permite el aprovechamiento de las economías de escala para aquellas inversiones que requieren de un mercado ampliado, superior al nacional. La programación permite evitar duplicaciones de inversiones y aprovechar economías externas de tipo dinámico resultantes del desarrollo simultáneo de actividades ligadas tecnológicamente.

En general este tipo de integración permite apreciar con mayor nitidez las ventajas comparativas sociales consideradas dentro de un marco dinámico.

En síntesis, en las condiciones reales del mundo moderno, caracterizado por el predominio de los mercados imperfectos, y en el cual el conocimiento de las posibilidades efectivas o potenciales de colocación de los productos de exportación de los países en desarrollo resulta escaso y muy costoso, se requieren políticas que hagan uso de la capacidad negociadora del país con el objeto de obtener un marco externo más favorable para la colocación de sus exportaciones; la realidad indica que las posibilidades de lograr estos objetivos se incrementan cuando la capacidad negociadora está respaldada por un grupo de países asociados que operan a través de algún tipo de integración.

2.3 Determinación de la estructura de los incentivos

El uso de los instrumentos con el propósito de lograr un determinado objetivo, debe condicionarse a las dificultades que pueda tener el país para el logro de sus otros objetivos.

En general se presentan dificultades en lo que respecta a la situación presupuestaria y a la distribución del ingreso, aspecto este último que generalmente no es considerado en la teoría tradicional del comercio.

En ese sentido se reitera que nuestro propósito apunta a maximizar la eficiencia social en un marco subóptimo, como lo es el real.

La promoción de las exportaciones (no tradicionales) comprende diferentes políticas, las cuales se han agrupado en tres categorías básicas de acuerdo a los propósitos globales que se persiguen con ellas.

La primera se refiere a las políticas de comercialización vía la negociación, y fue expuesta en la sección anterior. Las que se considerarán ahora se refieren a los niveles de compensación que han de establecerse para promover la exportación.

Al respecto caben dos alternativas: que la compensación supere los niveles de la discriminación negativa, o que se iguale el nivel de dicha discriminación.

En el primero de los casos se busca la promoción de las exportaciones no tradicionales estableciendo un tratamiento preferencial para las mismas concediéndoles un trato más favorable que el que se dispensa al resto de los sectores de la economía.

En el segundo, se pretende ubicar a las exportaciones en un plano de igualdad al resto de las actividades de la economía, teniendo por lo tanto efectos exclusivamente de "compensación".

a. Compensación que iguale los niveles de discriminación

Los países latinoamericanos, como se ha venido mencionando a lo largo del trabajo han seguido una política de sustitución de importaciones a nivel nacional apoyándose para ello en la implementación de una estructura arancelaria que ha otorgado una elevada protección efectiva a dichas actividades (66).

Las políticas utilizadas redujeron la demanda por importaciones y por lo tanto hicieron posible que se mantuviera un tipo de cambio inferior al que hubiera regido en ausencia de tales políticas, lo cual a su vez ha provocado una discriminación contra los bienes exportables, como así también contra aquellos sustitutos de importaciones que por alguna razón han recibido baja protección arancelaria (67).

Por otra parte las tarifas que se aplican a los insumos utilizados por las actividades de exportación, como así también el mayor precio de los insumos nacionales protegidos con elevados aranceles, afectan los costos de producción de los bienes exportables generando protecciones efectivas que pueden llegar a ser negativas para estos productos.

(66) CEPAL, "Políticas de comercio exterior en América Latina: origen, objetivos y perspectivas", E/CEPAL/L. 117, 1975

(67) R. Dornbusch, "Macroeconomía de una economía abierta", Antony Bosh Ed., Barcelona, España, 1982

Recurriendo nuevamente a la ecuación (1) de la sección iii., c., 1.2. del capítulo anterior que expresa la Protección Efectiva Ajustada (PEC), es posible observar la incidencia que tiene el proceso de sustitución sobre la protección efectiva de las exportaciones:

- a_{ij} = participación de los insumos en el valor bruto de la producción
- V_j = valor agregado
- t_i = tasa promedio de protección nominal a los insumos utilizados en la producción de exportables
- d = tasa de subvaluación del tipo de cambio

se tiene que:

$$PEC = - \left[d + (1 - d) \frac{\sum a_{ij} t_i}{V_j} \right]$$

Quando la protección nominal para el bien final es cero, es decir $t_i = 0$, la ecuación resulta igual que la del capítulo II.

Esta ecuación muestra lo que acontece con la protección efectiva que reciben las exportaciones en ausencia de incentivos.

Tanto el nivel del tipo de cambio como los aranceles sobre los insumos operan en una dirección que tiende a reducir la protección efectiva. En ese sentido cabe destacar que un bien que incluso reciba una importante protección al destinarse al mercado interno, en ausencia de incentivos, recibe una protección negativa cuando se lo destina a la exportación.

Esta situación (*ceteris paribus*) provoca una segmentación de mercados y una discriminación contra las exportaciones, en particular de productos manufacturados.

Lo más frecuente es que frente a este tipo de distorsiones, se hagan recomendaciones de seguir una política comercial sin intervención estatal mediante la eliminación de los controles que los gobiernos de los países subdesarrollados realizan sobre el intercambio comercial. Algunas propuestas más heterodoxas recomiendan para los países en desarrollo la aplicación de un arancel de

tasa única a todas las importaciones y un subsidio de igual magnitud a cada bien de exportación, esta propuesta aparentemente diferente resulta sin embargo muy similar a la de libre comercio (68).

En muchos casos, como alternativa a la liberalización generalizada se compensa a las exportaciones con exoneraciones arancelarias para sus importaciones de insumos o incluso bienes de capital; esta medida reduce la desprotección efectiva, sin embargo como con trapartida afecta en forma negativa a la sustitución de importaciones, al disminuirle la demanda de bienes intermedios derivada de la producción de bienes para la exportación.

Es decir, la exoneración de derechos de aduana a los insumos de la producción de bienes exportables, reduce la protección efectiva a la producción interna de insumos en la medida que estos se propongan abastecer a los productores de exportables, por lo tanto la exoneración constituye una descompensación.

Hasta este momento sólo se han analizado las discriminaciones originadas en la política de sustitución de importaciones tal como se ha aplicado en latinoamérica, y algunos de los efectos que tendrían ciertas medidas tendientes a promover los exportables.

Ahora bien, para avanzar más en el análisis del problema es necesario considerar otras fuentes de discriminación y de distorsión que existen en la realidad. Estas provienen como se vio anteriormente, de las características de inestabilidad de los mercados internacionales y de las distorsiones y desequilibrios de diverso tipo que caracterizan a las economías de los países subdesarrollados.

En ese sentido, debería encararse el manejo de las políticas buscando mecanismos que permitan neutralizar estas distorsiones.

Con respecto a los desequilibrios internos de las economías en desarrollo, se considera que la política de compensación que iguale el nivel de la discriminación debería basarse en el uso de incentivos que se encuentren directamente vinculados a la naturaleza de los procesos productivos, independientemente de que su destino comercial sea el mercado interno o el internacional.

En este caso y al igual que en la estrategia de sustitución de importaciones expuesta en el capítulo II, se trataría de esta-

(68) Ver E. Tironi y R. French-Davis, "El Cobre en el desarrollo nacional" Ediciones Nueva Universidad, Chile, 1974

blecer diferentes compensaciones asociadas a objetivos que estén en función de las características de esas economías, tales como absorción de mano de obra; consideración de los grados de incipiencia de las actividades; actividades que generan economías externas o aquellas que posean economías de escala. En este último caso por ejemplo, las compensaciones estarán orientadas en su mayor parte a favorecer la producción para el mercado externo.

Tomando como ejemplo el caso de la ocupación de mano de obra, en una economía con desocupación, los incentivos deberían determinarse según los niveles de absorción de mano de obra por unidad de capital que caractericen a cada actividad; graduando a su vez la magnitud del incentivo de acuerdo a la diferencia estimada entre el precio de mercado del trabajo (salario) y el costo de oportunidad de la mano de obra.

Por lo tanto las compensaciones, deberían establecerse tomando en cuenta las características de cada proceso productivo evaluando beneficios y costos a precios sociales y no de mercado, y no imponer, como se recomienda habitualmente un incentivo global a todas las exportaciones que sería lo que podría concluirse al considerar exclusivamente las discriminaciones causadas por las políticas sustitutivas de importaciones sin considerar las distorsiones propias de las economías subdesarrolladas.

En lo que se refiere a mercados externos inestables, la estrategia adecuada debería estar dirigida a favorecer aquellos productos que dada su mayor estabilidad no originen externalidades negativas a las demás actividades económicas. Estas acciones promoverán una mayor diversificación de las exportaciones. La compensación en estos casos podría manejarse a través de tipos de cambio diferenciales de acuerdo al tipo de actividad económica.

En definitiva la política orientada a compensar el nivel de discriminación se fundamenta en un sentido de neutralidad y de equilibrio global de la economía. Bajo este marco conceptual las exportaciones que sufren mayores discriminaciones deberán recibir políticas preferenciales, de manera de eliminar los efectos negativos que las ubican en el plano de desigualdad. Esta política compensadora buscará entonces eliminar las discriminaciones buscando no generar nuevos desequilibrios en el resto de la economía.

Por lo tanto no establece una diferencia tajante entre exportaciones o sustitución de importaciones sino que busca establecer

una estructura y un nivel óptimo en la utilización de los recursos que se destinen a la producción para cada uso de los mercados (interno o externo).

b. Compensación que supera el nivel de la discriminación

En estos últimos años se ha puesto mucho énfasis en la promoción de exportaciones, muchas veces promoviendo las exportaciones como tal, al margen de las consideraciones explícitas sobre la significación económica de tal estrategia, cayendo por lo tanto en posiciones similares a las que sirvieron de base a la sustitución de importaciones.

Sobre este tema cabe destacar que los argumentos que justifican la compensación por encima de una magnitud igualadora, y cuando no constituyan una utilización deliberada del poder de negociación que tiene el país con el objeto de mejorar el acceso a los mercados externos, se fundamentan en aspectos extraeconómicos, o busca lograr el desarrollo económico creando desequilibrios, o resulta erróneo.

Al igual que ocurre con la protección indiscriminada, y con los elevados aranceles que prácticamente impiden las importaciones, en la estrategia exportadora se puede caer en la proliferación de incentivos de distinto tipo a las exportaciones, incluidas las compensaciones que provocan distorsiones.

Puede resultar tan ineficiente una estrategia como la otra en la medida en que se provoque una desviación ineficiente de recursos; por lo tanto también en la estrategia promotora de exportaciones se hace necesario, como se ha mencionado a lo largo del capítulo, selektividad y moderación en cuanto a actividades a incentivar e instrumentos a utilizar a tales fines.

La sobre-compensación puede provocar altos costos fiscales, redistribuciones regresivas en el ingreso, contribuir a mantener un bajo nivel de empleo e incluso promover la transferencia de ingresos a empresas de propiedad extranjera que no retengan las ganancias en el país ni contribuyan al desarrollo.

Existen sin embargo algunas argumentaciones que pueden resultar válidas a los efectos de justificar la sobre-compensación; en

tal línea de razonamiento se ubica el argumento que expresa que los costos del transporte para ubicar las exportaciones en determinados mercados son altos debido a la distancia que separa a los países.

En este caso es necesario, distinguir el argumento del que está referido a situaciones con costos excesivamente elevados pero susceptibles de ser removidos mediante una política activa de transportes. Este último resulta un caso de "incipiencia en transportes", pero este argumento justifica la corrección a través de una compensación que iguale y no sobre-compense.

Cuando se trata de gastos elevados causados por una dificultad permanente para llegar a los mercados, se trata de una situación en que se incurre en un desembolso real de divisas que incrementa inevitablemente el costo (CIF) y reduce el ingreso (FOB); esta situación constituye una barrera real al comercio (algunos autores la denominan barrera natural) que no podrá modificarse introduciendo compensaciones sin que inevitablemente redunde en la generación de desequilibrios en la economía (69).

En este caso se estaría frente a una actividad que tendría ventajas para ser sustituida internamente dada la protección natural de que goza resultado de los costos de transporte y de comercio internacional; presenta una desventaja para las exportaciones que no tendría por qué ser compensada.

Otro argumento está referido a que ciertos bienes de exportación se encuentran desestimulados porque otros países exportadores subsidian esos productos para su venta en el mercado internacional. Idéntico razonamiento se utiliza para los casos en que los países importadores establecen gravámenes a la importación. Lo importante en este caso es si estas distorsiones son factibles de remoción a través de negociaciones bilaterales o por otro tipo de acuerdos, o si resultan permanentes.

Cuando se estime que estas distorsiones se prolongaran en el tiempo inevitablemente, la concesión de subsidios a las exportaciones mejorará obviamente las posibilidades de competir, sin embargo esta mejora se producirá a expensas del presupuesto fis-

(69) R. French-Davis, "Economía Internacional: teorías y políticas para el desarrollo", FCE, México, 1979

cal; en esta situación el retorno de "divisas" resultará inferior a los costos reales de producción de las exportaciones.

En presencia de estas distorsiones por lo tanto, resulta injustificada la concesión de subsidios, ya que en lugar de contribuir al desarrollo nacional, las exportaciones con este tipo de sobre-compensación se constituyen en una carga para la economía del país.

Finalmente otro argumento que se considera, se refiere a que las naciones importadoras establecen restricciones arancelarias que dificultan la competencia dentro de sus mercados; este aspecto fue mencionado en el punto anterior. En este caso es frecuente que se recomiende un subsidio a la exportación, pero esta medida favorece el bienestar mundial y no el nacional, ya que se produce una redistribución del ingreso desde el exportador hacia el importador (70).

En general esta situación debe abordarse en el marco de las teorías del "desarrollo no balanceado" que consideran las inercias del sistema (71).

Quienes enfocan el problema desde esta perspectiva recomiendan otorgar sobre-compensaciones financieras a los efectos de atraer rápidamente y con mayor intensidad recursos hacia las actividades exportadoras.

Esta medida sin embargo, logra el incremento de las exportaciones a costa de generarles ganancias de capital a las empresas exportadoras sin discriminar si son nacionales o extranjeras, hasta que operen en el sector.

La alternativa a esta medida sería utilizar los recursos otorgando incentivos ligados a las características positivas de los procesos productivos. Se recomienda que cuando los recursos excedan la magnitud de la necesidad para la compensación igualadora, no se sobrecompense y sí se utilicen en la promoción de exportaciones a través de acciones directas tales como la inversión en empresas de comercialización o en la producción de bienes exportables; en general invirtiendo dichos recursos en actividades que estén directamente relacionadas con la producción para la exportación.

(70) Ver notas del curso de Comercio Internacional I dictado en el Programa de Maestría en Economía de El Colegio de México, promoción 81-83

(71) Ver A. Hirschman, "La estrategia del desarrollo económico", FCE, México, 1961

En síntesis, la compensación por encima de la magnitud del desnivel que provoca el desequilibrio, tendría resultados tan negativos como la protección indiscriminada que favorece la sustitución de importaciones.

El argumento de la sobreprotección no parece justificarse a la luz de ninguno de los argumentos considerados. Con este tipo de promoción la estrategia exportadora resultaría tan ineficiente como la sustituidora. La consideración a tener en cuenta en un "marco subóptimo" como el característico de los mercados de las economías subdesarrolladas sigue siendo el de la búsqueda de una asignación eficiente de los recursos, siempre teniendo como referencia el óptimo que realmente será posible alcanzar en este marco de mercados imperfectos.

CAPITULO IV

REFLEXIONES FINALES

1. Sustitución versus promoción: falso dilema

Las políticas promotoras de exportaciones y las de sustitución de importaciones pueden constituir opciones alternativas y excluyentes o apoyarse mutuamente ya que existen importantes áreas de complementación para ello.

Se pueden destacar dos factores que explican porqué ambas políticas aparecen frecuentemente como antagónicas, uno que involucra el análisis teórico tradicional del comercio internacional y otro que tiene que ver con la experiencia práctica de los países, en particular los latinoamericanos.

En el análisis neoclásico, especialmente cuando se utilizan modelos de dos bienes, dos países y mercados competitivos, la expansión de las exportaciones implica necesariamente contracción de la sustitución de importaciones y viceversa.

Por otra parte, en la mayoría de las experiencias latinoamericanas, la aplicación de políticas que han fomentado la industrialización sustitutiva ha dado lugar a restricciones importantes a las exportaciones.

En gran parte este resultado se explica porque una política de sustitución de importaciones amparada por un excesivo nivel de la protección, segmenta el mercado nacional del exterior y discrimina en contra de la producción para la exportación ya que conduce a un deterioro del tipo de cambio y establece niveles de protección efectiva que pueden resultar negativos para las exportaciones que utilizan insumos importados.

Sin embargo, en este trabajo se ha intentado ubicar el problema en un contexto distinto, abordando el tema desde un marco teórico que intenta reflejar la realidad de las economías subdesarrolladas, en particular de las latinoamericanas, con sus desequilibrios y sus mercados con fuertes desviaciones no competitivas, donde tanto las importaciones como las exportaciones comprenden a una gran variedad de bienes y en donde las economías de escala presentan importancia, particularmente en la industria manufacturera.

Se trata entonces de diseñar una política de promoción de exportaciones que reconociendo las diferencias naturales que existen entre vender en el mercado interno y en el externo, aplique sin embargo normas comunes a las que se utilicen para la protección de la industria sustitutiva. Es decir, se sostiene que es necesario discriminar entre diferentes rubros ya que en la práctica las divergencias entre los valores sociales y de mercado relacionados con las características de los procesos productivos no resultan uniformes para todas las actividades.

Un bien, como criterio general, debe recibir un tratamiento similar independientemente de cuál sea su destino -mercado interno o externo.

Se trata entonces de establecer una política integral que trate en forma coherente y equitativa a la sustitución de importaciones y a la promoción de exportaciones en forma compatible y armónica con otras áreas de la política pública tales como las relativas al desarrollo industrial y tecnológico, al empleo, a la distribución del ingreso, al desarrollo agropecuario, a las obras públicas, al equilibrio fiscal, etc.

1.1 Orientaciones generales para el uso de instrumentos de promoción y sustitución

La política de promoción de exportaciones y la de sustitución de importaciones, de manera general, deberían encararse buscando llegar en ambos casos a similares niveles de protección efectiva.

Independientemente del destino final del bien -mercado interno o externo- el perfil de la estructura arancelaria a la importación debería coincidir con la de los subsidios a la exportación.

Se propone como orientación general, el establecimiento de los aranceles y subsidios definiendo las estructuras de protección y de promoción a partir de las diferencias entre los precios sociales y de mercado buscando con ello neutralizar, o al menos minimizar las distorsiones de mercado que determinan estas diferencias.

Esto se logra a través de estructuras arancelarias y de subsidios de similar nivel.

Por ejemplo, en el caso de las exportaciones, la protección se manifiesta en determinados incentivos nominales y efectivos, los cuales se definen a partir de la protección efectiva que se desea otorgar a cada proceso productivo.

Así como una tarifa en la estrategia de sustitución de importaciones aumenta el precio de los bienes importados a sustituir en el país, el subsidio nominal otorgado al bien exportable incrementa el precio recibido por el exportador.

El subsidio en general repercute sobre la producción y/o el consumo internos, dependiendo sus efectos de las condiciones de producción, de la brecha entre los precios CIF y FOB, de la relación entre las tasas de aranceles y subsidios y del grado de competencia interna de la economía.

Así, antes de que se otorgue un subsidio en una economía, los precios internos de los bienes podrán variar entre el precio FOB de exportación y el precio CIF de importación más la tarifa. Luego de impuesto un subsidio, la cota inferior del precio interno se eleva en el monto del subsidio.

Por lo tanto el precio interno de un bien puede subir al imponer un subsidio; el nivel del incremento corresponderá hasta el monto de este.

Si el precio inicial era más alto, por el contrario, podría bajar hasta este nivel, lo que resulta posible en presencia de economías de escala. (72)

(72) R. French-Davis, "Economía Internacional: teorías y políticas para el desarrollo", FCE, México, 1979

La estructura y nivel de los incentivos a las exportaciones, independientemente de razones de tipo distributivo o de los niveles de la demanda interna, tal como en el caso de los sustitutos de las importaciones, debe fijarse considerando las divergencias entre precios sociales y precios de mercado; estos indican la protección efectiva que se recomienda otorgar al valor agregado por el exportador a sus insumos.

Por otra parte, a fin de no distorsionar la política de sustitución de importaciones vigente, siempre que la misma sea correcta y resulte compatible en el marco de la estrategia, los componentes importados que intervienen en el proceso de producción de los bienes exportables deben pagar sus derechos aduaneros en forma normal. Por lo tanto, para que el exportador acceda a la protección efectiva necesaria se le debe otorgar un subsidio nominal que comprenda una compensación de similar nivel que el que tienen los derechos de aduana sobre sus costos de producción.

1.2 Diferencias -que en los países subdesarrollados- establecen los mercados interno y externo para la determinación de las compensaciones a las discriminaciones

En el caso de la producción sustitutiva de importaciones, en la cual el destino final es el consumo o la inversión en el mercado interno, la protección establecida es cubierta por el consumidor sin que exista gasto fiscal, aunque el arancel puede determinar que se reduzca el ingreso aduanero o incluso que desaparezca totalmente cuando la importación es sustituida en su totalidad.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, existe cierto tipo de protección que al establecerse puede incrementar los ingresos aduaneros. Los incentivos a los productos cuyo destino final es el mercado externo, por el contrario, deben desembolsarse expresamente, determinando inevitablemente un costo-fiscal.

Otro elemento que surge de lo expuesto a lo largo del trabajo es que en los casos en que se concede una tarifa excesiva, esta no siempre es utilizada por el productor protegido, la tarifa implícita podría ser inferior a la nominal (redundancia), pero en cambio en el caso de un subsidio a la exportación de similar nivel, siempre será utilizado por el exportador, provocando inevitablemente gasto fiscal y afectando eventualmente el precio interno.

A su vez, en la política de promoción de exportaciones, la búsqueda de nuevos mercados; la negociación de acceso a los mismos; la propaganda orientada a imponer los nuevos productos y en general toda la política de comercialización, constituye un importante costo para las instituciones que intervienen y en particular para el estado que debe desempeñar un papel fundamental en la promoción, por lo cual debe computarse entre los incentivos recibidos por el sector exportador.

Todos estos elementos, incentivos otorgados a través de la activa participación del gobierno en la política comercial; efecto de las redundancias arancelarias y limitaciones financieras para las erogaciones fiscales directas, actúan en la dirección de que los incentivos a las exportaciones resulten similares a los que se emplean para fijar el arancel aduanero, pero tengan inferior nivel según la intensidad que alcance cada uno de esos factores y la importancia relativa para los diferentes bienes o grupos de productos.

1.3 Comentario final

Lo expuesto sobre el tema constituyen criterios generales y representa un intento por definir normas generales de funcionamiento de los instrumentos de la política comercial en las economías subdesarrolladas, buscando proveer de un marco conceptual que sea útil para orientar el funcionamiento de la política comercial en la realidad de nuestros países.

Evidentemente no se ha intentado aquí estructurar un sistema nuevo de protección, por el contrario la recomendación sugiere la introducción de cambios en los regímenes vigentes buscando enmarcarlos en los lineamientos expuestos.

Estamos seguros que aún con grandes imperfecciones, los resultados que pueden obtenerse considerando los factores aquí expuestos, propios de las economías en desarrollo, y tomando en cuenta las especificidades de cada país, resultarán mejores para abordar el comercio exterior que la simple aplicación de las recomendaciones de la ortodoxia que propone el "libre comercio", o su versión opuesta el "proteccionismo arbitrario".

Resulta claro también que la aplicación de criterios de protección racionales y adecuados a las especificidades del país pre

senta importantes dificultades, ya que se requieren sólidos antecedentes de tipo estadístico; información muy desagregada; una sólida estructura del sector público con capacidad para controlar eficazmente los mecanismos arancelarios y de promoción; personal entrenado para esa tarea y fundamentalmente voluntad política y poder efectivo como para imponerse a los fuertes intereses creados en lo que tiene que ver con la manera de vincularse el país con el exterior.

Todas estas dificultades, parecen poner en evidencia la imposibilidad de implementar a la perfección el sistema; sin embargo, la perfección suele ser "enemigo de lo mejor" en el marco de lo posible, y esta sería nuestra ubicación del problema en el "marco subóptimo" que se ha tomado como referencia.

2. Ubicación en la economía internacional

Cuando se analizan las políticas comerciales, las mayores dudas no surgen en el terreno exclusivamente de la economía, sino fundamentalmente en el relacionado con las metas y las aspiraciones del desarrollo.

En las experiencias más radicales de promoción de la industria exportadora por ejemplo, se ha constatado que la participación de los inversionistas extranjeros en las actividades de exportación resulta muy importante, mucho más que en las estrategias sustitutivas de importaciones (73).

Esta manera de integrarse a la economía internacional, determinaría que muchas exportaciones de los países menos desarrollados no consistirían en productos terminados sino en bienes semielaborados, los cuales también se importarían en un estado algo menos terminado, en ambos casos siendo partes de procesos industriales de industrias integradas verticalmente.

En tales casos, los países más atrasados, al igual que los obreros de una línea de ensamblado sabrán muy poco de lo que ocurre antes y después de la etapa que corresponde a su participación en el proceso productivo, quedando tal conocimiento para quienes dirigen toda la operación desde afuera.

(73) R. Vernon, "Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises", Basic Books, Nueva York, 1971.

De este modo, aunque tienda a incrementarse el control de los países menos desarrollados sobre sus exportaciones tradicionales basadas en los recursos naturales, su control sobre las exportaciones "nuevas" podría comenzar muy debilitado desde sus inicios, y aún el intercambio entre los países en desarrollo vía uniones aduaneras u otras formas de integración podría verse fácilmente dominado por empresas transnacionales; situación que seguramente renovaría la sensación de dependencia y frustración de estos países.

Por otra parte, en las propuestas exportadoras del Cono Sur de América, la estrategia ha ido acompañada de iniciativas neoliberales impulsoras del libre comercio en las cuales se deposita una fe casi mística en las fuerzas del mercado y en las ventajas comparativas medidas por el sistema de precios internacionales.

¿Cómo puede un país inmerso en el contexto mundial mejorar o adquirir ventajas comparativas? Nada se dice sobre el cambio tecnológico, el valor de la educación, la necesidad de adecuaciones institucionales o de transformaciones que posibiliten la utilización óptima de los recursos humanos y naturales.

Para el análisis se parte de supuestos sobre funcionamiento de mercados que nada o poco tienen que ver con el capitalismo oligopólico de las transnacionales o las tendencias monopolísticas prevalecientes en los países pequeños, lo cual deriva en conclusiones de política económica que tienden en general a mantener las diferencias profundas en niveles de desarrollo, en el uso de la tecnología y en una división internacional del trabajo que profundiza las relaciones de dependencia.

Cuando se critica desde esta perspectiva a las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones y se las identifica como la causa de todos los males, se pone de manifiesto el carácter de "falso dilema" del debate. En efecto, no puede olvidarse que en sus inicios esa política fue un sub-producto de las condiciones especiales creadas por las crisis de 1930 y el conflicto bélico.

Países como el Uruguay fueron empujados por factores externos a crear una infraestructura industrial que permitió una expansión económica y crecimiento sostenido durante casi dos décadas. Es cierto que en la ejecución de esas políticas se cometieron erro-

res. Pero también constituyó un mérito el haber creado la infraestructura y capacidad industriales capaces de expandir en el corto plazo de un quinquenio las exportaciones no tradicionales transfiriendo recursos de un sector a otro.

Por otra parte para ubicar definitivamente el problema de las estrategias exportadoras es necesario preguntarse ¿hasta dónde estarán dispuestos los países desarrollados a acomodar sus economías a las nuevas exportaciones de los países subdesarrollados?

Evidentemente, resulta difícil pronosticar lo que podrá ocurrir, sin embargo buena parte del debate acerca de las medidas que deberían adoptar los países en desarrollo depende típicamente de supuestos sobre la demanda mundial.

No resulta clara la medida en que, por ejemplo, los países industrializados permitirán que sus mercados sean aprovechados por las naciones en desarrollo que opten por orientar su comercio hacia el exterior, pero se resistan a permitir que el capital extranjero controle sus exportaciones "nuevas".

Una estrategia de desarrollo que combine la industrialización para la exportación con la sustitutiva de importaciones utilizando los incentivos adecuados en cada caso y apoyados en el marco conceptual definido, determina una participación selectiva en la economía internacional.

Es necesario destacar que nuestra propuesta sobre el problema parte más de la base de orientaciones pragmáticas que de las polarizaciones teóricas que en general no han resultado adecuadas para interpretar en su totalidad las realidades históricas y las decisiones de políticas adoptadas.

Refiriéndose al enfrentamiento de las dos concepciones sobre relacionamiento externo, Paul Streeten (74) dice: "Los países in-dustrializados avanzados emiten un elevado número de impulsos de "dos clases: los que presentan oportunidades de más rápido y mejor desarrollo del que hubiera sido posible de otro modo, y los que

(74) P. Streeten, "Cambios en la concepción del desarrollo", en Finanzas y Desarrollo, Washington, FMI, y Banco Mundial, setiembre 1977

"presentan obstáculos al desarrollo, los que impiden el desarrollo". La pregunta que se hace entonces es: "¿se benefician o se perjudican los países en desarrollo de su coexistencia con países desarrollados?", pues bien, responde, ésta no es la pregunta interesante sino: "¿cómo pueden perseguir políticas selectivas que les permitan obtener los beneficios de las fuerzas positivas sin exponerse simultáneamente al daño de las fuerzas nocivas?".

Streeten llega pues, a la conclusión que compartimos: "Ni el completo aislamiento ni la integración abierta, sino una política de discriminación ilustrada sería lo que daría la respuesta correcta".

Ahora bien, todo intento de participación selectiva en la economía mundial se inserta en una realidad concreta, histórica y espacial. Es así que en América Latina no será posible plantear en los mismos términos una política de esa naturaleza para México que para Nicaragua, o para Argentina o Brasil que para nuestro pequeño Uruguay.

Sin embargo, a pesar de las diferencias profundas hay factores nacionales e internacionales que pueden hacer posible una discriminación ilustrada. En el campo internacional es notorio que se han producido cambios, así como en el sistema económico de la mayor parte de los países del área que han aumentado su autonomía frente al resto del mundo. Entre los factores esenciales del cambio se destacan la dispersión del poder económico en el mundo industrializado, la multiplicación de las fuentes de abastecimiento de tecnología, bienes de capital y financiamiento, un mundo multipolar, en el que el poder de la potencia dominante no alcanza a los niveles de décadas pasadas, los cuales ofrecen posibilidades de maniobra para países de ingreso medio y economías con un grado de industrialización relativamente avanzado como lo son la mayoría de los países de América Latina, en particular el Uruguay.

La planificación concertada, en un sistema de economía mixta, aparece como una solución compatible con una estrategia de discriminación ilustrada que combine la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones, dado el grado de internalización de las economías latinoamericanas, pero ello requiere condicionantes políticos y sociales que no serán fácilmente logrados en la realidad de muchos países de la región.

Cuando se trata de países de dimensión reducida, la apertura externa es un requerimiento difícilmente eludible. La planificación de esa apertura sin embargo, es factible con un grado elevado de consenso de los distintos sectores sociales sobre un conjunto de objetivos básicos.

La historia de países pequeños (caso de los escandinavos), la propia experiencia uruguaya en algunas etapas de su desarrollo, aún en condiciones mundiales diferentes, demuestran que las metas son posibles de lograr.

La apertura externa, cuando se integra a un proceso de desarrollo autocéntrico, puede transformarse en un instrumento para posibilitar y acelerar el desarrollo.

Lo que resulta discutible es la posibilidad para un país pequeño de lograr una independencia efectiva en el aspecto económico.

Sin embargo, la organización de su relacionamiento externo de una manera flexible, el uso de una tecnología adecuada, la conexión con diferentes mercados, la vigilancia sobre sus corrientes financieras, el rol del Estado en las actividades estratégicas y en el control de las actividades de las transnacionales, pueden ser factores que contribuyan eficazmente a disminuir el grado de dependencia.

Una de las metas que deben fijarse los planes de desarrollo nacionales, es la de ir transformando la dependencia unilateral en una interdependencia regional e internacional.

Sin embargo, la organización de los mercados mundiales no es precisamente un ejemplo de funcionamiento de la libre competencia, ya que por un lado la expansión de las transnacionales abre una serie de interrogantes sobre la realidad del funcionamiento de los mercados y por otro aparecen casos como todo el complejo de normas de la CEE para regular sus transacciones extracomunitarias y los medios indirectos de que se valen las naciones industrializadas para orientar o limitar sus importaciones.

Así, ubicados en esta realidad, los países subdesarrollados no tienen otra opción que insertarse en el ámbito mundial buscan-

de los resquicios, debilidades y rivalidades de las naciones industrializadas para obtener el máximo de independencia en esa inserción.

Finalmente, cabría una reflexión respecto al papel que le corresponde al Estado en nuestros países.

Dadas las condiciones que caracterizan a las naciones latinoamericanas parece evidente que sólo la intervención firme de los gobiernos, si es que existe voluntad política en promover el desarrollo y alcanzar las metas definidas por cada comunidad en su proyecto nacional, estará en condiciones de poner en marcha una estrategia de comercio que haga un uso racional de los instrumentos de política comercial.

En efecto, en el contexto definido en este trabajo, se requiere de una gran selectividad para definir los incentivos y las protecciones; se requiere investigación para visualizar ventajas comparativas; organizar la comercialización en los mercados externos; etc.

El Estado debe garantizar y orientar la expansión del sector industrial; debe llenar el vacío en determinados campos que se consideren útiles desde el punto de vista económico o social y en los cuales no exista estímulo a la participación del sector privado; debe controlar industrias básicas a fin de evitar monopolios privados que manipulen el mercado para su solo beneficio; debe orientar el desarrollo regional; debe facilitar la transferencia de tecnologías de vanguardia para el desarrollo; debe controlar los sectores industriales que se encuentran en manos del capital extranjero; debe ejercer influencia en la formación de precios de mercado para evitar distorsiones graves, etc.

En definitiva, consideramos que una correcta estrategia de desarrollo que combine sustitución de importaciones con promoción de exportaciones sólo puede ser llevada a cabo en el marco de una integración selectiva a la economía internacional y con una firme intervención del sector público que promueva sistemas de economía mixta.

No creemos como se ha propuesto en el discurso de los hacedores de la política económica de las experiencias neoliberales del

Cono Sur, que una estrategia promotora de exportaciones que conduzca rápidamente al desarrollo se logre a través del "laissez-faire" del libre comercio.

Por el contrario, las experiencias que se han puesto de ejemplo como exitosas en materia de libre comercio, como lo son las de los países del sudeste asiático (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong, Singapur), como lo demuestran las investigaciones recientes (75), se han instrumentado a través de una intervención muy firme de sus gobiernos, y no con el tipo de política comercial que caracterizó a la experiencia promotora de exportaciones en nuestros países (en particular Chile, Argentina y Uruguay).

(75) F. Fajnzylber, "Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, diciembre, 1981

BIBLIOGRAFIA

- Ariow, K. y Scitovsky, T. eds., "La economía del bienestar", en lecturas del FCE N° 9, México, 1974
- Saer, M., "La sustitución de importaciones y la industrialización en la América Latina: Experiencias e interpretaciones", lecturas de El Trimestre Económico N° 33, FCE, México, 1981
- Balassa, B., Ed, "The structure of protection in developing countries", Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1971
- Balassa, B., "Policy reform in developing countries", Pergamon Press, Nueva York, 1977
- Balassa, B., "Trade liberalization among industrial countries: objectives and alternatives", Mac Graw - Hill Book Co, Nueva York, 1967
- Behrman, J., "Foreign trade regimes and economic development: Chile", NBER, Ballinger Publishing Co., Mass, 1976
- Bhagwati, J., "The theory and practice of commercial policy: departures from unified exchange rates", Special Papers in International Economics Num 3, Princeton, 1968
- Bhagwati, J., "Estrategias de comercio exterior: sustitución de importaciones versus promoción de exportaciones", lecturas de El Trimestre Económico, FCE, México, 1981
- Bhagwati, J., Krueger, A., "Liberalization attempts and their consequences", NBER, Ballinger Publishing Co., Mass, 1978
- BID, "Industrialización y desarrollo en América Latina", Washington DC, 1983

Brecher, A., y Díaz Alejandro, C., "Tariffs, Foreign Capital and Immiserizing Growth", *Journal of International Economics*, 1977

CEPAL, "El pensamiento de la CEPAL", Ed Universitaria, Santiago de Chile, 1969

CEPAL, "Políticas de comercio exterior en América Latina: origen, objetivos y perspectivas", E/CEPAL/L.117, 1975

Corden, W.M., "The theory of protection", Clarendon Press, Oxford, 1971

Corden, W.M., "La protección efectiva", en *lecturas sobre intercambio y desarrollo*, FCE, México, 1981

Corden, W.M., "La estructura del sistema arancelario y el nivel de protección efectiva", en *textos escogidos de Comercio Internacional* por Jagdish Bhagwati, Ed TECNOS, Madrid, 1974

Chenery, H., "Patterns of Industrial Growth", *American Economic Review*, 1960

Chenery, H., "The role of Industrialization in Development Programs", *American Economic Review*, mayo, 1955

Chenery, H. y Taylor, L., "Development Patterns: Among Countries and Over Time", *Review of Economics and Statistics*, 1968

Díaz Alejandro, C., "Las Políticas de Comercio Exterior y el Desarrollo Económico", *lecturas* N° 38, FCE, México, 1981

Díaz Alejandro, C., "Trade regimes and economic development: Colombia", *National Bureau of Economic Research*, Nueva York, 1976

Díaz Alejandro, C., "Efecto de las exportaciones no tradicionales sobre la distribución del ingreso: el caso colombiano", *El Trimestre Económico*, N° 174, México, 1977

- Löb, M., "An Essay on Economic Growth and Planning", Londres, 1960
- Marbusch, R., "Macroeconomía de una economía abierta", Antony Bosch Ed, Barcelona, España, 1982
- Ellsworth, P.T. y Clark Leith, J., "Comercio Internacional", primera reimpresión de la tercera edición en Español, FCE, México, 1981
- Leinzylber, F., "Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático, Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, diciembre, 1981
- French-Davis, R., "Economía Internacional: teorías y políticas para el desarrollo", FCE, México, 1979
- French-Davis, R., "El Pacto Andino: un modelo original de integración", El Trimestre Económico, México, 1976
- Ginschenkron, A., "Economic Backwardness in Historical Perspective", B. Hoselitz (comp), The Progress of Underdeveloped Areas, Chicago, 1952
- Heiler, G., "Some problems in the theory of international trade", Economic Journal, junio, 1950
- Hayon, F., "An economic justification of protectionism", Quarterly Journal of Economics, noviembre, 1958
- Henderson, J.M. y Quandt, R.E., "Teoría Microeconómica". Ed. Ariel, Barcelona, 1975
- Hirschman, A.O., "La estrategia del desarrollo económico", FCE, México, 1961
- JUNAC, "Aplicación del criterio del empleo en el Arancel Externo Común" noviembre, 1974
- Katz, J., "Importación de tecnología para aprendizaje e industrialización dependiente", FCE, México, 1976

- Kessing, D., "Labor skills and comparative advantage", American Economic Review, mayo, 1966
- Lancaster, K., "El modelo de comercio de Heckscher-Ohlin: un tratamiento geométrico", en textos escogidos de Comercio Internacional por Jagdish Bhagwati, Ed TECNOS, Madrid, 1975
- Lerner, A., "The symetry between import and export taxes", en Caves y Johnson eds, "Ensayos de Economía Internacional", AMORRORTU Ed, Buenos Aires, 1968
- Lewis, A., "Economic development with unlimited supplies of labour", El Trimestre Económico, N° 108, octubre-diciembre, 1960
- Linder, S., "An Essay on trade and transformation", Almqvist & Wicksell, 1961
- Little, I., Scitovsky, T., y Scott, M., "Industria y comercio en algunos países en desarrollo", FCE, México, 1975
- Metzler, L., "The theory of international trade", en H. Ellis ed, 1948
- Myrdal, G., "Teoría económica y regiones subdesarrolladas", FCE, México, 1959
- Nurske, R., "Problemas de formación de capital en los países subdesarrollados", FCE, México, 1960
- Ohlin, B.G., "Balanced Economic Growth in History", American Economic Review, mayo, 1959
- Perry, G., "Mercados mundiales de manufacturas y la industrialización de los países en desarrollo", seminario sobre áreas prioritarias de investigación en economía internacional, CIEPLAN, Chile, 1978
- Pinto, A., "Inflación: raíces estructurales", lecturas de El Trimestre Económico N° 3, FCE, México, 1973
- Pinto, A., "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural en América Latina", El Trimestre Económico N° 145, México, 1970

- PREALC, "El problema del empleo en América Latina y el Caribe: situación, perspectivas y políticas"
- Rahman, M., "Exports of manufactures from developing countries", Rotterdam University Press, 1973
- Rosenstein - Rodan, P., "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", Economic Journal, junio-setiembre, 1943
- Rostow, W.W., "The Take-Off Into Self-Sustained Growth", Econom. Journal, marzo, 1956
- Rybezynski, T.M., "Factor endowment and relative commodity prices", Econométrica, serie nueva vol. 22
- Schydlofsky, D., "Latin American trade policies in the 1970's: a prospective appraisal", Quarterly Journal of Economics, mayo, 1972
- Stolper, W.F. y Samuelson, P.A., "Protección y salarios reales", 1941, en textos escogidos de Comercio Internacional por Jagdish Bhagwati, Ed. TECNOS, Madrid, 1974
- Streeten, P., "Unbalanced Growth", Oxford Economic Papers, junio, 1959
- Streeten, P., "Cambios en la concepción del desarrollo", en Finanzas y Desarrollo, Washington, FMI y Banco Mundial, setiembre, 1977
- Sunkel, O., "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", El Trimestre Económico N° 100, México
- Tiróni, E., "Teoría de la integración y empresas transnacionales", lecturas de El Trimestre Económico N° 38 Tomo I, FCE, México, 1981
- Tiróni, E. y French-Davis, R., "El cobre en el desarrollo nacional", Ediciones Nueva Universidad, Chile, 1974

- Vanek, J., "Tariffs, economic welfare and development potential", The Economic Journal, 1971
- Vanek, J., "The natural resource content of foreign trade, 1870-1955, and the relative abundance of natural resource in the United States", Review of Economics and Statistics, mayo, 1959
- Varian, H., "Análisis microeconómico", Ed. Antony Bosch, España, 1981
- Vernon, R., "International investment and international trade in the product cycle", Quarterly Journal of Economics, mayo, 1966
- Vernon, R., "Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises", Basic Books, Nueva York, 1971
- Viner, J., "International Trade and Economic Development", Oxford, 1952
- Wensewer, I., Johnny Casaravilla, J., "Uruguay en la Economía Mundial", Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, diciembre, 1981