

ESTUDIOS MONETARIOS IV

SEMINARIO DE COMERCIO
EXTERIOR, CON AUSPICIO
DE LA O.E.A. Y
COLABORACION DE A.I.D.

BANCO
CENTRAL
DE CHILE

SANTIAGO DE CHILE
1976

ESTUDIOS MONETARIOS IV

**SEMINARIO DE COMERCIO
EXTERIOR, CON AUSPICIO
DE LA O.E.A. Y
COLABORACION DE A.I.D.**

**BANCO
CENTRAL
DE CHILE**



**SANTIAGO DE CHILE
1976**

INDICE

	Pág.
PROLOGO. <i>Pablo Baraona U.</i>	
INTRODUCCION. <i>Frederick Berger</i>	1
PRIMERA PARTE:	
ESTRATEGIAS DE REFORMAS ARANCELARIAS	9
Principios de reformas arancelarias en países en desarrollo. <i>Bela Balassa.</i>	11
Notas sobre dinámica de la liberalización del comercio. <i>Arnold C. Harberger</i>	27
Estrategias para la liberalización del comercio exterior chileno. <i>Dominique Hachette.</i>	49
Estrategias para la liberalización del comercio exterior chileno. <i>Sergio de la Cuadra</i>	79
SEGUNDA PARTE:	
ALGUNOS PROBLEMAS ESPECIFICOS	97
Política tributaria y arancelaria y su impacto sobre el sector comercio exterior. <i>Juan Carlos Méndez</i>	99
Criterios para la formulación de un arancel externo común en el Grupo Andino. <i>Patricio Leiva.</i>	111
Integración económico-política cambiaria en el contexto de la integración latinoamericana. <i>Santiago Macario.</i>	119
Financiamiento externo en una estrategia de liberalización del sector externo. <i>Frederick Berger.</i>	129

P R O L O G O

El Banco Central de Chile, con la publicación de este Tomo IV de *Estudios Monetarios*, continúa la tradición de dar a conocer trabajos técnicos y analíticos sobre diversos problemas económicos del país. Los ensayos que aquí se reúnen fueron presentados al Seminario de Comercio Exterior, que realizó este Instituto Emisor, con la colaboración de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.). La presente publicación contó a su vez con el apoyo de Agency for International Development (A.I.D.). Se agradece el aporte que han efectuado estos organismos.

El tema central del presente Tomo IV es la reforma del comercio exterior de Chile. Dicha reforma ha sido y continúa siendo una necesidad prioritaria para impulsar una nueva etapa de desarrollo de la Economía chilena. Especialistas chilenos y expertos extranjeros contribuyen en estos trabajos a un análisis crítico de las políticas del sector externo y a un perfeccionamiento y mejor comprensión de las mismas. Desde el comienzo del actual Gobierno se ha venido realizando una reforma arancelaria que concuerda con propuestas aquí efectuadas, y confiamos en que esta publicación sea útil para orientar e informar a la opinión pública en general y a los sectores económicos, académicos y financieros, en particular.

Aun cuando pueda haber una estrecha coincidencia entre algunas proposiciones contenidas aquí y las reformas implementadas por el Gobierno, las opiniones que en estos trabajos se incluyen son de responsabilidad exclusiva de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de las instituciones de las que ellos son miembros, como tampoco de las entidades organizadoras del Seminario.

PABLO BARAONA U.
Presidente

Santiago, octubre de 1976.

INTRODUCCION

Estudios Monetarios IV contiene trabajos y comentarios presentados en el Seminario sobre Comercio Exterior que se realizó en Santiago, entre el 11 y 13 de diciembre de 1974. El objetivo del Seminario —auspiciado por el Banco Central y la Organización de Estados Americanos— fue ofrecer un foro para analizar el avance y las perspectivas de la reforma arancelaria iniciada en Chile a fines de 1973. Asistieron a él, además de economistas y funcionarios públicos, numerosos representantes del sector privado, permitiéndose así una amplia deliberación sobre el tema.

A partir de la Gran Depresión de los años 30, Chile, al igual que otros países de América Latina, adoptó una política de intervención activa y detallada en su comercio exterior, con el objeto de equilibrar su balanza de pagos y lograr una industrialización del país mediante la sustitución de importaciones. A este asunto prioritario se fueron sumando otros en diversos períodos, utilizándose medidas de restricción para recaudar ingresos para el Fisco o para mejorar la distribución del ingreso mediante gravámenes o prohibiciones a la importación de bienes suntuarios o la liberación de importaciones de alimentos. Asimismo, el propio objetivo de industrialización mediante la sustitución de importaciones de por sí abarcaba o se fundamentaba en otros asuntos, tales como reducción de la dependencia externa, mayor acumulación de capital, eliminación del desempleo crónico y desarrollo tecnológico.

La multiplicidad de objetivos, frecuentemente incompatibles entre sí, fue generando una acumulación de restricciones arancelarias y para-arancelarias que por último imposibilitaba siquiera una comprensión por parte del Gobierno de las variadas consecuencias de estos instrumentos de control del comercio exterior. Con el avance de la teoría de protección efectiva durante la década del 60, se difundió el reconocimiento de que los aranceles vigentes otorgaban premios e impartían castigos altamente divergentes entre sectores e incluso entre actividades de un mismo sector, frecuentemente en forma inesperada o indeseada. Cuando a estos efectos calculables de la política arancelaria se agregaban los efectos prácticamente incalculables de las restricciones cuantitativas, los depósitos previos, las franquicias, los cambios múltiples y en general, toda la batería de restricciones cambiarias, se tornaba casi perfectamente intransparente la propia política comercial.

En sus etapas iniciales, el modelo de sustitución de importaciones creó un mercado interno protegido que incentivó la inversión y el desarrollo tecnológico en el sector industrial y permitió un crecimiento económico que sustentó el modelo durante un período suficientemente largo como para transformar la estructura productiva del país. No es el objetivo de este breve prólogo entrar en un análisis de todos los costos y beneficios de esa transformación que, por lo demás, han sido ampliamente analizados por otros e incluso, en forma sucinta, en algunos de los trabajos que aquí se presentan.

Nos queremos detener, eso sí, en algunas consecuencias del proceso que influyeron en el manejo posterior del sector externo, generalmente en un sentido limitativo para la política de estabilización, como también para las posibilidades de reformar la propia política arancelaria y para-arancelaria. Porque cabe recordar que han existido intenciones e incluso se han realizado intentos en diversas oportunidades, de reorientar el comercio exterior de Chile. Pero,

el aparato de controles y la estructura de protección industrial se mostraron notablemente resistentes a cualquier esfuerzo de racionalización.

Al analizar la reforma masiva que se propone en el conjunto de los trabajos que aquí se presentan, resulta interesante adoptar una perspectiva histórica respecto de los factores que hicieron tan resistente el sistema a los intentos históricos de reforma. Tal vez así, se comprenderá mejor por qué los economistas que aportaron sus trabajos al Seminario de Comercio Exterior, abogaron por una verdadera reforma a fondo en Chile.

El modelo de sustitución de importaciones y, en general, las medidas de restricción, fueron creando una estructura del comercio exterior de muy bajas elasticidades-precio, de modo de reducir la sensibilidad de la balanza comercial en el corto plazo a cambios en el tipo de cambio.

La instalación de nuevas industrias en sectores protegidos se dio en forma concentrada en la producción de bienes finales y algunos bienes intermedios, para los cuales existían mercados internos relativamente más amplios que para el grueso de los bienes intermedios y de capital. Se creó de esta manera, una industria dependiente de las importaciones en estos rubros, de forma tal que "cualquier caída de los ingresos de divisas requería no sólo una reducción del consumo, sino también en la producción industrial y en el empleo" (1). Por otro lado, la desprotección a los sectores de exportación y la persistencia de un tipo de cambio sobrevaluado que resulta de la protección arancelaria, tuvieron como resultado un acentuamiento de la concentración de las exportaciones, llegando el cobre a representar más de 75% del total en comparación a 30% en los años treinta (2). Ante el consecuente aumento paulatino del costo de ajuste de la economía en caso de un eventual desequilibrio de la balanza de pagos, debió haberse incrementado en forma correspondiente el nivel de reservas y la capacidad de endeudamiento para hacer frente a caídas periódicas en el valor de las exportaciones. Una política de mantener niveles adecuados de liquidez y solvencia hubiera contabilizado en forma conspicua el verdadero costo social de la vulnerabilidad externa del país, pero las mismas presiones socio-políticas que impulsaban el sistema a un gasto interno excesivo, reflejado en un déficit fiscal persistente, lo llevaban de igual manera a un gasto externo excesivo, reflejado en un tipo de cambio sobrevaluado y niveles casi continuamente inadecuados de liquidez y solvencia externas.

En consecuencia, se fueron limitando las posibilidades de influir mediante políticas generalizadas, en la evolución del sector externo. Las autoridades dispuestas a reformar y racionalizar el sistema vigente de controles, se vieron frustradas por la insensibilidad de éste ante los instrumentos generalizados de control y por el reducido margen de maniobra dado por los bajos niveles de liquidez y solvencia. En parte, este fenómeno explicaría por qué el proteccionismo detallado continuó aún mucho después del estancamiento económico que comenzó a observarse a medida que los restringidos mercados internos ya no permitían nuevos aumentos importantes en la producción industrial.

Otro factor contribuyente a la inflexibilidad del sector externo, es el que se ha dado en llamar la "economía política de la sustitución de importaciones". La alta protección otorgada a la industria, permitió y, en muchos casos —dado el tamaño reducido del mercado interno— hacía inevitable la creación de grupos monopólicos y monopónicos en los mercados de bienes y factores.

Estos grupos beneficiados directamente por la política de protección y conscientes muchos de ellos de la desventaja comparativa de largo plazo de muchas de las actividades protegidas, se constituyeron en opositores importantes, con poder político concentrado, a cualquier intento de reducir los niveles de protección efectiva. Los grupos perjudicados por las medidas de

(1) D. Hachette, en este tomo, pág. 49.

(2) Loc. cit.

restricción de las importaciones, especialmente el consumidor nacional, se encontraban dispersos y sin una organización capaz de influir eficazmente.

La crisis económica y política que estalló en Chile a comienzos de la década de los setenta, sin duda tiene su origen, en parte, en las frustraciones económicas derivadas de una economía insuficientemente dinámica y excesivamente insensible a las políticas tradicionales. A fines de 1973, el nuevo Gobierno dio a conocer su propósito de reformar el sector externo mediante la reducción de la intervención estatal y la reorientación de la estructura económica hacia actividades en que el país tenga ventajas comparativas. El Seminario de Comercio Exterior fue convocado a solicitud del Banco Central, con el apoyo de la O.E.A., para evaluar el avance de las reformas hacia fines de 1974 y analizar propuestas y perspectivas respecto de las etapas futuras de la nueva política chilena de comercio exterior. Los trabajos aquí presentados se dividen en dos partes. La primera consiste en una evaluación general de estrategias de reforma del comercio exterior, compuesta por los estudios de Bela Balassa, Arnold Harberger, Dominique Hachette y Sergio de la Cuadra. La segunda parte consiste en cuatro trabajos de índole más especializada, dos de ellos referentes al problema de integración económica a nivel regional o sub-regional, uno referente a la política tributaria en una reforma del sector externo y el último referente a la viabilidad financiera de un proceso de reforma del comercio exterior.

La exposición de Bela Balassa parte del concepto de H. G. Johnson en el sentido que la intervención óptima del Gobierno en el comercio exterior es aquella que corrige cada distorsión de mercado con el instrumento más directo posible. Si el precio social de la mano de obra, por ejemplo, es menor que el precio de mercado, la intervención óptima es la que elimina o compensa esa distorsión directamente. El uso de instrumentos arancelarios o para-arancelarios para compensar una distorsión en el mercado de trabajo, introduciría nuevas distorsiones porque afectaría otros mercados además y sería, por lo tanto, ineficiente y costoso en relación a una intervención directa. Del mismo modo, si existen economías de escala en las llamadas industrias nacientes, la intervención óptima sería una corrección o compensación de distorsiones en los mercados de capital para permitir que cada empresa pueda recibir financiamiento en la etapa "naciente" de su inversión. Si un país influye en el precio internacional de su exportación o importación, la intervención óptima es un impuesto de exportación o un arancel a la importación. Si se desea incentivar el desarrollo tecnológico, será preferible otorgar subsidios directos más bien que mediante tasas más altas de protección. Y así sucesivamente.

Los argumentos a favor de una protección de la industria quedarían prácticamente reducidos a la existencia de economías externas, beneficios que genera la industrialización en forma general sin posibilidades de ser captados por empresas individuales. Dada la dificultad de medir aportes diferenciados entre actividades, Balassa recomienda un nivel parejo de protección al valor agregado en cada actividad. Argumenta, además, que el nivel debería ser bajo si se toma en cuenta el costo de consumo de la protección y la relación inversa que existe entre el costo (de ineficiencia) de la protección y el tamaño de los mercados internos. A base de estas consideraciones, Balassa considera que una protección efectiva de más de 10% involucraría costos mayores que sus beneficios.

Balassa recomienda, como estrategia de reforma, una devaluación totalmente compensatoria de la gradual desprotección que implica la reducción arancelaria. Destaca la importancia de adecuar el ritmo de la reducción arancelaria a la necesidad de mantener equilibrio interno —la producción y el Fisco— y externo, fundamentalmente la balanza de pagos. Por último se refiere a la necesidad de establecer impuestos óptimos a la exportación en aquellos rubros donde el país posee una influencia sobre los precios internacionales.

Arnold Harberger analiza más detenidamente el proceso mismo de una

reforma arancelaria. Parte de una descripción de la reasignación de recursos que implica, en el largo plazo, un determinado cambio de la estructura arancelaria. Esta reasignación consiste en dos tipos de ajuste, que se podrían denominar "empuje" y "atracción" de recursos respectivamente.

El primero es consecuencia de una reducción del incentivo económico a una determinada actividad, que de esa manera deberá reducir su utilización de recursos, por ejemplo en el caso de una reducción de la protección efectiva a esa actividad. El segundo tipo de ajuste, por el contrario, sería aquél que resulta de un incentivo nuevo o incrementado, como sería el caso de los bienes transables exportables e importables ante una devaluación real.

En el largo plazo, una liberación arancelaria resultará generalmente en un predominio de ajustes por "atracción" de recursos por sobre los ajustes de tipo "empuje", por razones técnicas que expone Harberger. Sin embargo, distintas estrategias de reforma pueden conllevar distintos grados de empuje y atracción en el camino hacia la estructura final, y, en consecuencia, habrá vías de reforma más eficientes que otras en términos del costo de reasignación de recursos. Existe la presunción entre los economistas, que para inducir una transferencia de recursos de una actividad (A) a otra (B), es preferible (menos costoso) que sea mediante la atracción hacia B que mediante el empuje desde A y que la política económica debiera favorecer los ajustes por atracción más bien que los de empuje, aún cuando la transferencia sea para rectificar una ineficiencia pre-existente.

Concretamente, para minimizar el costo de la transferencia de recursos de actividades ineficientes a las nuevas actividades de mayor ventaja comparativa, Harberger recomienda una estrategia de reforma que observe dos reglas de procedimiento. La reforma del arancel deberá ser universal y discreta y la devaluación (real) compensatoria deberá acompañar simultánea y discretamente a los ajustes del arancel, en lugar de ser continua.

Un ajuste arancelario que procede por rubros de productos, tendrá el efecto de alterar continuamente la estructura de protección efectiva, incentivando de esta manera, un movimiento innecesario de recursos. Dado que una corrección arancelaria universal y continua (por ejemplo cada dos semanas) sería impracticable administrativamente, Harberger considera que la alternativa preferible es una corrección arancelaria universal (de todos los rubros del arancel) y discreta (p. ejemplo cada tres o seis meses). De modo semejante, la devaluación compensatoria, más allá del ajuste por la inflación interna, no deberá ser continua si la corrección arancelaria es discreta, porque así habría nuevamente cambios continuos y de signos distintos en la protección efectiva a la actividad económica.

Al concluir su exposición, Harberger plantea otro argumento de índole estratégica que también favorece una "economía de movimiento de recursos" en la vía hacia la estructura arancelaria meta.

La teoría económica presupone que la localización de las actividades económicas es consecuencia de la dotación de recursos y de los incentivos o desincentivos que otorgan exógenamente las políticas económicas. Por lo tanto, la eliminación de un incentivo o desincentivo implicaría una simple reversión de la introducción previa del mismo. Si por ejemplo una industria establecida bajo la protección de un arancel desapareciera al reducirse el mismo, volvería a establecerse esa misma industria al implementarse una devaluación compensatoria adecuada.

La inquietud expresada por Harberger, es que la reversibilidad automática que supone la teoría económica no siempre se da en la práctica. Propone como fundamento de la irreversibilidad en determinados casos de localización, la existencia de un factor aleatorio. Así, de acuerdo a Harberger, no existen razones económicas fundamentales para que se haya instalado en Suiza la industria relojera o la óptica en Alemania o la industria automotriz en Detroit, en vez de Cleveland.

Si se llegara a comprobar este fenómeno de "*hysteresis*" (1) en determinadas actividades, existiría el peligro de ahuyentar industrias durante una reducción arancelaria que potencialmente hubieran permanecido bajo la estructura arancelaria definitiva y una devaluación real completamente compensatoria. Harberger destaca este fenómeno como motivo adicional para evitar una desprotección interina mayor que la definitiva en un proceso de reforma arancelaria.

Dominique Hachette presenta una perspectiva histórica de la política comercial de Chile hasta 1973, y enseguida procede a un análisis de los principios rectores que motivan la reforma de dicha política emprendida a fines de ese año. Destaca seis criterios que enmarcan la reforma: mayor descentralización de decisiones económicas para permitir que el sistema de precios, y no los controles directos del Gobierno, sirva de mecanismo fundamental en la asignación eficiente de recursos; el arancel no deberá usarse con fines ajenos al de la *asignación* eficiente de recursos y el tipo de cambio deberá ser el instrumento *equilibrador* de la balanza de pagos; la reducción arancelaria deberá ir acompañada por una devaluación real compensatoria; deberá eliminarse toda discriminación según importador y área geográfica; deberán respetarse los compromisos adquiridos en ALALC, el Pacto Andino, etc., y, la reducción arancelaria deberá realizarse mediante un acercamiento gradual a los niveles meta.

A continuación se analizan las medidas adoptadas durante los primeros quince meses de la reforma, respecto del mercado de cambios y de las políticas arancelaria y para-arancelaria. Las líneas de avance en la reforma de esos primeros quince meses se continuaron durante 1975, especialmente lo relacionado a unificación y corrección del tipo de cambio, eliminación de prohibiciones y otros controles directos, y reducción y unificación de los niveles arancelarios. Por último, se presenta un análisis de algunos problemas secundarios, especialmente la relación de Chile al Pacto Andino. La inconsistencia planteada por Hachette entre la política arancelaria de Chile y el Arancel Externo Comun del Acuerdo de Cartagena se tornó un problema importante para Chile durante 1975, al toparse la reducción arancelaria chilena con los niveles mínimos establecidos por el Acuerdo de Cartagena.

Sergio de la Cuadra agrega a la discusión anterior, una preocupación respecto de la viabilidad política y administrativa de una reforma arancelaria. El objetivo de reducir las distorsiones de los precios relativos, para lograr un mejor funcionamiento de los mercados, requiere una reducción de la dispersión existente entre los niveles de protección efectiva otorgada a distintas actividades del sector externo. Pero mientras existan tarifas nominales altas, como demuestra De la Cuadra, existirán ipso facto niveles muy variados de protección efectiva. Esto permite una ingerencia grande del aparato administrativo de la política arancelaria en la determinación discrecional de la protección efectiva en cada rubro. De la Cuadra sostiene en primer lugar, que la discriminación oficial a favor o en contra de determinadas actividades económicas, deberá ser fijada sólo por las más altas autoridades, y no por la maquinaria administrativa que en la práctica es más vulnerable a presiones de los grupos interesados. En segundo lugar, dada la imprecisión de los cálculos de protección efectiva, es mayor la posibilidad de errores e inconsistencias de política con niveles nominales altos que con niveles relativamente reducidos. En consecuencia, mientras mayor sea el nivel de protección nominal mayores serán la discrecionalidad de la política arancelaria y las discrepancias entre la aplicación de la política comercial y la forma como fue concebida por el poder económico o político.

Asimismo, el mencionado expositor destaca el efecto de discriminación en contra de las exportaciones que tiene un nivel arancelario mayor que cero.

(1) Término técnico derivado de las ciencias físicas, que significa irreversibilidad de un proceso.

Los gravámenes a la importación otorgan una protección a la producción para la venta en el mercado nacional y una correspondiente desprotección a la producción para la venta en el mercado internacional. En términos del conocido teorema de simetría, el cobro de derechos de aduana a las importaciones es similar a gravar las exportaciones con un impuesto equivalente.

A base de estos criterios, propone una estructura arancelaria con una tarifa moda entre 10 y 15% y una máxima en 30 por ciento. Esto reduciría considerablemente las discriminaciones entre las actividades que sustituyen importaciones y rebajaría la desprotección a las exportaciones. Al mismo tiempo, es suficiente para permitir un amplio margen de protección de muy diversos niveles de ineficiencia en aquellos rubros que las autoridades quieran favorecer.

La reducción arancelaria deberá estar condicionada, según De la Cuadra, a la posibilidad de subir el precio real de la divisa. Si surgen conflictos o algún tipo de resistencia a la devaluación real, deberá postergarse la reforma de tarifas hasta que sea factible dicha devaluación. De un modo semejante, la velocidad con que se realice la rebaja unilateral de tarifas debe determinarse de la expectativa que se tenga de lograr un resultado compatible en las negociaciones del Arancel Externo Común del Area Andina, para evitar posteriores reversiones de la reforma arancelaria. Por último, el autor destaca la importancia de complementar la rebaja tarifaria con impuestos selectivos al consumo y la implementación de un impuesto al valor agregado para sustituir a los impuestos indirectos en forma de "cascada". Esta última medida fue adoptada a comienzos de 1975.

La segunda parte de los *Estudios Monetarios IV* concentra nuestra atención en algunas dimensiones más específicas de una reforma de la política comercial. Juan Carlos Méndez analiza el efecto sobre el comercio exterior de una reforma tributaria, demostrando en particular la conveniencia de sustituir el sistema de impuestos a la compraventa por un impuesto al valor agregado para eliminar el efecto cascada de aquél y evitar así su efecto distorsionador sobre precios relativos internos y sobre el comercio exterior. Al mismo tiempo, la devolución del impuesto al valor agregado en el caso de las exportaciones tendría el efecto de eliminar la llamada "exportación de impuestos", permitiendo así un aumento en el volumen de las exportaciones. Por el lado de la imposición directa, Méndez analiza el efecto positivo que tendría para el comercio exterior, y para la competitividad de empresas nacionales vis-à-vis empresas extranjeras, una corrección monetaria de activos y pasivos para objeto de la tributación de la renta. Concluye su trabajo con algunos comentarios respecto de la propia reforma arancelaria y el papel de los programas sectoriales en la misma.

Patricio Leiva, en representación de la Junta del Acuerdo de Cartagena, presenta un resumen de las bases conceptuales de la propuesta de la JUNAC del Arancel Externo Común que debió ser negociada y aprobada por los Gobiernos miembros durante 1975. A un nivel muy general, como observara Hachette, existe coincidencia entre los objetivos generales de mejorar la asignación de recursos, reducir la dependencia externa, etc. Pero en seguida se plantean divergencias importantes. Leiva propone que la estructura del AEC se defina de acuerdo con tres criterios: i) generación de empleo; ii) contribución tecnológica, y iii) la condición de industria incipiente. El arancel chileno, a su vez, quiere responder a objetivos más limitados utilizando otros instrumentos considerados más idóneos para corregir distorsiones específicas en los diversos mercados de factores y bienes.

Las propuestas de reforma arancelaria analizadas en la primera parte de este Tomo insisten asimismo en los efectos negativos de un arancel sobre el costo para el consumidor y sobre las exportaciones a terceros, abogando en consecuencia por un nivel arancelario modesto. Si es importante además la preocupación de Sergio de la Cuadra respecto de la confiabilidad de los cálculos de protección efectiva, más aún cuando se intenta aplicarlos a economías tan diversas como son las del Area Andina, surge la posibilidad —dado

el alto nivel del AEC propuesto en 1975— de una dispersión realmente masiva en los grados de protección efectiva que se otorgue finalmente a la industria subregional. El marcado sesgo que implicaba el AEC propuesto hacia la protección de la industria en comparación al sector agropecuario es otro factor de inconsistencia que deberá ser resuelto en las futuras negociaciones del Pacto Andino.

Las altas tarifas nominales y la gran dispersión en los niveles de protección efectiva del AEC propuesto y de las programaciones sectoriales negociadas y propuestas plantean una duda en cuanto a si podrían repetirse a nivel subregional los aspectos indeseables de la experiencia chilena de las últimas décadas. Comúnmente se opina que esa experiencia, en sus aspectos negativos, no se repetirá a nivel subregional por ser el Area Andina un mercado suficientemente grande como para evitarse las ineficiencias que resultaron a nivel nacional.

Si bien es cierto que los mercados nacionales se ampliarán con la integración, cabe destacar que el mercado subregional en su totalidad es de un tamaño equivalente al mercado interno de la ciudad de París o de Los Angeles. Visto en esos términos, se podría justificar el temor de que el AEC propuesto y más aún las programaciones sectoriales estarían otorgando incentivos a la instalación de industrias cuyos niveles de ineficiencia serían muy altos y cuyas perspectivas de lograr escalas de producción eficientes en un período razonable serían muy escasas.

A estos problemas de armonización arancelaria, se agrega el problema que plantea en su exposición Santiago Macario respecto de la capacidad de las políticas cambiarias de distorsionar, y por último subvertir, la asignación de recursos que pretenda lograr el propio acuerdo arancelario. Esta preocupación adquiere un especial relieve cuando se observa que los tratados de integración entre países de América Latina dicen muy poco con respecto a este problema, en circunstancias que la experiencia histórica de la región demuestra una gran inestabilidad cambiaria que ha sido un factor persistente de distorsión de la competencia. Macario considera que a largo plazo los problemas de armonización de las políticas cambiarias constituirán el obstáculo más serio al establecimiento y perfeccionamiento de mercados regionales integrados.

La preocupación de Macario es que no existe consenso político ni una comprensión técnica adecuada, de lo que es un tipo de cambio neutro respecto de la asignación de recursos, un tipo de cambio que no distorsione los efectos que se quieran lograr con la armonización arancelaria. Para estos efectos, deberá perseguirse una política cambiaria que refleje continuamente la inflación interna, más aún cuando se comience a liberar los flujos comerciales dentro de la región. Macario sugiere que un tipo de cambio neutro, en el sentido indicado, podría ser alguna versión del concepto de paridad de compra, equiparando el poder adquisitivo de las distintas monedas, o equiparando los costos industriales entre los países miembros. Pero esto implica de algún modo que los países miembros partan de y mantengan un equilibrio en sus activos y pasivos externos, porque de lo contrario tendrán que recurrir a algún mecanismo para generar un superávit (déficit) en la cuenta comercial del país que desea acumular (reducir) activos externos netos o reducir (acumular) pasivos externos netos. Un tipo de cambio neutro, en el sentido propuesto por Macario, prácticamente requeriría una armonización también a nivel de activos y pasivos externos, entre los países del mercado integrado.

El comentario final, presentado por Frederick Berger, se refiere precisamente a la relación entre los activos y pasivos externos de un país y la liberación de su comercio exterior. El objetivo de una política global del sector externo en última instancia, es lograr mediante las relaciones económicas con el resto del mundo, un crecimiento económico *acelerado y sostenido*. Una reforma arancelaria tiene por fin aumentar la *eficiencia* en la asignación de recursos, condición necesaria para acelerar el crecimiento del producto. Pero la

estabilidad y continuidad del crecimiento requiere además una reforma de las políticas de reservas y de financiamiento externo, vale decir la definición de una política nacional respecto de los activos y pasivos externos del país.

La viabilidad de la propia reforma arancelaria dependerá de que ella no provoque un desequilibrio de la balanza de pagos. Esto requiere un manejo adecuado no solamente de la política cambiaria —orientada más bien al equilibrio de la balanza comercial— sino también de los activos y pasivos externos, debiéndose mantener un nivel de solvencia y liquidez suficientes para financiar los desequilibrios cíclicos, coyunturales, o imprevistos. En resumen, cuanto menos sea la vulnerabilidad financiera de la economía, mayor será la probabilidad de éxito de una reforma arancelaria y de un crecimiento acelerado igualmente sostenido.

Más allá del manejo estrictamente defensivo de las políticas cambiaria y financiera (incluyendo en este concepto la política de reservas), existe la posibilidad de orientar dichas políticas dentro de una estrategia activa de captación de ahorros externos. De este modo, se complementará el ahorro nacional con el ahorro externo en forma ordenada y racional, lográndose un doble aporte del sector externo al crecimiento de la economía.

P R I M E R A P A R T E

ESTRATEGIAS DE REFORMAS ARANCELARIAS

BALASSA, BELA.— Principios de reformas arancelarias en países en desarrollo.

HARBERGER, ARNOLD C.— Notas sobre dinámica de la liberalización del comercio.

HACHETTE, DOMINIQUE.— Estrategias para liberalización del comercio exterior chileno.

DE LA CUADRA, SERGIO.— Estrategias para liberalización del comercio exterior chileno.

PRINCIPIOS DE REFORMAS ARANCELARIAS
EN PAISES EN DESARROLLO

BELA BALASSA (*)

(*) Profesor, Universidad de John Hopkins y Asesor del Banco Mundial.

INTRODUCCION

Durante el período que siguió a la Segunda Guerra Mundial, varios países en desarrollo, incluyendo la mayoría de las naciones latinoamericanas, se embarcaron en una industrialización de sustitutos de importación amparada tras altas barreras protectoras. Si es cierto que esta política representó una contribución al desarrollo industrial, también es cierto que representó un costo económico alto, ya que condujo al establecimiento de firmas ineficientes protegidas de la competencia extranjera y al mismo tiempo desalentó las exportaciones de bienes primarios como así de mercaderías manufacturadas. Al mismo tiempo, la expansión industrial, a través de sustitución de importaciones, se vio limitada por el tamaño de los mercados nacionales.

Las limitaciones y los efectos adversos de la sustitución de importaciones bajo una fuerte protección, explican que varios países asiáticos han adoptado una política orientada hacia la exportación de mercaderías manufacturadas, y en años recientes, los incentivos hacia exportaciones no tradicionales han sido introducidos en Latinoamérica, también. Además, varios países se han propuesto reformar el sistema de protección de importaciones.

El propósito de este trabajo es el de apoyar los esfuerzos dirigidos hacia la reforma del sistema de protección en países en desarrollo que ya han establecido una base industrial. Describirá los principios que sustentan una reforma arancelaria conveniente y proveerá líneas generales para la aplicación práctica de la reforma. Esto se hará dentro del marco general de sistemas de incentivos, analizando en primer lugar la estructura deseada de incentivos y luego los pasos por medio de los cuales esto se puede lograr.

Aranceles versus Restricciones Cuantitativas.

A pesar de que el tema de este trabajo es la reforma arancelaria, es necesario hacer algunos comentarios sobre la aplicación de restricciones cuantitativas a las importaciones que ofrecen una alternativa a los aranceles. Los países en desarrollo han empleado restricciones cuantitativas de varios tipos (cuotas, prohibiciones de importación, licencias de importación, etc.) durante el período de la postguerra. Estas medidas cuantitativas fijaron niveles aceptables de importación, por ende alzando indirectamente los precios nacionales. A su vez, los aranceles y otras medidas de precio, incluyendo impuestos de importación, sobrepuestos, requisitos de pago anticipado, y tipos de cambio múltiples, establecen directamente una diferencia entre los precios nacionales y extranjeros. Todas las medidas de precios pueden ser expresadas en términos de aranceles "ad valorem" y en el resto del trabajo la expresión "aranceles" será empleada para referirse a medidas de precios en general.

La imposición de restricciones cuantitativas (medidas no relacionadas con los precios) ha sido defendida a base de que ofrecen una respuesta oportuna en casos de emergencia; sus efectos sobre la balanza de pagos son fácilmente determinables; aseguran protección a la industria nacional prescindiendo de los caprichos del mercado mundial, y ofrecen una limitación efectiva a las importaciones de artículos suntuarios.

Las restricciones cuantitativas pueden ser usadas ventajosamente en emergencias tales como un repentino deterioro de la balanza de pagos, debido a su efecto inmediato sobre las importaciones, mientras que el impacto de los aranceles es retardado. Sin embargo, este no es un argumento valedero para su uso continuo, ya que en un período más largo los aranceles son igualmente efectivos en la reducción de importaciones.

Además, en tanto que los efectos directos de las restricciones cuantitativas sobre la balanza de pagos son fácilmente determinados, su impacto indirecto sobre la importación de insumos para la producción de sustitutos nacionales y sobre exportaciones son inciertos. Ni tampoco pueden sus efectos protectores ser establecidos con confianza, haciéndose difícil, de este modo, el evaluar su costo a la economía nacional.

El medir los efectos protectores de las restricciones cuantitativas implicaría: comparar los precios nacionales y extranjeros de ciertas mercaderías, y algunos países han fijado el volumen de importaciones permitidas en términos de diferencias máximas entre los precios nacionales y los de los productos competidores, importando. Se podrá hacer comparaciones de precios nacionales y extranjeros para productos estandarizados, tales como lingotes primarios de cobre y acero, que tienen especificaciones idénticas. Sin embargo, la comparación de precios se enfrenta a considerables dificultades en el caso de productos diferenciados, debido a las desigualdades existentes entre la mercadería nacional y extranjera con respecto a la calidad, desempeño, durabilidad, la frecuencia de reparaciones, y especificaciones en general.

Estas dificultades tienden a aumentar con el proceso de industrialización que significa un alza en la cuota de maquinaria, equipo y otros productos diferenciados. De este modo el criterio de otorgar licencias de importación basadas en diferencias de precio entre productos nacionales y extranjeros, se torna crecientemente inadecuado, introduciendo un considerable grado de arbitrariedad en la toma de decisiones. Además, es casi imposible fiscalizar la conformidad de los productos domésticos a especificaciones, una vez que una licencia de importación ha sido rechazada.

Al mismo tiempo, el proceso de producción es muy sensible a variaciones relativamente pequeñas en especificaciones de maquinarias, materiales, partes, componentes y accesorios. Correspondientemente, en etapas posteriores de fabricación, la producción sufrirá como resultado de esto, o alternatively, una "integración hacia atrás"; ocurrirá debido a la producción de varios insumos por el usuario. En ambos casos, habrá un costo para la economía nacional: la compra de insumos inadecuados afecta adversamente la calidad del producto y hace necesaria la reelaboración de materiales y productos, en tanto que una "integración hacia atrás" involucra una pérdida de las economías de escala.

Los aranceles están libres de estas desventajas en la medida que las decisiones sobre importaciones son tomadas por el usuario que tendrá en cuen-

ta las diferencias de precio, la calidad del producto, las especificaciones y el arancel impuesto al producto. Los productores nacionales pueden ahora subir sus precios por sobre los precios de los productos importados equivalentes en no más del valor del arancel, que representa la intención del Gobierno en cuanto a la magnitud de la protección deseada.

Al ser automática la aplicación de aranceles, uno además evita las arbitrariedades involucradas en la toma de decisiones caso-por-caso con respecto a las restricciones cuantitativas (licencias de importación) y por ende se reduce la incertidumbre del usuario. Además, los aranceles tienen un costo administrativo más bajo y aportan al ingreso del Gobierno en tanto que la diferencia entre los precios nacionales y extranjeros es para beneficio del importador, bajo el sistema de licencias de importación. Tales lucros de cuota, reflejando la escasez de insumos, también dan lugar al soborno a fin de obtener la aprobación de las licencias de importación.

Estas consideraciones indican que los aranceles son mejores que las restricciones cuantitativas para fines de protección, y que sus beneficios aumentan "pari passu" con la sofisticación de la estructura industrial. Al mismo tiempo, en el actual ambiente de inflación mundial, es difícil alegar que las reducciones de precios para mercaderías importadas representan una amenaza para la industria nacional bajo un sistema arancelario. En caso que, uno encontrara sin embargo, casos de "dumping" ellos podrían ser afrontados mediante la introducción de derechos "anti-dumping". Pero la experiencia de los países desarrollados indica que hay pocas ocasiones en que se hace necesario el aplicar derechos "anti-dumping".

A su vez, las declaraciones en el sentido de que los aranceles no bastarán para limitar la importación de artículos de lujo, reflejan una falta de apreciación de la respuesta de la demanda ante precios altos. Además, la aplicación de la necesidad de presentar licencia para importar artículos de lujo, da origen a lucros de cuota para los comerciantes, y provee un incentivo para su fabricación a altos costos en el país. La práctica de requerir licencias de importación para artículos de lujo debería por tanto restringirse a casos excepcionales como en una situación de inflación muy rápida.

Uso de Aranceles de Importación y de Impuestos de Exportación

En tanto que la argumentación anterior ha establecido la superioridad de los aranceles por sobre las restricciones cuantitativas, la pregunta prevalece de que si otras formas de impuesto y subsidios no deberían usarse preferentemente a los aranceles. Harry Johnson ha demostrado que, fuera del caso de poder monopólico en los mercados mundiales donde aranceles de importación o impuestos de exportación pueden ser aplicados, los subsidios a la producción nacional (en el caso en que el beneficio social de una industria excede a su beneficio privado) y subsidios al uso de factores (en el caso de imperfecciones en el mercado de factores) son más ventajosos que los aranceles, en cuanto a bienestar. (1).

Consideremos primeramente el caso del poder monopólico en los mercados mundiales. Esta expresión se ocupa para referirse a una situación en la

(1) Ver, p. ej., H. G. Johnson, "Optimal Trade Intervention in the Presence of Domestic Distortions", *Trade, Growth, and the Balance of Payments: Essays in Honor of Gottfried Haberler*, R. E. Baldwin et al (eds) Amsterdam, North Holland, 1965, pp. 3-34.

cual un país no es un "price taker", es decir, enfrenta una demanda extranjera menos que infinitamente elástica para sus exportaciones, o una oferta extranjera de la misma característica para sus importaciones. En la práctica esta última eventualidad puede ser descartada, ya que los países en desarrollo son raramente "price taker" en mercados de importación; por lo que me concentraré en el caso del poder monopolístico en mercados de exportación.

Si un país se enfrenta a una demanda menos que infinitamente elástica, en mercados extranjeros para la mercancía que debe exportar, y es un "price taker" en el mercado para las mercaderías que debe importar, los aranceles de importación y los impuestos de exportación tendrán idénticos efectos sobre sus términos de comercio y bienestar en el modelo tradicional de dos bienes popularizados en la teoría de comercio internacional de los textos de estudio. Tal no será el caso, sin embargo, si introducimos una diferenciación de productos, cuando un bien determinado puede ser tanto importado como exportado. Ahora, aplicando un arancel de importación se introducirán ineficiencias en la distribución de recursos, favoreciendo las ventas nacionales del artículo protegido, por sobre las ventas de exportación del mismo, y un impuesto de exportación será equivalente a un arancel de importación *cum* subsidio de exportación.

Y esta equivalencia, además, desaparecerá una vez que admitamos la posibilidad de que el país puede tener más de un bien de exportación enfrentando una demanda menos que infinitamente elástica, en el extranjero. Ahora, la aplicación de un esquema "arancel de importación" —"subsidio de exportación"—, no será óptima; más bien, la maximización requerirá que se grave con impuestos de exportación a bienes individuales, a tasas que dependerán de la elasticidad de la demanda extranjera y de la oferta nacional.

Las ganancias de exportación serán maximizadas mediante el gravamen de un impuesto de exportación para que el ingreso marginal se reduzca a cero; esto dependerá solamente de la elasticidad de la demanda extranjera. El maximizar los ingresos de exportación, será óptimo sólo en el caso en que la producción nacional sea sin costo. De otro modo, la maximización del bienestar requiere que se iguale el ingreso marginal al precio recibido por el productor. (1). Ahora entrará la elasticidad de la oferta nacional al cálculo, además de la elasticidad de la demanda extranjera.

A su vez, la elasticidad de demanda para las exportaciones del país (n_x) será determinada por la elasticidad de la demanda mundial (n_{xw}), la participación del país en el mercado mundial (k), y la elasticidad de la oferta de proveedores competidores (ϵ_{xw}), según se muestra en (1). El introducir la

$$(1) \quad n_x = \frac{n_{xw} + (1-k)\epsilon_{xw}}{k}$$

elasticidad de oferta de proveedores competidores también permite tener en cuenta las reacciones por parte de los competidores del país. La fórmula necesita ser ajustada en el caso de colusión por parte de algunos o todos los

(1) Las fórmulas correspondientes son dadas en la obra H. G. Johnson, "Alternative Maximization Policies for Developing Country Exports of Primary Products", *Journal of Political Economy*, May-June 1968, pp. 489-93.

proveedores. Otros ajustes adicionales deben ser hechos si los productos de exportación utilizan recursos agotables.

Aranceles y Subsidios

El aplicar óptimos impuestos de exportación permite renunciar al uso de aranceles y a subsidios de exportaciones sobre los bienes con respecto a los cuales el país es un "price-taker", a menos que haya diferencias entre la productividad social y privada en los mercados de bienes y factores. A su vez, el análisis de Johnson nos conduciría a renunciar al uso de aranceles y de subsidios de exportación en favor de los subsidios de producción, en el caso de los bienes donde la productividad social es mayor que la productividad privada, y en favor de subsidios de factores en el caso de imperfecciones en los mercados de factores.

La conclusión de Johnson está basada en la presunción "que la intervención gubernamental es una operación sin costo; en otras palabras, no hay costo alguno involucrado en elección entre un impuesto y un subsidio" (1). Si bien esta presunción está "de acuerdo con las convenciones del análisis teórico de estos problemas" (*ibid*), no concuerda con las condiciones existentes en la mayoría de los países en desarrollo. Por lo tanto, en la práctica, deben considerarse las limitaciones que enfrentan estos países para fijar impuestos. En este sentido, el uso de subsidios de producción y de subsidios al uso de factores, requerirán de discusiones separadas.

Los subsidios de producción son preferidos a los aranceles, porque no distorsionarán los esquemas de consumo y afectarán la producción en los mercados nacionales y extranjeros del mismo modo. La magnitud de la pérdida en bienestar que resulta de las distorsiones en los esquemas de consumo con relación a cambios introducidos por los aranceles en los precios relativos es difícil de medir, ya que necesitaría que se estimara la pérdida del excedente del consumidor. Pero, en la presencia de una limitación fiscal para imponer impuestos, es probable que no sea una consideración dominante.

Sin embargo, una asignación de recursos eficiente requiere que las ventas tanto en los mercados nacionales y extranjeros, reciban un tratamiento igual, ya que de otro modo los costos de los recursos nacionales, al ahorrar divisas a través de la sustitución de importación y al ganar dichas divisas a través de las exportaciones, serían diferentes. Esta conclusión es reforzada si consideramos que las exportaciones permiten sacar utilidad de las economías de escala, así como evitar continuadas sustituciones de importación a precios siempre crecientes. También, aumentando la familiaridad con los mercados extranjeros tiende a fomentar la competencia y provee incentivos para cambios tecnológicos.

Las ventas en los mercados nacionales y extranjeros reciben igual trato si los subsidios de exportación son dados a la misma tasa que los aranceles. La aplicación de tal esquema de arancel *cum* subsidio de exportación, tendrá el mismo efecto que el subsidio de producción, excepto por las distorsiones en el consumo en el primer caso. Sin embargo, tiene la gran ventaja de que evita las repercusiones presupuestarias adversas de los subsidios de producción. Por lo tanto, aparte de los países donde no existen limitaciones presu-

(1) H. G. Johnson, "Optimal Trade Intervention in the Presence of Domestic Distortions", op. cit., p. 7.

puestarias, una tarifa *cum* subsidio de exportación, puede ser considerada mejor que los subsidios de producción.

A su vez, distorsiones de precios de factores debido a la acción del Gobierno, (ej. en los mercados de crédito) pueden ser subsanadas directamente mediante la eliminación de tales acciones. Entre las imperfecciones de mercado de factores donde no aplica esta consideración, el caso en que el precio de mercado del trabajo no especializado sobrestima su precio sombra (costo de oportunidad) para la economía nacional, es tal vez el más importante en países en desarrollo. Esto será tratado más adelante.

Se ha sugerido que en caso de diferencias entre los precios de mercado y sombra de trabajo no especializado, las tasas de protección deberían variar de acuerdo con la intensidad en el trabajo no especializado del proceso de producción. Sin embargo, esta alternativa tiene desventajas importantes, ya que da incentivo al uso de todos los factores, y no sólo al trabajo no especializado, en industrias protegidas, y no estimula la sustitución de trabajo no especializado por otros factores. Además, discriminaría contra industrias que no son protegidas.

Para estimular el uso de trabajo no especializado tanto en industrias protegidas como en las no protegidas y para promover la expansión de industrias que utilizan trabajo no especializado, el uso del trabajo no especializado debería ser subsidiado uniformemente en todas las industrias, de acuerdo con las recomendaciones de Johnson. Impuestos sobre el uso de otros factores, capital, trabajo no especializado y especializado, y recursos naturales, representan la contrapartida del subsidio al uso de trabajo no especializado. En la práctica, sin embargo, tales subsidios pueden ser otorgados en la forma de impositivos de seguro social, financiadas con el presupuesto general.

Protección a Industrias Manufactureras

Presumiendo que se emplean impuestos óptimos a la exportación, y que las imperfecciones de los mercados de factores son subsanadas directamente por acción del Gobierno o a través de subsidios (impuestos) al uso de factores, será necesario determinar la estructura óptima de aranceles de importación y subsidios de exportación o sea, tasas de protección. Desde hace tiempo se ha estado argumentando que, en ausencia de economías externas, la protección no se justifica, ya que el empresario descontará beneficios y costos futuros y los valores descontados de los beneficios sociales y privados coincidirán. De este modo, los costos de puesta en marcha, aprendizaje mediante la experiencia y las economías de escala internas de la firma, no justificarían la protección.

Esta conclusión necesita ser modificada, sin embargo, si admitimos que existen imperfecciones en los mercados de crédito y diferencias en las evaluaciones privadas y sociales de riesgos. En caso que existan imperfecciones en el mercado de crédito, el empresario tendrá que contratar crédito a tasas que exceden la tasa de descuento social, de modo que el actual valor de los beneficios privados será menor que el valor de los beneficios sociales. Además, habrá diferencias en la evaluación de riesgos a medida que el empresario dé mayor importancia a lucros negativos, conducentes a la bancarrota, de lo que lo hace la sociedad.

Existiendo imperfecciones en el mercado de crédito en los países en desarrollo y el riesgo de bancarrota para el empresario, se podrá pensar en la protección de las nuevas actividades. Pero tal protección a la industria naciente tendría que ser dada en forma transitoria para evitar que se establezcan actividades ineficientes que después haya que mantener indefinidamente. Y, con una necesidad de protección que declinaría a través del tiempo, debería ser otorgada en una escala regresiva. La duración de la protección otorgada a la industria naciente (digamos, de cinco a ocho años), así como la tasa a la que se otorga, deberían ser determinadas anticipadamente de modo que las firmas se puedan preparar para enfrentar a la competencia extranjera.

Protección transitoria de industrias nacientes podrá también ser otorgada en la presencia de economías externas transitorias. Ejemplos de esto sería adiestrando a obreros y generando conocimientos que beneficiarán a otras firmas dentro de la industria. La pregunta persiste, sin embargo, de que si hay razones para la protección continuada de ciertas actividades.

No tomaré en cuenta aquí las razones sociales que han conducido a la protección de la agricultura a expensas de la industria manufacturera, en algunos países en desarrollo. Ni tampoco consideraré razones políticas ni militares que han sido invocadas para racionalizar la protección a las industrias manufactureras en algunos países en desarrollo. El economista puede hacer poco más que intentar cuantificar el costo económico de tales políticas.

La protección continuada a las actividades manufactureras ha sido defendida dando como razón que la productividad aumenta más rápidamente en la producción manufacturera que en la producción primaria y que estas diferencias no son totalmente evaluadas por los empresarios. El ejemplo de los EE. UU. y de los países en desarrollo que han introducido técnicas modernas para la agricultura, sin embargo, demuestra un resultado contrario, a pesar de que esto ha sido opacado debido a comparaciones del crecimiento de la productividad laboral que son afectadas por la tasa mucho más rápida de acumulación de capital en la industria que en la agricultura.

Por otro lado, se puede argumentar que las actividades manufactureras otorgan beneficios sociales no capturados por los cálculos de ganancia del empresario por la "producción" de trabajo especializado y cambios tecnológicos más allá de los efectos temporales de adiestrar a trabajadores y generar conocimientos, a que se hizo mención con relación a los argumentos sobre la industria naciente. Hay una diferencia en este sentido entre actividades manufactureras y agrícolas, ya que la primera generalmente ocupa trabajo menos especializado y técnico y a que los cambios tecnológicos son fomentados principalmente por aglomerados agrícolas más bien que por fundos individuales.

Se debe enfatizar, sin embargo, que ni la magnitud de estas ganancias sociales ni su variación entre industrias son conocidas con grado alguno de confiabilidad. De este modo, mientras que en una época, a la producción textil se la consideró como una industria "vegetativa" en Latinoamérica, ha tenido una de las mejores marcas de mejoramiento productivo en los últimos años. Y, dando mayor protección a firmas que tienen una proporción más alta de trabajo especializado y técnico o capital, en las cuales nuevas tecnologías pueden ser incorporadas, se podría contrarrestar el subsidio dado al trabajo no especializado. O, para ponerlo de otro modo, las ventajas de actividades in-

tensivas en mano de obra calificada y capital, deberían moderar la subsidiación al trabajo no especializado.

Dada nuestra ignorancia con respecto al alcance de los beneficios sociales adicionales que ciertas actividades manufactureras dan, se puede sugerir el aplicar, como una primera aproximación, el "principio de mercado" al conceder protección igual a todas las industrias manufactureras, dejando que la competencia haga el resto. Esta regla debe ser interpretada en términos de tasas efectivas de protección que expresan el margen de protección sobre valor agregado, más bien que en términos de tasas nominales de protección relacionadas con el precio.

La tasa efectiva de protección, definida como el exceso porcentual de valor agregado nacional en una actividad dada (es decir, el costo de la elaboración nacional) sobre el valor agregado en los precios de mercados mundiales (es decir, el incremento neto en ganancias en moneda extranjera), da una medida del costo nacional de ganar (ahorrar) moneda extranjera, en ciertas actividades. Si suponemos que no existen diferencias entre las actividades manufactureras con respecto a las economías que generan, la contribución en crecimiento del sector manufacturero será maximizada —y el costo en recursos nacionales de ganar (ahorrar) moneda extranjera será minimizado— si todas las industrias dentro del sector reciben igual protección efectiva. (1).

Sólo se deben hacer excepciones a esta regla en los casos en que está bien establecido que una industria dada genera sustancialmente mayor (menor) economía externa que el promedio. Al hacer esto, uno debe evitar el uso de aranceles "a medida" que benefician a una firma determinada, en respuesta a presiones hechas por grupos especiales de intereses. En general, la carga de la prueba debería recaer sobre aquellos que solicitan un tratamiento especial.

Además, generalmente será preferible el otorgar tratamiento especial en la forma de subsidios directos más bien que mediante tasas más altas de protección. De este modo, mientras se ha sugerido que industrias tecnológicamente sofisticadas deberían recibir una protección adicional, ya que prometen mejoramientos productivos mayores que el término medio, la subsidiación directa representada por investigación y desarrollo de productos, es preferible a la protección, que puede conducir al establecimiento de firmas ineficientes y de alto costo.

La recomendación para que se dé tasas efectivas de protección iguales a todas las actividades manufactureras, descansa sobre la premisa que el costo de la protección representa una pérdida en eficiencia productiva. Harry Johnson nos recuerda que esta recomendación requeriría ser modificada si se toma en cuenta el costo de consumo de la protección (pérdida en superávit de consumidores) asociado con distorsiones en los precios relativos. En vista de las dificultades que se han debido vencer al medir la pérdida de superávit de consumidores, sin embargo, esta declaración podrá ser sólo algo más que una calificación a la regla general dada más arriba.

Tampoco se justifica la mayor protección a los artículos de lujo basada en un criterio de distribución del ingreso. En tanto que el imponer un impuesto al uso de artículos de lujo sería apropiado en los países donde la re-

(1) Para una prueba formal, ver Trent J. Bertrand, "Decision Rules for Effective Protection in Less Developed Economies", *American Economic Review*, September 1972.

caudación del impuesto a la renta enfrenta dificultades, tales impuestos también deberían ser aplicados a los artículos de lujo producidos localmente, para evitar que su producción sea estimulada. Esto se podría hacer mediante la imposición de un impuesto al consumo de artículos de lujo tanto importados como producidos localmente, a una tasa idéntica.

Se ha propuesto, sin embargo, la aplicación de aranceles más altos para los casos en que los consumidores tienen una preferencia irracional por los productos extranjeros sobre la base de que esto representa un costo a la economía nacional, ya que los bienes de consumo son importados a un costo más alto del que representa el producirlos en el país. Pero las excepciones deben ser hechas rara vez en vista de que tales casos son difíciles de establecer y uno debe evitar la excesiva protección de industrias de bienes de consumo que permite la producción ineficiente y de alto costo.

Con respecto a los niveles convenientes de protección a industrias manufactureras en países en desarrollo, ha sido afirmado que los actuales países desarrollados habían aplicado altas tasas de protección en la primera etapa de industrialización. La evidencia histórica no apoya a estas declaraciones. Con la excepción de Rusia y los EE. UU., las tasas de protección en etapas comparativas de industrialización habían sido mucho más bajas en las naciones desarrolladas de hoy que en países en vías de desarrollo (1). Al mismo tiempo, los casos de Rusia y de los EE. UU. pueden ser explicados por el hecho que, en vista de que estos países tienen grandes mercados nacionales, el costo de protección fue menor que en otras partes. La relación entre el tamaño del mercado y el costo de la protección también explica que el nivel de protección en países desarrollados ha sido inversamente correlacionado con el tamaño del mercado.

En vista del pequeño tamaño de los mercados nacionales para bienes manufacturados en la mayoría de los países en vías de desarrollo, es aconsejable que sigan el ejemplo de las naciones desarrolladas más pequeñas, estableciendo niveles bajos de protección. Considerado también la falta de evidencia sobre economías externas que justificarían altas tasas de protección en países en vías de desarrollo (2), parecería que una protección efectiva que exceda 10 por ciento involucraría costos que no se compadecen con los beneficios esperados.

Una protección adicional podría serle otorgada a las industrias nacientes sobre una base temporal. Aquí también, tasas parejas deberían ser aplicadas para evitar una protección "a medida" en respuesta a presiones provenientes de intereses especiales. Y, sin considerar casos excepcionales, no parece probable que las tasas de protección efectiva de más del doble de aquellas para industrias ya establecidas, sean justificables so pretexto de ser una "industria naciente".

Reformas a la Actual Estructura de Protección.

El esquema propuesto recomienda la imposición de impuestos de exportación óptimos y como regla general, el otorgamiento de una protección efectiva

(1) Ian Little, Tibor Scitovsky, and Maurice Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries*, London, Oxford University Press, 1970, pp. 162-63.

(2) Cf. Bela Balassa & Associates, *The Structure of Protection in Developing Countries*, Baltimore, Md., The Johns Hopkins University Press, 1971, Ch. 4.

a tasas iguales a todas las industrias manufactureras. Sólo se harían excepciones a esta regla en casos en que se pueda establecer que las economías externas se diferencian de la economía externa media; cuando hay preferencia irracional por los productos extranjeros, y, en una base temporal, en los casos de industrias nacientes.

En tanto que este esquema puede encontrar una aplicación directa en un país en una etapa inicial de industrialización, constituye un objetivo a largo plazo para países que se han industrializado amparados por altas tasas de protección. En el segundo caso, se necesita establecer además, cómo se puede lograr este objetivo. A pesar de que el camino que se tome dependerá de las circunstancias particulares de la situación, con factores tanto económicos como políticos afectando la toma de decisiones, se pueden idear líneas generales de conducta en este sentido. La siguiente discusión comenzará con el caso que es característico para la mayoría de los países en vías de desarrollo que hayan establecido una base industrial bajo protección; donde los aranceles sobre productos manufacturados son altos y diversos; donde los subsidios a las exportaciones de productos manufacturados son otorgados a tasas bajas, y donde no existan impuestos de exportación.

En una situación tal, es aconsejable llevar a efecto la reforma del sistema de protección en dos partes. Primeramente, sería necesario encargarse de una devaluación compensada, acompañada de la imposición de impuestos de exportación, óptimos. En segundo lugar, se debería efectuar una reforma a largo plazo de aranceles y subsidios, con cambios que ocurran a través del tiempo de acuerdo a un plan predeterminado.

Una devaluación totalmente compensada involucraría reducciones en aranceles de importación y subsidios de exportación y la imposición de impuestos de exportación proporcionales a la devaluación (1). Pero esto sólo reproduciría la actual —ineficiente por definición— estructura de protección que no es un objetivo apropiado. Más bien, la devaluación compensada tendría que ser empleada para mejorar el sistema de protección. Esto puede lograrse reduciendo las diferencias entre incentivos entre las actividades manufactureras, así como entre sustitutos de importación y exportaciones, y estableciendo impuestos de exportación óptimos.

Para comenzar con el último tema, en la situación descrita más arriba, todas las exportaciones primarias están implícitamente sujetas a impuestos a tasas iguales por medio de la sobrevaluación del tipo de cambio con respecto a una situación de cambio libre, que está asociada con la protección del sector manufacturero. Sin embargo, diferencias en la elasticidad de la demanda extranjera entre exportaciones primarias, requeriría una diferenciación de tasas de impuesto de exportación. De este modo, conjuntamente con la devaluación compensada, se necesitaría que impuestos óptimos fueran impuestos a las exportaciones primarias que estuvieran enfrentando una demanda extranjera menor que infinitamente elástica, en tanto que otras exportaciones primarias no estarían sujetas a impuesto.

(1) Más exactamente, los cambios equi-proporcionales se refieren a precios a los cuales se les ha agregado el arancel (subsidio de exportación o impuesto). De este modo, una devaluación igual a 20 por ciento requeriría reducir un arancel de 50 por ciento a 25 por ciento, y reducir un subsidio de exportación de 32 por ciento a 10 por ciento, aumentando al mismo tiempo un impuesto de exportación de 4 por ciento a 20 por ciento. Las exportaciones que no recibieran subsidios, o aquellas que recibieran subsidios a una tasa menor que la devaluación, estarían también sujetas a un impuesto, bajo una devaluación totalmente compensada.

La introducción de impuestos de exportación diferenciados (explícitos) sobre productos primarios, mejoraría la eficiencia de la distribución de recursos y permitiría explotar el poder monopólico del país. Esto es porque los desincentivos a las exportaciones primarias en el caso en que el país sea un "price taker" se verían reducidos, en tanto que los impuestos sobre bienes que estuvieran enfrentando una demanda menor que infinitamente elástica, serían fijados sobre la base de las condiciones de la demanda extranjera (y de la oferta nacional).

También se fomentaría las exportaciones y se mejoraría la eficiencia, reduciendo las diferencias entre los incentivos a las ventas nacionales y extranjeras de bienes manufacturados. Esto se puede lograr fijando una tasa de devaluación más alta que la tasa de subsidio a la exportación, el que sería eliminado conjuntamente con la devaluación. El mejoramiento que resultaría en la balanza de pagos permitiría bajar los aranceles a un grado mayor que el alcance de la devaluación, por ende mejorando aún más la eficiencia de la distribución de recursos.

Otra ventaja de este procedimiento es que, al transformar subsidios de exportación en una devaluación, se elimina la posibilidad de represalias. Esta posibilidad existe bajo las reglas de "GATT" que tratan a los aranceles de importación y a los subsidios de exportación en forma diferente; en tanto que los aranceles de importación no están sujetos a represalias, los países miembros tienen el derecho de imponer derechos compensadores sobre bienes que se están beneficiando de subsidios de exportación. A pesar de que esta regla ha sido raramente aplicada, ha sido un factor que desalienta el uso de subsidios de exportación en países en vías de desarrollo.

Otro factor desalentador ha sido la oposición política a los subsidios de exportación, por considerarse que aumentarán los lucros indebidamente. Tales objeciones erróneas que reflejan una falta de conocimiento del principio de ventajas comparativas y el efecto aumentador de lucros de la protección, cesarán cuando se efectúe una devaluación compensada, ya que el aparente costo de los subsidios de exportación, desaparecerá.

La devaluación compensada también debería ser usada para simplificar la estructura arancelaria. Las grandes diferencias en tasas de arancel observadas en muchos países en vías de desarrollo han redundado en diferencias aún más grandes en tasas efectivas y ocasionalmente han redundado en valor agregado negativo a precios internacionales, con el costo de divisas de insumos excediendo las divisas ahorradas mediante el reemplazo de importaciones por producción nacional. (1). De este modo, la devaluación compensada ofrece una oportunidad para tomar el primer paso hacia una estructura de protección más racional.

Sin embargo, grandes reducciones en tasas netas de arancel (es decir, aranceles ajustados por la devaluación) raramente pueden ser efectuadas instantáneamente. Además de la oposición por parte de intereses creados que puedan entorpecer el éxito de una devaluación compensada si ésta está unida a sustanciales reducciones de aranceles, la posibilidad de un desconjuntamiento industrial aconseja adoptar un enfoque gradual. De este modo, sería deseable fijar metas arancelarias (y de subsidios de exportaciones) a largo plazo, y el acercarse a estas metas mediante cambios anuales. A fin de reducir la inseguridad y de proveer incentivos para ajustarse a los niveles de protección de la

(1) Balassa, *The Structure of Protection in Developing Countries*, *ibid.*

meta fijada, tanto la meta como los cambios anuales proyectados deberían ser puestos en conocimiento público con anterioridad.

Ya que el esquema propuesto involucraría igualar las tasas de protección a través de las industrias, así como para exportaciones y sustitutos de importación, en la mayoría de los países de desarrollo los cambios anuales significarían reducir las diferencias en aranceles entre las industrias, así como su nivel medio, y también aumentar los subsidios de exportación.

Al mismo tiempo, sería deseable conceder subsidios de exportación en una forma que no están sujetos a represalia bajo las reglas de "GATT", tales como devolución de impuestos y de aranceles y preferencias crediticias.

Las consecuencias de la reforma para la balanza de pagos y para el presupuesto del Gobierno, también deberían ser indicadas. Además, como los efectos de los cambios propuestos sobre el empleo y sobre la producción industrial son difíciles de prever, resguardos deben ser provistos; por ejemplo, postergar el cambio correspondiente al próximo año, en caso que el cambio anterior haya conducido a una sustancial reducción de empleos y de producción.

En los casos en que los aranceles son muy altos y muy dispersos, uno puede proceder de dos pasos, estableciendo metas intermedias alcanzables a través de un período de digamos cinco años. Esta alternativa tendría la ventaja adicional de reducir la oposición a la reforma, permitiendo además que se llevara a efecto un proceso de aprendizaje para los productores así como para las autoridades. La experiencia del primer período de ajuste puede entonces incluir a las metas finales.

Relación entre Tasas Nominales y Efectivas.

Se ha notado que las tasas de protección de las metas deben ser formuladas en términos de protección efectiva más bien que de protección nominal. Los aranceles y los subsidios de exportación — son, sin embargo, impuestos en términos nominales. Esto conduce a la pregunta que ¿cómo se puede lograr el conjunto deseado de tasas efectivas a través de una elección apropiada de tasas nominales?

En tanto existan productos primarios sin protección —y desprotegidos— tasas nominales iguales sobre bienes manufacturados no garantizarían la igualización de tasas efectivas sobre todas las actividades manufactureras, ya que las industrias que usarán estos productos como insumos, recibirían una protección efectiva más alta que aquellas industrias que usaran insumos protegidos. Más bien, el igualar tasas efectivas requerirá una graduación de las tasas nominales, de etapas más bajas a etapas más altas de transformación. (1).

Se pueden usar dos enfoques posibles para fijar tasas nominales correspondientes al conjunto de tasas efectivas deseadas: invirtiendo una matriz completa de insumo-producto o procediendo producto por producto de etapas más bajas a etapas más altas de procesamiento. Ambos métodos tienen sus desventajas; la primera es sensible a errores en los coeficientes de insumo-producto,

(1) Presumamos que el país es un "price taker" con respecto a todos los productos primarios y que los insumos representan la mitad del valor de "output" del mercado mundial, en cada etapa de fabricación. Un arancel del 50 por ciento incluyendo subsidio de exportación, en la primera etapa de transformación (empleando insumos primarios que no estuvieran sujetos a derechos) ahora sería igual a 10 por ciento de protección efectiva. El mismo resultado en la segunda etapa de fabricación requeriría fijar los aranceles nominales en 7,5 por ciento, y las tasas nominales tendrían que subir en etapas siguientes, hasta llegar a 10 por ciento.

mientras que la segunda involucra dificultades debido al hecho que un determinado insumo (por ejemplo el petróleo) puede tener una variedad de usos, y bienes a niveles más altos de fabricación, tales como maquinaria, son ocupados como insumos en etapas más bajas. En la práctica, ambos enfoques pueden ser combinados al trasladarse desde niveles de fabricación más bajos hasta niveles más altos, y verificando los resultados por medio de la inversión de la matriz completa.

El segundo enfoque ha sido empleado ventajosamente en Corea, donde se establecieron "árboles de productos" basándose en el uso de ciertas materias primas, siendo la meta mejorar la estructura de tasas efectivas a través de cambios en las tasas nominales. Se puede considerar que este enfoque es exitoso en la medida que los problemas, debido al uso múltiple de ciertos materiales y al doble papel que juega la maquinaria como producto final e insumo intermedio, puedan ser manejados por iteración.

En la reforma arancelaria de Corea, las categorías de bienes fueron diferenciadas sobre la base de un insumo determinado y los aranceles fueron iguales dentro de cada categoría. Este procedimiento tiene la ventaja de reducir la posibilidad de error al estimar los coeficientes de insumo-producto dentro de un marco desagregado. Pero el fijar tasas nominales iguales a determinadas categorías de productos también representa un compromiso de igualar las tasas efectivas, ya que los bienes dentro de una categoría dada pueden tener diferentes estructuras de insumos, de modo que sus tasas efectivas serán diferentes si las tasas nominales sobre los productos finales son iguales (2).

Conclusión.

En este trabajo se han hecho recomendaciones para reformar el sistema de protección en países en vías de desarrollo que han establecido una base industrial amparados por aranceles altos. Habiendo indicado la superioridad de los aranceles por sobre las restricciones cuantitativas, el trabajo ha indicado un esquema de protección "ideal" que implicaría imponer impuestos de exportación óptimos a bienes que afrontan una demanda menos que infinitamente elástica y, con algunas excepciones, otorgando una protección efectiva pareja, a las actividades manufactureras. Estas medidas estarían acompañadas de una acción tomada para reducir las imperfecciones en los mercados de factores.

Se ha sugerido, además, que como un primer paso para reformar la estructura de protección, debería ser emprendida una devaluación compensada, conjuntamente con la imposición de impuestos de exportación óptimos y una reducción de las diferencias en incentivos entre las actividades manufactureras y en la producción para los mercados nacionales y extranjeros, así como igualando los aranceles y los subsidios de exportación sobre bienes manufacturados a través de un período pre-determinado. En tanto que la devaluación compensada podría ser usada para mejorar la estructura de protección, la adopción de una estructura de protección descable, llevaría tiempo. Esto se debería hacer dentro de un período de transición, con metas de niveles de protección y ajustes anuales, fijados de antemano.

(2) Bela Balassa y Daniel Schydlosky, "Indicators of Protection and of Other Incentive Measures" en *The Role of the Computer in Economic and Social Research in Latin America*. (Nancy D. Ruggles, ed.). Proceedings of a Conference on the Role of the Computer in Latin American Economic Research, held in Cuernavaca, 1971 New York, National Bureau for, 1974, pp. 331-46.

NOTAS SOBRE DINAMICA DE LA LIBERALIZACION
DEL COMERCIO

ARNOLD C. HARBERGER (*)

(*) Profesor, Universidad de Chicago.

INTRODUCCION

Por medio de este trabajo intento explorar los caminos alternativos hacia la liberalización del comercio. ¿Cuáles caminos son mejores, cuáles son peores, y por qué? Sin necesidad de decirlo, cuando se formulan preguntas de un modo tan general, ellas pueden ser respondidas desde muchos ángulos. He considerado enfocarlas principalmente desde el ángulo de la teoría económica básica. En mi trayectoria en economía aplicada, siempre he encontrado que el camino más seguro hacia una buena solución a algún problema, es "llegar a los fundamentos" del mismo. Y esto he tratado de hacer aquí. Mediante este trabajo espero haber ayudado a mis lectores a identificar los componentes esenciales del problema, y a obtener una visión más clara acerca de qué líneas de solución parecen ser más prometedoras.

Pero este trabajo, como tal, no pretende evaluar ni discutir soluciones muy específicas, lo que no dejaría de ser una tarea interesante pero que quedaría fuera del propósito del mismo. En cambio, está dirigido hacia los aspectos conceptuales del problema, comenzando con una materia que es bien conocida por los estudiantes de teoría de comercio internacional, y siguiendo (en Secciones II y III) con otra posiblemente mucho menos conocida. Finalmente, en la Sección IV, hay una discusión sobre lo que, al menos para mí, es una nueva manera de mirar el comercio y los problemas de ubicación, tema fascinante y que tiene ramificaciones que van mucho más allá del asunto de la liberalización del comercio.

1.— EL "PUSH AND PULL" * DE RECURSOS EN UNA LIBERALIZACION DEL COMERCIO.

En esta sección intento revisar las partes relevantes de la teoría del comercio internacional en un esfuerzo para clarificar la naturaleza de la presión sobre los recursos económicos que resultaría de la liberalización del comercio. En parte, este trabajo es meramente un ejercicio de clasificación, para hacer resaltar claramente los distintos tipos de situaciones de las cuales se podría comenzar un programa de liberalización de comercio, y para delinear las distintas características que el proceso mismo de liberalización podría tener. El fin de esta sección, no es, en efecto, presentar nuevos conocimientos, sino especificar (clarificar, delinear) precisamente de qué estamos hablando.

Mi uso de los términos "empuje de recursos" y "atracción de recursos" tiene la intención de denotar la naturaleza de las fuerzas económicas puestas en movimiento por las acciones de política bajo discusión. En especial, tengo en mente que los dueños de recursos raramente se quejan cuando son objeto de

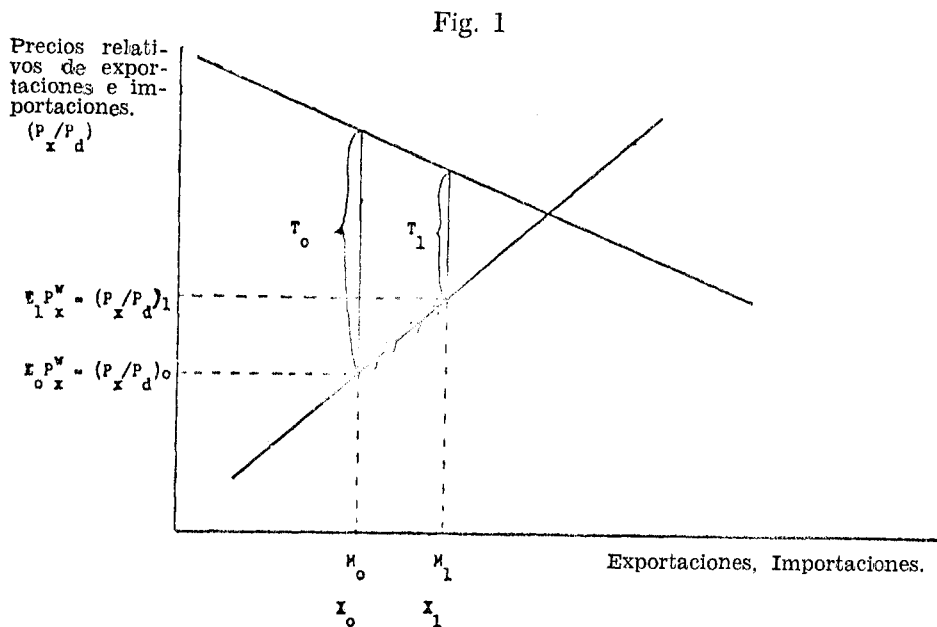
* "Empuje y atracción".

lo que yo llamo “atracción de recursos”, pero que rara vez se dejan de quejar cuando se encuentran confrontados por un “empuje de recursos”. De este modo, la distinción sirve para fijar la atención en las probables fuentes de oposición política a un programa de liberalización así como en las direcciones en las cuales dicho programa podría generar problemas adicionales de desempleo, o subempleo de determinados recursos.

Esta discusión será llevada a efecto dentro de un marco de equilibrio general. Aun cuando los ejemplos que se usen tengan un sabor a equilibrio parcial, éstos deben ser interpretados como encajados en un modelo más general. Especialmente, se supondrá que el punto de partida es un total equilibrio bajo restricciones de comercio, es decir, en donde los mercados de bienes internacionales, de factores y bienes nacionales se caracterizan por oferta = demanda.

a.— Reducción de una barrera general a las importaciones, cuando no existen bienes nacionales que compitan directamente con las importaciones.

Este es el más sencillo de los casos posibles. Está representado en la Figura 1. Las curvas de oferta de exportación y demanda de importación están yuxtapuestas (basadas en la “hipótesis de país chico” clásica, de teoría de comercio internacional que dice que el país en cuestión no puede afectar los precios del mercado mundial, ni de sus importaciones ni de sus exportaciones), y la liberalización es una supuesta reducción de una tarifa uniforme ad valorem.



Está claro en este caso, que para el mercado descrito, solamente está operando una “atracción de recursos”. Los recursos son atraídos hacia el sector exportación, como consecuencia de la liberalización de comercio, a través de un alza en los precios de exportación (p_x) con respecto al nivel general de los precios de los bienes nacionales (p_d). Estos recursos presumiblemente saldrían de la producción de bienes nacionales, de donde habrían sido “liberados” por un cambio en la demanda, hacia importaciones. Pero en el caso escogido,

no concibo que los recursos sean "empujados" fuera de la producción de bienes nacionales. Guardo esta idea para el caso en que hay actividades específicas que son especialmente golpeadas por el disturbio que está siendo analizado, como en el caso (b).

b.— Reduciendo una tarifa de importación donde hay producción nacional de estrecha sustitución.

Este caso está descrito en las Figuras 2a y 2b. Como consecuencia de la reducción de tarifas de T_0 a T_1 , $S^0_m Q^1 S^1_m$ de los recursos son "empujados" fuera de la producción sustituto-de-importación, mientras que $X^0 R^1 X^1$ de los recursos son "atraídos" hacia la actividad de exportación.

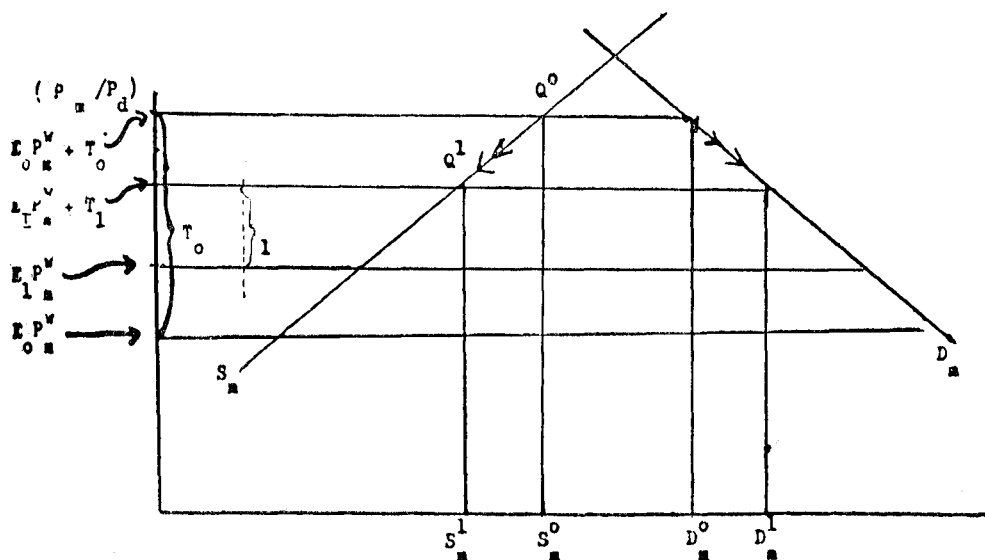


Fig. 2a.

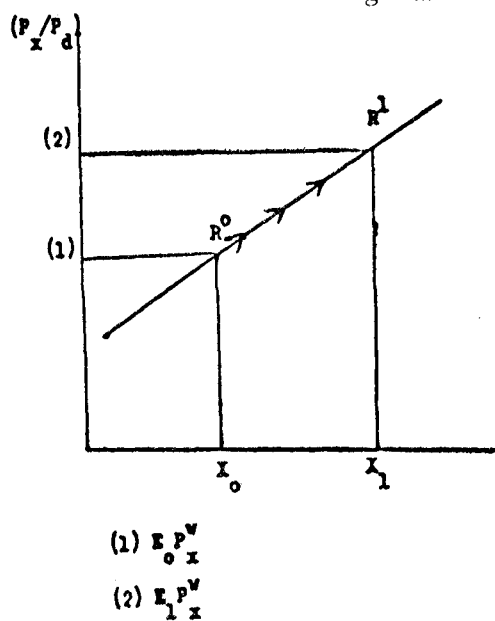


Fig. 2b.

Prefiero mantener claros los flujos brutos de recursos comprometidos en movimientos de “empuje” y “atracción”, porque no existe garantía de que tendrán la misma especialización, las mismas pericias ni otros atributos que los haga más útiles en ciertas actividades que en otras. Siguiendo con esta preferencia, concebiría que $S^0_m Q^0 Q^1 S^1_m$ de recursos fueran lanzados al “pool” general —buscando reempleo principalmente en el sector doméstico de la economía—, mientras que $X^0 R^0 R^1 X^1$ de los recursos son “atraídos” fuera de ese mismo “pool” general para entrar a las nuevas actividades de exportación estimuladas. Para algunos fines, sin embargo, podría ser interesante conocer el efecto neto de los “empuje” y “atracción” de recursos que hayan sido identificados. En general, la liberalización del comercio conducirá a una predominancia de “atracciones” sobre “empujes”, aunque ciertamente no una predominancia incalificada. La predominancia es bastante clara e inequívoca si los movimientos de recursos son medidos en términos de precios internacionales. De este modo, el área sombreada verticalmente (C) en Figura 3b debe exceder el área sombreada horizontalmente (A) en Figura 3a (de hecho, debe ser igual a la suma de áreas sombreadas horizontalmente (A) más el área punteada (B) de la Figura 3a).

Sin embargo, en términos de recursos nacionales, la cantidad efectiva de recursos “empujados” que hemos identificado, es el área sombreada horizontalmente (A), más el área sombreada diagonalmente (D), de la Figura 3a, mientras que la correspondiente “atracción” de recursos es el área sombreada verticalmente (C), más el área sombreada diagonalmente (F), de la Figura 3b. Bien claramente, es posible que el “empuje” de recursos en este sentido exceda a la “atracción” de recursos. Esta es la primera calificación. Pero la segunda calificación es igualmente importante: en la medida que el “empuje” de recursos nacionales exceda a la correspondiente “atracción” de recursos como han sido definidos, el país está inequívocamente ganando por concepto de las redistribuciones de recursos en cuestión: la ganancia neta, siguiendo los postu-

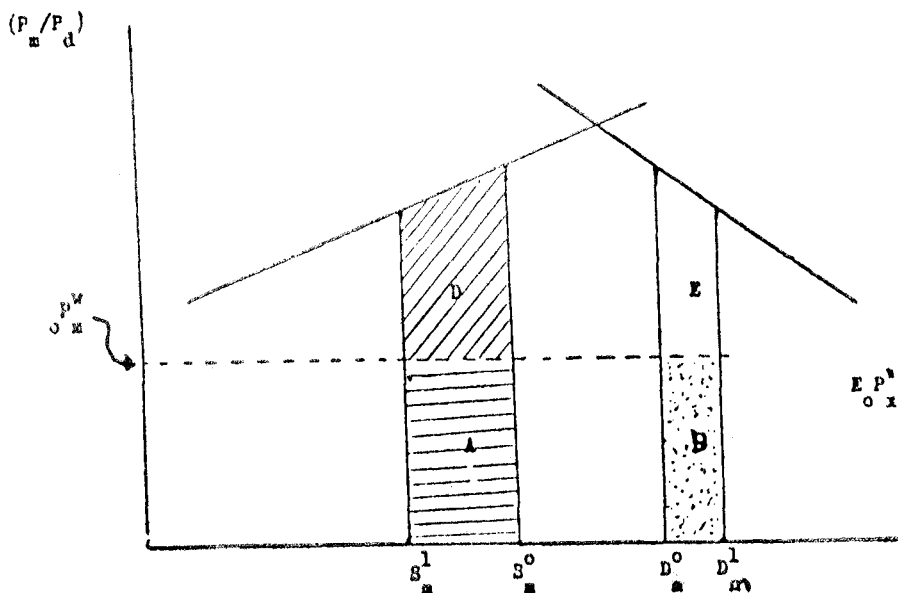


Fig. 3a.

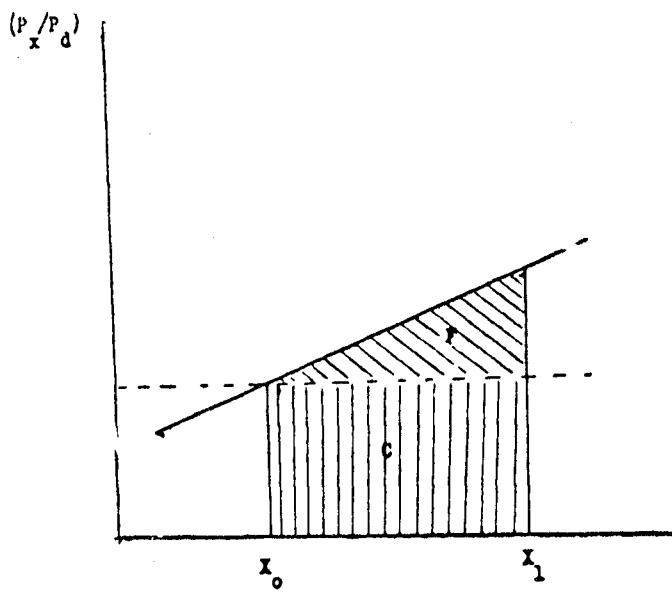


Fig. 3b.

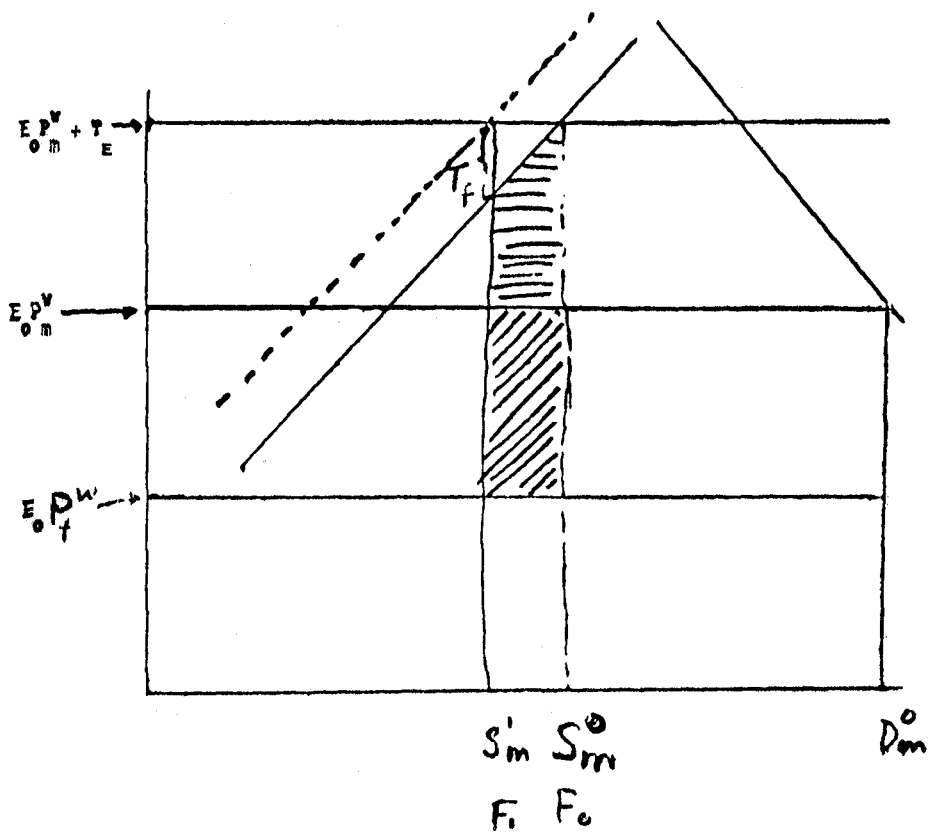


Fig. 4

lados normales de la economía del bienestar aplicada es $A+B+D+E-C-F$ (que es igual a $D+E-F$, dada la condición $A+B=C$). Si el "empuje" de recursos $A+D$ excede la "atracción" $C+F$, esto obviamente significa que el país está ganando (siendo la ganancia el "empuje" neto de recursos *más* $B+E$).

c.— *Aumento del arancel a un insumo cuando el producto final está sujeto a un arancel más alto.*

Es otro camino importante hacia la liberalización del comercio para muchos países, tan importante como la reducción continuada de aranceles más altos sobre productos finales. Este caso es descrito en la Figura 4 para una alteración (perturbación) suficientemente pequeña como para que no se consideren los efectos de los tipos de cambio (a pesar de que fácilmente podrían ser considerados, en un ejemplo algo más complicado). Presumo que un insumo importado F , cuyo precio es P_{wf} en el mercado mundial, es usado en la producción de un bien sustituto de un producto importado S_m .

Inicialmente no hay arancel sobre F , pero más tarde se le impone un arancel de T_f . Existe un arancel de T_m sobre la importación del producto final, que permanece sin alteración a través del proceso. El equilibrio inicial es en S_m^0, F_0 , donde S_m^0 representa el volumen inicial de la producción sustituto-de-importación y F_0 el valor inicial de F , usado en él (la igualdad entre S_m y F nace de la presunción que F entra a la producción de S_m en proporciones fijas). Los tres "precios" indicados en el eje vertical de Figura 4 son, respectivamente, 1) el valor ($E_0 D P_{fw}$) del insumo importado usado por unidad de producción del sustituto-nacional; 2) el valor de una unidad de una importación de producto final, neto de arancel, y 3) su valor ($E_0 P_{mw} + T_m$) bruto de arancel. Un arancel de T_f tiene el efecto de mover la curva de oferta de sustitutos-nacionales, hacia arriba, reduciendo las cantidades de S_m producidos y las cantidades importadas de F a $S_m^1 F_1$. Las importaciones de M aumentan de $S_m^0 D_m^0$ a $S_m^1 D_m^1$ reflejando la naturaleza promotora de comercio, de un impuesto sobre un insumo. El aumento neto de importaciones generado por la imposición de T_f se muestra por el área sombreada diagonalmente en Figura 4, mientras que la ganancia neta en bienestar está representada por el área sombreada horizontalmente.

De este diagrama es fácil ver cómo un arancel a un insumo produce un beneficio, y cómo este beneficio nace exclusivamente de la presencia de un arancel pre-existente en el producto final (aquí S_m) en el cual se ocupa el insumo. (Nótese que la ganancia de bienestar sería negativa si T_m fuera cero. En este caso el comercio sería artificialmente promovido por la imposición de T_f , dando lugar a una protección efectiva negativa de S_m).

El "empuje" de recursos en este caso es la suma de las dos áreas sombreadas, y por lo tanto es igual al aumento neto en importaciones más la ganancia en bienestar ocasionada por T_f . Nótese que no hay cambio en la cantidad demandada, comparable al movimiento de $O^0 m$ a D_m en la Figura 3a. En este sentido el aumento de aranceles sobre insumos importados tiene beneficios que están más íntimamente ligados al "empuje" de recursos comparado con el caso de la rebaja de aranceles sobre productos finales. Pero es importante notar que ganancias sustanciales de bienestar pueden lograrse mediante el alza de aranceles sobre insumos importados (incluyendo bienes de capital) hasta niveles cercanos al término medio de arancel para produc-

tos finales. Es precisamente por mi creencia que el alza de aranceles sobre insumos y bienes de capital tiene un potencial tan significativo como instrumento de liberalización de comercio, que he dedicado una subsección especial a este tema.

II.— REFLEXIONES SOBRE EL “EMPUJE” Y “ATRACCION” DE RECURSOS.

1.— Un hecho importante y obvio que conviene destacar con respecto a la anterior descripción del “empuje” y “atracción” de recursos para varios casos de liberalización de comercio, es que el análisis es estrictamente de largo plazo y estática comparativa.

En el análisis, las perturbaciones que están siendo analizadas no afectan el balance neto del comercio (a pesar de que si afectan importaciones totales y exportaciones totales, en igual medida); los agentes económicos se presume que están sobre sus respectivas funciones de oferta y demanda tanto “antes” como “después” del cambio en política; estas funciones a su vez están expresadas en términos de precios relativos, de este modo cuadrando con el modelo neo-clásico; además, eliminando ilusiones de dinero y/u otros desplazamientos transitorios, colocan el análisis en el mundo de equilibrio de largo plazo.

El modo en que he descrito los “empuje” y “atracción” está, espero, totalmente de acuerdo con esta interpretación. Concentrándonos en bienes comercializados y sus sustitutos inmediatos producidos localmente, preguntamos ¿cuales de estas actividades son conducidas a expandirse y cuales a contraerse como consecuencia de la perturbación que está siendo analizada? Esta expansión y esta contracción son *independientes* del proceso de ajuste —uno podría tener un nivel de precios nacionales fijo y un tipo de cambio que aumentara a medida que el comercio fuera liberalizado, o un tipo de cambio fijo y un proceso de deflación nacional puesto en marcha por la liberalización del comercio, o cualquiera combinación de estas operaciones (tal como devaluando más de lo que dictaría un reglamento de paridad de poder de compra, para una tasa de inflación dada; o inflando menos de lo que tal reglamento requiriera, para una tasa de devaluación dada). Al final, es decir una vez completado el proceso de ajuste los “empujes” y “atracciones” de recursos tienen que ser como se ha indicado.

Este enfoque permite separar el problema de ajustes a la liberalización del comercio, en dos subdivisiones naturales: 1) ¿cuán grande es el problema y dónde está localizado?, y 2) ¿cuál es el mejor modo en que una política puede enfrentar los desafíos impuestos por un problema de un tamaño y localización dadas? El análisis hecho hasta ahora se ha referido a la primera de estas divisiones. Y, a pesar de su naturaleza tan directa, creo que emergen algunas conclusiones útiles.

a) Donde no existen sustitutos nacionales cercanos para las importaciones afectadas, no hay problema de “empuje” de recursos. Los recursos son “atraídos” hacia el sector exportación desde la “esponja” general del resto de la economía, pero ningún sector en especial es golpeado por el movimiento de liberalización.

b) Aún donde existen sustitutos nacionales para las importaciones afectadas,

tadas la "atracción" de recursos probablemente sobrepasará al "empuje". Pero esto no debe considerarse como que significa que los problemas que el "empuje" de recursos ocasiona se tornan por ello mas fáciles.

c) El "empuje" de recursos es relativamente mucho más fuerte en los casos en que se suban los aranceles de los insumos importados utilizados en sustitutos nacionales de productos finales importados. Aquí, ninguna parte del shock es amortiguado por el alza del precio del producto final; su peso total se siente en la expulsión de recursos, de la producción del producto final en cuestión. Este "empuje" de recursos es igualmente fuerte no obstante el alcance de la protección dada al producto final (siempre que dicha protección no sea prohibitiva de importaciones, de tal modo que el mercado nacional quedara aislado de los precios mundiales). Lo que cambia según el grado de protección del producto final es: 1) el modo de "ganancia de bienestar" como resultado de colocar el arancel sobre el insumo (la ganancia aumenta junto con el arancel sobre el producto final), y 2) el alcance de la correspondiente "atracción" de recursos generado en el sector exportación (esta "atracción" decreciendo, como una tracción del "empuje", con mayores tasas de arancel sobre el producto final).

2.— Un segundo hecho obvio que surge de la discusión anterior es que el monto del "empuje" de recursos comprometido en cualquier movimiento de liberalización dado, está inversamente relacionado a la elasticidad de oferta en la actividad afectada. La inelasticidad de oferta actúa, en un sentido, como un amortiguador de shock. Sin embargo, debe reconocerse que la inelasticidad de oferta no reduce la fuerza misma del shock —solamente aleja parte de esa fuerza del "empuje"— hacia la reducción de rentas económicas. La dificultad, desde un punto de vista de política es que aunque, para los problemas que se analizan, la pérdida en rentas involucradas en un movimiento hacia atrás en la curva de oferta afectada, no son pérdidas para el país en forma global, los perdedores se quejarán y serán igualmente audibles que aquéllos amenazados de una pérdida derivada de un empuje de recursos.

Ciertamente esto es de esperarse —simplemente desde un entendimiento de los principios económicos comprometidos. A medida que uno se mueve por la curva de oferta, los recursos que son sacados de la actividad en cuestión están, presumiblemente, (por lo menos para la curva de oferta a largo plazo en un ambiente de total equilibrio) siendo absorbidos en otras actividades donde el rendimiento neto para sus dueños, es aproximadamente igual a aquél, en la actividad de la cual dichos recursos fueron desplazados (medidos en el punto en la curva de oferta, en el cual dicho desplazamiento ocurre). Sin embargo, entre los recursos que permanecen en la actividad inicial, ha de haber algunos que están absorbiendo la caída en renta económica (qdp) ocasionada en el desplazamiento por la curva de oferta. La "atracción" de recursos (pdq) —por lo menos en la interpretación de equilibrio pleno— ocasiona una indiferencia aproximada por parte de los dueños de recursos involucrados. La pérdida en renta (qdp) es pérdida neta clara para los dueños de esos recursos —pero no para la economía en forma global—, para los casos que estamos considerando. No es de extrañarse entonces, que los perdedores de renta, reclamen.

Lo que es interesante en este contexto es que la mayor parte de las discusiones a nivel de políticas, con respecto a la liberalización del comercio, se

enfocan en los recursos que deben ser trasladados fuera de la actividad en cuestión. En esa discusión, por lo menos, es el desempleo y no la pérdida de rentas, lo que representa la amenaza. A pesar de que en nuestro propio análisis, hasta el momento, hemos —por la presunción de total ajuste— pasado por alto el problema de desempleo, es bien claro que la única fuente de la cual tal desempleo podría venir si relajáramos esa presunción, sería del elemento “empuje” de recursos que hemos identificado. E igualmente claro es el hecho que no todos los componentes del “empuje” de recursos terminarían estando desempleados, y además, que la pérdida de bienestar para aquellos factores que terminen desempleados, será menor que su participación en lo que hemos llamado el elemento “empuje” de recursos (siempre que su precio de oferta sea en cualquier medida mayor que cero, esto debe ser cierto).

La observación que yo quisiera hacer en este punto sería que uno puede esperar que aquéllos amenazados con pérdidas en sus rentas vendrán a las autoridades quejándose que si algo no se hace para salvar la situación, ellos tendrán que cerrar sus fábricas, o al menos despedir a un gran número de sus empleados. El problema es que es muy posible que digan esto aun cuando no sea cierto, y que probablemente exagerarán los números involucrados, si es que es cierto hasta alguna medida. Lo que se necesita es un plan que les haga difícil a los dueños y gerentes el aguijonear a los fijadores de políticas para llevarlos a una inacción —en este caso llevándolos a mantener una estructura altamente restrictiva de aranceles, etc.— mediante la amenaza de que consecuencias desastrosas se presentarán si una determinada medida de política es tomada (liberalización de aranceles en este caso).

III.— MECANISMOS DE AJUSTE Y ESTRATEGIAS

1.— Con respecto a lo que hemos tratado bajo la rúbrica de “empuje” y “atracción” de Recursos uno tiene la vaga sensación de que el “empuje” de recursos pueda ser dañino y que la “atracción” de recursos (pueda ser buena), —a pesar del hecho que los movimientos de recursos en cuestión— están presumiblemente rectificando alguna ineficiencia de distribución pre-existente.

Esta sensación vaga puede tal vez ser expresada mejor mediante el pensamiento de que si la redistribución en cuestión es un movimiento de una cierta cantidad de recursos de A a B, es mejor que ellos sean arrastrados a B más bien que empujados desde A.

Esta sensación, que creo ha sido en algún momento compartida por la mayoría de los economistas que se han detenido a pensar sobre problemas de redistribución de recursos, es muy semejante al frecuente juicio de los economistas en el sentido que la devaluación es preferible a la deflación como una medida para ajustar un vacío en la balanza de pagos, y la casi igualmente común conclusión (a pesar de que menos frecuentemente expresada) de que la política debería estar basada en favor de la inflación ya que los costos sociales de una cantidad dada de deflación son tanto mayores que aquellos producidos por una cantidad correspondiente de inflación.

Esta no es la ocasión de tratar de laborar en los temas recién mencionados. Quiero simplemente hacer notar de que hay por lo menos un grano de verdad en ambas ideas, y sin embargo, ninguna de ellas se presenta como

una proposición firme y teórica general. Sucede lo mismo con respecto al "empuje" de recursos y "atracción" de recursos. Mi propósito primordial al exponer el análisis comparativo estático de largo plazo fue en primer lugar enfatizar que los movimientos de recursos requeridos como consecuencia de cualquier movimiento de liberalización dado, eran todos, a la larga, iguales —*prescindiendo* del mecanismo de ajuste (siempre que dicho mecanismo no introdujera nuevas distorsiones al cuadro). Esto significa que no podemos cambiar la magnitud de los "empuje" y "atracción" de recursos según lo explicado arriba (para una perturbación dada). ¿Cuál es el sentido, por lo tanto, en pedir "atracciones" en lugar de "empujes", al estar estas magnitudes ya determinadas por la naturaleza del problema?

He intentado, con alguna dificultad, abordar esta pregunta, que no es de ninguna manera tan sencilla como parece. Mi conclusión tentativa derivada de esta lucha es que la pregunta tiene sentido sólo en la medida que las curvas de largo plazo descritas en Figuras 1, 2, 3 y 4, enmascaran o de otro modo oscurecen algunos movimientos relevantes. Para decirlo de otro modo, si las curvas en las Figuras en cuestión contenían toda la información relevante, no habría motivo para preferir un camino por sobre el otro, como un modo de desplazarse entre dos equilibrios. Sería una cosa de indiferencia el que si el mecanismo de ajuste operara por medio de la devaluación o de la deflación, que si las reducciones de arancel llegarán de a golpes pequeños o grandes, que las reducciones de aranceles fueran o no acompañadas por devaluaciones simultáneas, etc.

Si preferimos un mecanismo de ajuste, o un modo de efectuar un movimiento de liberalización a otro, debe ser por motivos que no aparecen en las Figuras 1-4, y que sin embargo son importantes. ¿Cuáles pueden ser estos motivos?

Aquí tengo una respuesta que puede que no cuente la historia completa. Esta respuesta es que preferimos caminos directos de movimiento entre un equilibrio y otro, a caminos que "tiran por encima del blanco". El "empuje" neto de recursos involucrado en un movimiento dado pueden ser 10 unidades, pero un camino puede dar un "empuje" de recurso bruto de 25 unidades seguido de un decrecimiento de 15; otro, un "empuje" bruto de 18 unidades seguido de un decrecimiento de 8 y aún otro camino puede dar un "empuje" de recurso bruto de 10 unidades, sin ningún "movimiento compensatorio". Creo que estaremos de acuerdo con el que el último camino de ajuste es el preferido, y que el primer camino señalado es el peor (por lo menos si ninguna otra complicación entra en el cuadro). Mis únicas preguntas son si tales otras complicaciones existen y si son importantes. Por el momento, mi respuesta sería... tal vez. Pero creo que podemos obtener una gran cantidad de "rendimiento" del "principio de economía" de movimiento de recursos, tomado por sí solo. Y esto es lo que tengo proyectado hacer en los puntos que siguen.

2.— Considere la preferencia normal de la devaluación por sobre la deflación como un mecanismo de ajuste. Describamos en Figuras 5a, 5b y 5c, tres movimientos alternos de un equilibrio completo, a otro. Los movimientos en cuestión están expresados en términos de movimientos de demanda global y oferta global.

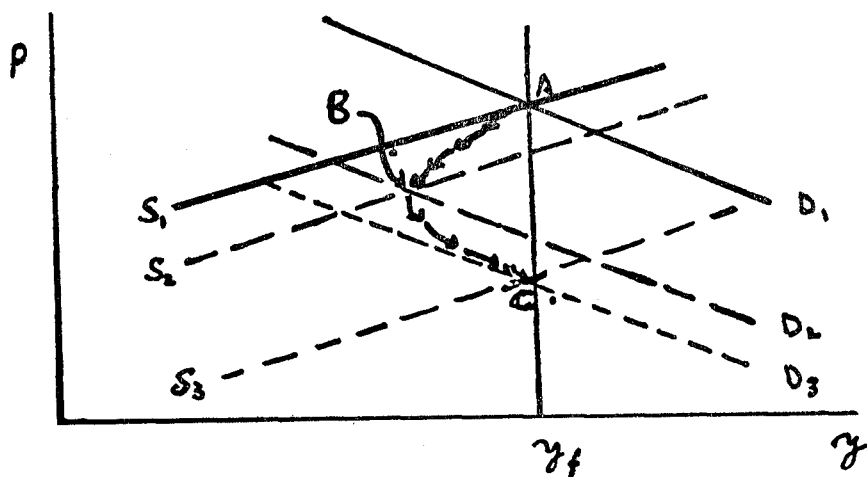


Fig. 5a.

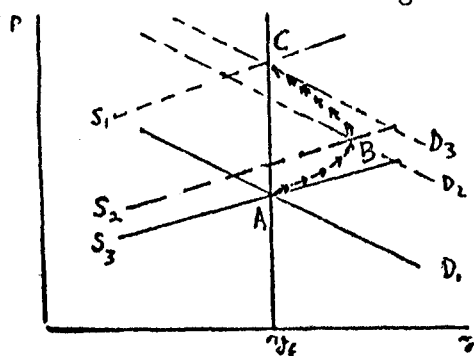


Fig. 5b

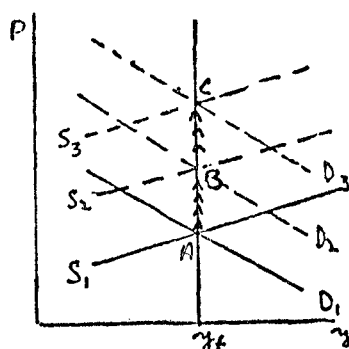


Fig. 5c.

En estas figuras no he colocado a la economía en una posición de desequilibrio inicial ya que esto habría complicado el cuadro considerablemente y no es esencial para mi argumento. Lo que tenemos en la Figura 5a es un caso de deflación pura. La idea aquí es que la reacción inicial de la demanda global frente a la política monetaria es más fuerte que la reacción de la oferta global. De este modo, la iniciación de un proceso de deflación desvía la demanda global hacia abajo más que a la oferta global. La producción declina a medida que los precios bajan (Camino de A a B). Por último la caída deflacionaria también afecta a la oferta global en una cantidad igual de demanda global, de manera que hay un nuevo movimiento en el camino de B a C. He llamado a la Figura 5a: Deflación Pura con Tipos de Cambio Flexibles, no para enfatizar el aspecto tipos-flexibles pero meramente para que refleje mi juicio que el camino de ajuste hacia una política deflacionaria sería algo así como el camino descrito en 5a *aun cuando* el tipo de cambio fuera flexible. *A fortiori* podría ser así si el tipo de cambio se mantuviera fijo y si en algún punto posterior (digamos en el movimiento S2, D2 a S3, D3) fuera revaluado bruscamente.

La Figura 5b muestra el camino probable de respuesta a un proceso de inflación, con un tipo de cambio fijo mantenido como constante por un tiempo. La inflación trabaja de manera que la demanda global suma más que la oferta global —puesto de otro modo, el dejar de devaluar simultáneamente

con la inflación, “frena” artificialmente el alza de precio de la oferta. Cuando finalmente ocurre el alza en el movimiento de B a C, tenemos una desviación más brusca en la oferta que en la demanda global.

La Figura 5c presenta en cierta medida una versión idealizada de un proceso inflacionario totalmente equilibrado, en el cual tanto la demanda global como la oferta global se alzan al mismo paso, sin alterar el equilibrio real de la economía en ningún momento. De hecho nunca una inflación real es tan “neutral”, pero está claro que una inflación acompañada de devaluaciones contemporáneas es menos distorsionadora para el real equilibrio de la economía que una inflación en la cual se mantienen tipos fijos de cambio por largos períodos antes de que una eventual devaluación ocurra. El “principio de economía” de movimiento de recursos indicaría una preferencia por el proceso descrito en la Figura 5c, aún el descrito en la Figura 5b, y (según están expuestas las Figuras, al menos) por la Figura 5b por sobre la Figura 5a. (1).

3.— Consideremos ahora los casos de mecanismos alternativos de liberalización de comercio. En particular, enfoquemos un proceso de liberalización que va “producto por producto”, comparado con uno que es más o menos general reduciendo todos (o la mayoría) de las restricciones existentes más o menos *pari passu*. Me tomo la libertad de inferir, sobre la base de la sección anterior, que mientras uno tenga que optar entre devaluación y deflación, la preferencia es por la devaluación. Esto seguramente le parecerá obvio a la mayoría de los lectores, o por lo menos, no objetable.

Menos obvia, sin embargo, es la conclusión de que el “principio de economía” de movimiento de recursos nos conduce a preferir una liberalización general más bien que una que vaya producto por producto, y en la práctica, a una serie de saltos discretos en el tipo de cambio más bien que a un proceso continuo de devaluación.

Si damos como un hecho que el proceso de liberalización será uno de tipo general, uno se puede imaginar en teoría un caso en que todos los derechos son reducidos en, digamos 1/4 de uno por ciento de su valor inicial, cada dos semanas. Esto redundaría en un nuevo exceso de demanda de moneda extranjera cada dos semanas, resultando en una minidevaluación adicional producida por motivo de los minipasos de liberalización de comercio, del período. Bajo estas condiciones el tipo de cambio real podría subir continuamente durante el proceso de liberalización.

A pesar de que las condiciones descritas anteriormente representan un legítimo caso de texto de estudio, no me parece que representarían un caso dentro de las probables restricciones del mundo real. Los esquemas arancelarios no son fácilmente alterados, y la administración de un esquema de cambios constantes seguramente presentaría un gran número de problemas especiales. Si suponemos un decrecimiento en la frecuencia de cambios en el esquema arancelario de cada dos semanas a cada trimestre o semestre, automáticamente llegamos al punto donde las devaluaciones que corresponderían a una tasa dada de liberalización pasarían de ser casi continuas minidevaluaciones a ser pasos bien claros y precisos.

Volvamos ahora a la comparación de este tipo de liberalización con lo que he llamado el enfoque de producto-por-producto. Aquí, la liberalización

(1) En este análisis me he apoyado fuertemente en el trabajo de Rubén D. Almonacid. Mi agradecimiento a él será comprendido por aquellos que conocen su obra, y lo menciono aquí para conocimiento de aquellos que no la conocen.

también ocurre a pasos, pero en cada caso, con una concentración en productos o grupos de productos particulares.

Tal como en el caso anterior, cada paso impone de un cambio hacia la derecha en la función de demanda (real) de moneda extranjera, que debería estar acompañado de un alza en el tipo de cambio real, y un correspondiente estímulo a las exportaciones. Para nuestros propósitos (a pesar de que ésta no es en absoluto una parte necesaria de nuestro análisis) podemos presumir que algunos pocos productos son liberalizados cada dos semanas, más o menos, conduciendo a una devaluación casi continua del tipo de cambio real del equilibrio. Visto bajo esta luz el enfoque producto-por-producto parece ser más ventajoso que el enfoque general, ya que no habría problemas administrativos de ningún momento al agregar unos pocos productos a la "lista liberalizada" cada 15 días más o menos. El enfoque producto-por-producto es en este sentido más compatible con una filosofía de minidevaluación, de lo que es el enfoque general.

Pero la ventaja es más aparente que real, ya que el enfoque producto-por-producto ocasiona serias violaciones al "principio de economía" de los movimientos de recursos. Cada producto experimenta cambios poco frecuentes dentro de su arancel —al ocurrir estos cambios, operan para atraer demanda al bien en cuestión y para empujar a los recursos lejos de su producción doméstica. Sin embargo, durante los intervalos entre los cambios en su arancel específico, la producción de sustitutos nacionales para el bien en cuestión es objeto de una continua "atracción" de recurso— no empuje.

Como consecuencia, entonces, cada producto experimenta un esquema de incentivos "como los dientes de un serrucho"; las atracciones de recursos, fijos, proviniendo de la constante devaluación real, entremezclados con discretos empujes de recursos en los momentos de pasos específicos de liberalización para ese producto en particular. Esto viola claramente el "principio de economía" de los movimientos de recurso de un modo potencialmente serio.

Contrastando con esto, el enfoque general de liberalización opera con un máximo de economía de movimiento. La manera más fácil de ver esto es imaginar una liberalización en la cual el camino desde el arancel inicial (t^0 en bien i) hasta el arancel final (t) está dividido en N reducciones, cada una igual a $(t^0 - t) / N$.

Presumiblemente habrá algún valor ($ExPw/Pd$) del tipo de cambio real que es consonante con la estructura post-liberalización de aranceles. Esto debe ser comparado con el tipo inicial de cambio real ($EoPw/Pd$). Aquí Pw y Pd son índices de Precios mundiales (en moneda extranjera) y de Precios nacionales (en moneda corriente), respectivamente. Bajo la política de liberalización general se debe suponer que más o menos $(1/N)$ avo de la devaluación real involucrada, en el paso desde el tipo de cambio real inicial al tipo de cambio real final, será manifestado en cada uno de los N pasos en el proceso de ajuste. El efecto, según lo visto por los productores de sustitutos domésticos de bienes, será el impacto neto de $(1/N)$ avo de la reducción total de arancel, programada, de ese bien junto con $(1/N)$ avo de la revaluación real total que estará involucrada en el proceso de liberalización. No hay presencia de efecto "dientes de serrucho"; el incentivo neto del "empuje" y "atracción" de recursos sucede a cada paso en vez de secuencialmente como en el caso de producto-por-producto.

4.— En este punto quiero simplemente subrayar que un enfoque general involucrando cambios discretos de arancel debe también involucrar cambios discretos en la tasa de cambio si es que se ha de seguir el “principio de economía” en los movimientos de recurso. Uno puede naturalmente concebir una política de liberalización general de movimientos discretos, efectuados conjuntamente con una política de devaluación continua del tipo de cambio real, a una velocidad tal que en el momento que se haya completado el último paso de liberalización, el tipo de cambio real, también haya alcanzado su nuevo nivel de equilibrio a largo plazo. Pero este proceso tiene su propio esquema de movimiento de recursos “dientes de serrucho”. Entre paso y paso de liberalización, el tipo real de cambio sigue subiendo, con una tendencia a atraer recursos hacia actividades sustituto de importación, desde las cuales dichos recursos serán lanzados debido a la futura liberalización. Puede que operen expectativas para reducir los alcances de los movimientos “dientes de serrucho” comparado con lo que podría ocurrir si el programa de liberalización no fuera conocido de antemano, pero de todos modos la tendencia hacia el reversamiento de movimientos estará presente. Creo que por lo tanto es necesario tener en mente, como una especie de proposición general, que un programa de movimientos discretos en una liberalización general debería preferentemente estar acompañado por devaluaciones discretas conducidas a la velocidad de la liberalización misma. Sirvanse notar, sin embargo, que estas devaluaciones discretas no son en ningún sentido, iguales a la rebaja media en la tasa arancelaria. Su monto dependería, si uno estuviera reduciendo un arancel uniforme para todas las importaciones, de las elasticidades de demanda de importaciones y oferta de exportaciones, así como de la tasa de reducción del arancel, la fórmula siendo $d \log E = n d \log (1+T)/(E-n)$, donde E es el tipo de cambio, T la tasa arancelaria, $n (<0)$ la elasticidad de demanda por importaciones y $\epsilon (>0)$ la elasticidad de oferta de exportaciones. De este modo para un arancel inicial de, digamos 100%, que es bajado en 10 puntos porcentuales en un paso inicial de liberalización, la devaluación “inducida” sería una de $2 \frac{1}{2}$ puntos porcentuales si las elasticidades de demanda por importaciones y oferta de exportaciones fueran iguales (en valor absoluto), y sería mayor o menor que $2 \frac{1}{2}$ puntos porcentuales dependiendo de que la elasticidad de demanda de importaciones fuera mayor o menor (en valor absoluto) que la elasticidad de oferta de exportaciones.

Naturalmente que en ningún caso podría la devaluación inducida exceder un 5% [$= d \log (1+T) = \Delta (1+T)/(1+T) = 10/200$], lo que vendría siendo su límite superior para el caso de una oferta de exportación de cero-elasticidad.

Los casos en el mundo real son obviamente más complicados que el ejemplo dado arriba, pero los órdenes de magnitud reflejados en el ejemplo son aplicables también a la tasa media arancelaria, usando una elasticidad media de demanda de importaciones. Este no es el lugar para repetir ejemplos de todos los casos posibles que puedan existir. Pero un caso merece una mención especial, y es aquel que ocurre cuando sólo algunas importaciones están involucradas en el programa de liberalización (ya sea porque el resto tiene un arancel igual a cero, o porque tienen un arancel muy bajo para comenzar, o porque se haya tomado una decisión de dejar algunos aranceles donde están, por cualquier motivo). Si dividimos las importaciones en dos grupos, el grupo a ser liberalizado, representado por α por ciento de las importaciones totales, y teniendo una tasa

arancelaria de T1, y una elasticidad de demanda de importaciones de n_1 y el grupo a ser dejado como está, teniendo una elasticidad de n_2 y una cuota en importaciones de α_2 , la expresión para el cambio "inducido" en el tipo de cambio ahora sería $d \log E = \alpha_1 n_1 d \log (1 + T) / E - \alpha_1 n_1 - \alpha_2 n_2$) lo que sólo modifica levemente el formato de ejemplo dado más arriba. Para enlazar esto al ejemplo numérico, supongamos que cada uno de los grupos 1 y 2 representa la mitad del total de importaciones, que tienen la misma elasticidad $\bar{n}$, que el arancel inicial del grupo 1 fuera 100%, y que estaba siendo rebajado en este paso en 10 puntos, porcentuales, como fue el caso anterior para el arancel uniforme total. En este caso la devaluación "inducida" que resultaría sería exactamente la mitad de la devaluación "inducida" aplicable en el caso anterior, es decir, $1\frac{1}{4}\%$ para $\bar{n} = 2$.

Esto me lleva al motivo principal que tuve al escribir esta sección, cual es, tranquilizar a los lectores en el sentido de que no deben temer a las conclusiones a que se llegó en la sección III-3 de más arriba, de que devaluaciones discretas son la contrapartida apropiada para un programa "científico" de liberalización de comercio. Este es en verdad el caso, pero uno no está hablando aquí de devaluaciones como las aplicadas en años anteriores por Chile, Brasil, Argentina y otros países, antes de que la minidevaluación entró (tardíamente) en boga.

Aquellas devaluaciones —que operaban entre 30 hasta 80 ó 90 por ciento— estaban básicamente en la naturaleza de correcciones monetarias demoradas del tipo de cambio. Aquí estamos hablando de devaluaciones que podrían ser del orden de 2 ó 3 por ciento en cualquier paso dado del proceso de liberalización, y que podrían llegar a alrededor de 20 por ciento a medida que, digamos, aranceles promediando 100 por ciento al comienzo, fueran reducidos a alrededor de tal vez 25 ó 30 por ciento durante un período de varios años (posiblemente hasta en una década).

Nótese también, sin embargo, que de lo que estamos hablando aquí son devaluaciones "reales" en el sentido de cambios en el tipo de cambio real que se espera puedan representar un importante nuevo y permanente estímulo a las exportaciones. De hecho, esto es de lo que la liberalización de comercio se trata en el análisis final.

IV.— SOBRE HISTERESIS, INDUSTRIAS "FOOTLOOSE" Y UBICACION DE LA PRODUCCION

El "principio de economía" de movimiento de recursos sobre el que hemos basado el análisis en la sección anterior de este trabajo, nos conduce a preferir la ruta discreta para la redistribución de recursos, a rutas indirectas que motivan "movimientos perdidos" (movimientos inútiles). El análisis de esta sección llega esencialmente a la misma conclusión, pero mediante una línea de razonamiento bien distinta. La teoría tradicional de comercio internacional (y para el caso de distribución de recursos dentro de una economía nacional) sostiene que hay algún "paquete" de equilibrio de actividades productivas hacia el cual un país dado tendrá la tendencia a irse, por último, en respuesta a un esquema de precios relativos dado. Si uno comienza con los precios "correctos" (es decir no distorsionados) y luego introduce alguna nueva distorsión en el sistema de precios, esto tenderá a alejar el esquema de producción del esquema óptimo a un

nuevo esquema determinado por la ahora-distorsionada serie de precios. Sin embargo, si en algún punto la distorsión es reducida o retirada, el proceso total de redistribución de recursos será reversado, y la economía tenderá a volver a (o ir hacia, en el caso de reducción de la distorsión) su posición de equilibrio no distorsionada. Si en el proceso de restricciones de comercio nos movemos hacia "arriba" en la curva de oferta de sustitutos de importación, el proceso de liberalización de comercio nos llevará hacia "abajo" en la misma curva, y de vuelta al punto de partida, si las restricciones son totalmente removidas.

Por lo tanto, es una de las ideas básicas de la teoría de economía, el que uno vuelve al mismo equilibrio, habiendo introducido una distorsión y luego retirándola, que uno hubiera tenido si uno no hubiera introducido tal distorsión. Naturalmente que para lograr "el mismo equilibrio" se requiere de tiempo y obviamente las cosas no serán lo mismo durante el proceso de ajuste. Pero una vez que se hayan hecho todos los ajustes, la economía volverá una vez más "al mismo sendero" que hubiera seguido al no haber existido distorsión alguna.

Introduciendo esta idea al contexto de la discusión de las secciones anteriores, podemos decir que si, como consecuencia de una rápida liberalización de una actividad dada, el país pierde su industria sustituto-doméstica, y si alzas posteriores en el tipo de cambio contrarrestan en algo el "empuje" inicial de recursos involucrados en la medida de liberalización, entonces una parte de la actividad productiva perdida inicialmente será recobrada. Este es el enfoque de teoría standard. La teoría standard simplemente no contempla una pérdida irreversible de una industria, porque la teoría es *ella misma* reversible.

Ahora, otro término para una posición de equilibrio subordinada sólo a la serie de factores determinantes (precio, etc.) a los cuales responde, y para la idea de la reversibilidad general de respuestas (responses) económicas, es "ausencia de histéresis". La histéresis es un término técnico para "path-dependency". Cuando tenemos histéresis, podemos llegar (o llegamos) a un equilibrio distinto a la larga, si en algún punto introducimos una distorsión y luego en un punto más adelante la quitamos, al que hubiéramos llegado si nunca hubiéramos tenido la distorsión.

Particularmente, si en el proceso de liberalizar el comercio, ahuyentamos una o más industrias sustitutas de importaciones, al haber introducido histéresis en el cuadro, no podemos estar seguros que estas industrias volverán en respuesta a un futuro reverso en política, o en respuesta a un reverso parcial como sucedería con la gradual devaluación del tipo de cambio real (aun cuando este reverso parcial, ocurriendo en el momento adecuado, podría haber evitado la ida de las industrias en primera instancia).

En el sentido literal, la posibilidad de que la situación pueda estar caracterizada por histéresis, simplemente refuerza y subraya el punto principal de las secciones anteriores. Al diseñar una estrategia de liberalización, necesitamos, aún más bajo estas circunstancias, evitar "tirar por encima del blanco". Con histéresis, el "tirar por encima del blanco" puede significar más que mero movimiento malgastado; podría implicar la pérdida permanente de la actividad en cuestión.

Por lo tanto, no cabe duda, de la lección de política que se aprende al tomar en cuenta de posibilidad de histéresis. El problema surge cuando uno ad-

míte que la histéresis también modifica a muchos otros resultados “normales” o tradicionales, en la teoría económica. ¿Qué sentido, por ejemplo, puede tener el concepto de una curva de oferta a largo plazo, si al “subir” por ella uno no rehace los pasos dados al haber “bajado” por ella, anteriormente?

Aquí ni siquiera puedo intentar efectuar una exploración cabal a todas las preguntas que resultan debido a la posibilidad de histéresis. ¿Cuáles de las teorías tradicionales resistirán? ¿Cuáles caerán? ¿Y cuáles prevalecerán pero sujetas a ciertos cambios? Pero me siento obligado a insistir a los lectores que la histéresis debe ser tomada como una posibilidad seria.

Consideremos en primer lugar un problema vagamente relacionado —la ubicación de la industria dentro de una economía grande tal como los EE. UU. o el Mercado Común Europeo. Consideremos también a una industria “footloose” (una industria “autónoma en cuanto a su *ubicación*”) — o sea una industria no sujeta a una ubicación geográfica especial debido a una necesidad económica de estar cerca de las fuentes de suministro por un lado, ni de los centros de demanda, por otro. Aparentemente existen muchas de tales industrias: electrónicas, la mayoría de las textiles, la mayoría de las químicas y farmacéuticas, etc. ¿Cómo se explica uno la distribución de tales firmas por EE. UU. o Europa? Mi respuesta es que ciertos accidentes históricos tuvieron mucho que ver con esto. La industria automotriz creció alrededor de Detroit debido a que Henry Ford se instaló en Dearborn, y a que no había ninguna *desventaja* obvia en instalarse ahí. Si él hubiera vivido en Cleveland o en Chicago, esa localidad se hubiera convertido probablemente en el principal centro de producción automotriz de los EE. UU. Similarmente, la Olivetti y la Fiat, sucedió que se desarrollaron en Italia; no existe ninguna necesidad económica fundamental y profunda por la que se hayan desarrollado ahí y no en el sur de Francia o el norte de España.

Una interpretación similar se da a la distribución por tamaño de las firmas dentro de una industria dada. En un caso, una determinada firma (¿Du Pont?) comenzará a operar con una participación importante del mercado, y debido a una combinación de esfuerzo, investigación, ingenio y buena suerte, mantendrá esta posición dominante durante un largo período. En otro caso (¿Ford?) comenzará a operar en una posición muy dominante, pero sucumbirá con el tiempo a un rival (¿General Motors?) quien es más agresivo, capaz y/o afortunado. En otros casos aún, (¿American Tobacco?) una firma que fue dominante en un tiempo puede retroceder completamente hasta llegar a ser “una del montón”.

Todas estas clases de movimientos son comprensibles en un modelo en que esté presente la histéresis. Tal modelo no necesita olvidarse de conceptos tradicionales tales como la competencia, el conocimiento de la minimización de costos, la idea de una función de producción para una firma, etc. Pero debe diferir de la aplicación sobradamente rígida de estos conceptos, como por ejemplo el imponer la idea que las funciones de producción y/o costo son idénticas para todas las firmas de una industria, en una economía dada, en un lugar en el tiempo dado.

En un campo de política comercial, el conocimiento de industrias “footloose” cuya ubicación es determinada en una medida considerable por el proceso histórico (con una amplia influencia de variables económicas tales como costos) ayuda mucho para explicar el mundo tal como lo vemos. No

existen razones hondas para que Suiza se transformara en el centro de la producción de relojes, ni Alemania en el centro de la industria óptica. En efecto, en ambos casos hemos visto a su liderazgo desaparecer o ser sustancialmente reducido mediante la competencia proveniente tanto de economías más ricas (los EE. UU.) y más pobres (Japón, Taiwan).

La idea de industrias "footloose" también ayuda a explicar los esfuerzos especiales hechos por gobiernos para atraer a la industria a sus jurisdicciones. Esto se aplica tanto para ciudades y Estados dentro de los EE. UU., que compiten por concesiones de nuevas plantas, como para los gobiernos de los países en desarrollo que tratan de conquistarse a las compañías multinacionales para que inviertan dentro de sus fronteras. Si las ventajas de costo relativo predominaran, estos esfuerzos de los gobiernos tendrían poco éxito. Pero debido a las industrias "footloose" y a la histéresis, tales esfuerzos pueden ser justificados.

Estos son algunos pensamientos sobre por qué he estimado que el conocimiento de la histéresis es atractivo y desafiante, a pesar de que trae consigo algunas dificultades para una tradición y un enfoque teórico, y cuyos méritos aprecio mucho más de lo que los aprecian muchos de mis colegas profesionales. Yo dejaré este asunto en este punto, con muchos cabos sueltos, y esperando que mi interés en él sea compartido por otros quienes ayudarán a llenar los muchos vacíos teóricos que aún quedan. Al separarnos, déjenme dejar la idea de que de algún modo debemos redefinir la teoría que usamos, a fin de estar capacitados para *rededir* la ubicación de las industrias "footloose". Particularmente creo que necesitamos alguna clase de modelo probabilístico donde el papel principal lo hace una serie de probabilidades h_{ij} que nos informe cuál es la posibilidad de que un dólar de inversión nueva (α de otro modo "footloose") en la i ava industria se llevará a efecto en el país j . Estas probabilidades serían a su vez funciones de las variables usuales de costo (tasas de salario, tasas de interés, condiciones de crédito, impuestos, etc.). Pero también serían funciones de "intangibles" tales como estabilidad política (actual y futura), confianza, etc. nociones que podrían de este modo ser incorporadas más fácilmente en un modelo de ubicación y ventaja relativa "con histéresis" que en uno sin histéresis. También podría agregar que el "caso" para algo como la protección de industrias nacientes parecería tener una base mucho más firme en una teoría con histéresis que en una sin histéresis.

Otras deducciones de histéresis, para política comercial, me inquietan más. Por ejemplo, el esfuerzo que uno debe hacer para atraer una industria debería depender, entre otras cosas, de la probabilidad de que el esfuerzo rinda sus frutos. Si esta probabilidad varía, el monto de esfuerzo efectuado (en términos de protección arancelaria, rebajas tributarias, u otros incentivos) presumiblemente deberían variar de producto en producto. Esto es molesto para alguien como yo que siempre he abogado por una uniformidad de incentivos a través del campo pertinente. Similarmente, es fácil, sin histéresis, el hacer un "caso" como espero haberlo hecho, para una reducción de restricciones, programada en cuanto a pasos. En mi mente tengo un cuadro idealizado de tal proceso, en el cual todas las tasas de protección convergerían a un nivel común (digamos 30 por ciento) en N pasos iguales. La histéresis viene fuertemente en mi ayuda al decirme que en un proceso como ese, uno debería evitar "tirar por sobre la marca". Pero no es tan servicial cuando se trata de

justificar la idea de aproximarse a la tasa común al mismo paso relativo. ¿No debería ser el paso más rápido, para las industrias con respecto a las cuales no hay ninguna amenaza seria de huida, y más lento para aquellas donde esta amenaza es más severa? Y si un paso diferencial puede ser justificado, ¿estas mismas consideraciones, no podrían también implicar una diferencia (permanente) en los *niveles* de protección de largo plazo?

Encuentro que estas son preguntas inquietantes y molestas. No me gusta la idea de formularlas, pero yo no estaría actuando de un modo honesto intelectualmente, si las mantuviera escondidas. Pero espero que al revelarlas no estoy abriendo una "Caja de Pandora" en las mentes de los lectores. Mi propio mejor juicio, por lo menos, no insinúa que las proposiciones tradicionales que son puestas en el tapete por modelos con presencia de histéresis, son totalmente destruidas por ella. Mi opinión es más bien que ellas serán finalmente modificadas, menos ordenadas, menos elegantes y (muy desafortunadamente desde mi punto de vista) capaces de ser usadas malamente en respaldo de malas políticas. Mi intención y esperanza es que estas ideas conducirán, no al respaldo de malas políticas, sino a la investigación de una comprensión más honda de los procesos económicos que funcionan en el mundo, una investigación que una vez que haya tenido éxito, superará las trampas y conducirá a una búsqueda más elevada del bienestar económico y social.

estas rigideces pueden tener consecuencias perjudiciales. La política de financiamiento externo puede jugar un rol importante en minimizar esas distorsiones. Pero tal política debe diseñarse de manera que permita el ajuste de largo plazo en la utilización de recursos requerida por el componente permanente de la variación en los términos de intercambio.

Como la expresión (2) lo indica, las fuentes de financiamiento de corto plazo son el banco central (ΔR) y los prestatarios públicos y privados (ΔF). La expresión no implica, por supuesto, que los activos vendidos y la deuda colocada deban necesariamente estar relacionados en forma directa con los importadores. Por ello, la política de financiamiento externo presentará una mayor dificultad para un gobierno que intente controlar el endeudamiento externo directo, debido a los problemas de intermediación del sector financiero interno.

El problema puede ser expuesto brevemente de la siguiente manera. En una economía compuesta por una combinación de mercados contractuales y subasta, el cambio en las condiciones económicas subyacentes crea un exceso de demanda en los precios prevalecientes en algunos mercados contractuales (como, por ejemplo, en los de bienes y factores sustitutos de los importados), y un exceso de oferta en otros (como, por ejemplo, en los de bienes y factores complementarios a los importados). Las consecuentes restricciones cuantitativas se manifestarán, como hemos visto, a través de sus efectos indirectos en los mercados de activos y crédito, con algunos participantes acumulando exceso de liquidez mientras otros carecen de ella. La función de un sector financiero eficiente es la de intermediario entre ambos grupos. Pero, puesto que la mayoría de los países en desarrollo no cuentan con tales instituciones financieras deben recurrir a los mercados financieros externos para lograr esa intermediación. Las autoridades que desean controlar el ingreso de divisas y el endeudamiento externo tienen dificultades para elaborar reglas para el tratamiento de las transacciones en activos externos, que pueden no tener relación aparente con el comercio e inversión internacional.

III. BARRERAS INSTITUCIONALES, ESTRUCTURALES Y POLÍTICAS

La discusión precedente debe ser ampliada de varias maneras, todas relacionadas con las características estructurales de los países subdesarrollados⁴.

Primero, en la medida que la mayoría de los países subdesarrollados carecen de un sistema integrado de mercados financieros, y donde tal sistema es muy costoso de desarrollar, todos, excepto los países más grandes, encontrarán más conveniente dejar que los mercados financieros internacionales tomen el lugar del sistema financiero nacional. Algunos países, especialmente aquellos con estrechas y extensas relaciones con un país desarrollado, pueden crear relaciones con la estructura financiera de éste. Mientras tales arreglos tienden a reducir el costo de la intermediación financiera, en relación a las

⁴ Para una colección de estudios relacionados con los problemas planteados en esta sección, ver Leipziger. Ver también Black (1976) y Holsen y Waelbroeck (1976).

alternativas internas disponibles, generan problemas diplomáticos y políticos complicados.

Segundo, la discusión precedente plantea el problema del tamaño óptimo de un mercado financiero integrado y, consecuentemente, el problema del número óptimo de monedas mundiales. Mientras este trabajo ha enfatizado los usos de corto plazo de la política de financiamiento externo, la determinación de tal política está inevitablemente ligada a cuestiones fundamentales de largo plazo, incluyendo los problemas de uniones monetarias o por lo menos de sustitución monetaria (como, por ejemplo, en México). En el largo plazo, así como en el corto plazo, una política de financiamiento externo debe ser consistente tanto con la política cambiaria como con las políticas macroeconómicas del país.

Tercero, debe hacerse referencia más explícita al hecho que muchos países subdesarrollados, en lugar de ser economías homogéneas, están formados por economías duales o de múltiples sectores. Esto complica el diseño de una política óptima de financiamiento externo, así como siempre ha complicado el diseño de políticas macroeconómicas, cambiarias y de crecimiento. Estas son limitaciones estructurales que involucran la naturaleza y el rol de los mercados, la velocidad de ajuste de los precios, el flujo de información y la distribución de los recursos⁵. Sin embargo, hasta cierto punto, la división de una economía de acuerdo con la distinción entre mercado-subasta y mercados contractuales, con su énfasis en rigideces de precios y velocidades diferentes de ajuste, reconoce la heterogeneidad de una economía en desarrollo típica.

REFERENCIAS

- Arndt, S. W., "Inflation, Capacity Change and the Balance of Payments: A Disequilibrium Model", in E. Claassen and P. Salin (Eds.) *Recent Issues of International Monetary Economics*, Amsterdam (North-Holland, 1976).
- , "International Trade and Payments When Markets Fail to Clear", in G. Schowdiauer (Ed.), *Equilibrium and Disequilibrium in Economic Theory*, Dordrecht, Reidel Publishing Co., 1977a).
- , "On Exchange Rate Dynamics", in E. Claassen and P. Salin (eds.), *Asymmetries in the International Economy* (en prensa 1977 b).
- Barro, R. J. and H. I. Grossman, *Money, Employment and Inflation*, London (Cambridge University Press, 1976).
- Black, S. W., "Exchange Policies for Less Developed Countries in a World of Floating Rates", *Essays in International Finance*, N° 119 (Princeton U., diciembre 1976).
- Holsen, J. A. & J. L. Waelbroeck, "The Less Developed Countries and the International Monetary Mechanism" *American Economic Review*, 66, mayo, 1976.

⁵ Se ha sugerido que ellos son la causa, entre otras cosas, de la inflación experimentada por algunos países latinoamericanos. Para un estudio reciente, ver Wachter (1976).

Howard, D. H., "The Disequilibrium Model in a Controlled Economy: An Empirical Test of the Barro-Grossman Model", *American Economic Review*, 66, diciembre, 1976.

Leipziger, D. M. (ed), *The International Monetary System and the Developing Nations*, Washington, D. C., (Agency for International Development, 1976).

Wachter, S. M., *Latin American Inflation* Lexington, Mass., (Lexington Books, 1976).

INTRODUCCION

El Gobierno de Chile ha decidido efectuar una revisión profunda de la política de comercio exterior del país. Esta revisión es la consecuencia lógica de la confrontación de las características básicas del nuevo sistema económico deseado, con el diagnóstico hecho sobre los efectos que la política de comercio exterior seguida en los últimos decenios tuvo sobre la economía nacional.

El nuevo sistema económico, en sus rasgos esenciales, buscaría obtener una alta y estable tasa de desarrollo económico dentro de un marco de descentralización de decisiones económicas con control de la marcha de la economía preferentemente por mecanismos indirectos y no discriminatorios. Lo primero se obtendría mediante la combinación de una reasignación más adecuada de los recursos productivos escasos y de un grado mayor de competencia para asegurar el uso eficiente de dichos recursos en el tiempo. El mecanismo descentralizador de decisiones económicas sería el mecanismo de precios con su libre juego en el mercado y los controles indirectos no discriminatorios serían impuestos a través de las herramientas fiscales y monetarias más consecuentes e idóneas.

El diagnóstico de los efectos de la política de comercio exterior histórica, por otra parte, indicaría algunos problemas serios como los expresara el ex Ministro de Hacienda, Almirante Gotuzzo (1): "diversos factores fueron determinando una acumulación de errores en la estructuración y aplicación del arancel aduanero, de tal manera que lo han convertido en uno de los elementos más distorsionadores de la economía nacional. Sólo a modo de ejemplo, podemos señalar algunas de las principales consecuencias de esta política:

- 1.— La estructura de aranceles ha sido un factor fundamental en el deterioro experimentado por sectores claves de nuestra economía. En efecto, el altísimo grado de protección otorgado y mantenido indefinidamente por gran parte del sector industrial chileno tiene su contrapartida en un fuerte desincentivo para el desarrollo de otros sectores, especialmente la agricultura y la minería. Esto significa, en términos globales, que no se han aprovechado adecuadamente los recursos escasos con que cuenta el país, pues mientras se producen algunos bienes en forma extremadamente ineficiente, se deja de producir otros para los cuales el país posee condiciones ventajosas en términos de costos reales.
- 2.— Por otra parte, dentro del propio sector industrial, se ha seguido en muchos casos una política absolutamente equivocada al intentar disminuir las importaciones de ciertos productos considerados suntuarios mediante la elevación de sus tarifas aduaneras, sin reparar que el resultado de ello era incentivar la producción interna de dichos bienes. Una rápida ojeada a la

(1) Almirante Gotuzzo, Declaración Pública, 7 Enero 1974.

actual estructura de la producción industrial chilena es clara prueba de lo que estamos afirmando.

- 3.— Otra consecuencia de esta misma política ha sido que la alta protección de que gozan algunas actividades ha permitido la creación y subsistencia de monopolios nacionales o extranjeros que producen internamente a costos varias veces superiores a los del mercado internacional. Esto induce a una reacción en cadena, pues algunas empresas que de hecho son eficientes resultan con una aparente ineficiencia al tener que comprar insumos nacionales a un alto costo, y a su vez, deben vender sus productos a precios elevados. En este sentido, la política de sustitución de importaciones, erróneamente aplicada, ha derivado en un claro perjuicio para el consumidor nacional.
- 4.— Finalmente, la estructura arancelaria actual ha sido también causa importante del estancamiento y poca diversificación de nuestras exportaciones. Basados en un equivocado concepto de ahorrar divisas, se ha tendido a producir internamente bienes que posiblemente no deberíamos producir, y en cambio, se ha desincentivado la producción de otros bienes en los cuales estamos capacitados para competir en los mercados internacionales que, lógicamente otorgan mayores posibilidades de expansión que los restringidos mercados internos. De esta manera, paradójicamente, la política arancelaria ha terminado constituyéndose en un freno para el crecimiento del propio sector industrial, pues se incentivan artificialmente producciones que no tienen ninguna posibilidad de crecer a una tasa mayor que la que permite el mercado interno.

Además, podría agregarse que la mayoría de los problemas que se pretendían resolver con la industrialización, tales como las altas tasas de desempleo, el fuerte grado de dependencia externa y los desequilibrios en la balanza de pagos aún persisten. La tasa de desempleo más baja registrada entre el período 1960-1974 fue de 3,1% a nivel nacional, y esa tasa ha alcanzado niveles superiores al 10,3%, a pesar de la alta barrera aduanera permanente predominante durante esa fase histórica. (1). La dependencia se ha aún acentuado porque, dado el cambio en la composición de las importaciones de sobre 40% de bienes de consumo en la década del 30 a una estructura actual de las importaciones donde sobre 55% son materias primas y repuestos (sobre 80% si agregamos bienes de capital) (2), cualquier caída de los ingresos de divisas o mal manejo del comercio exterior significa ahora no sólo una caída en niveles de consumo sino también en la producción industrial y en el empleo (Ver Cuadro I-1). Otro reflejo del accentuamiento de la "dependencia" es el cambio en la estructura de las exportaciones, donde el cobre representa más de 75% de las exportaciones de hoy mientras que era de 30% en los años treinta; o alternatively, la incapacidad del país de aumentar en forma significativa la importancia relativa de las exportaciones no minerales. Los desequilibrios en la balanza de pagos no han desaparecido, ni han disminuido en intensidad: los signos de los saldos de la balanza comercial y la acumulación de la deuda externa son una prueba palpable de ello (Ver Cuadro I-1). Fi-

(1) Ver J. Cauas, **Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública**, Octubre 1974, pp. 62-63. Aunque el 10,3% se refiere a la medición del desempleo en el Gran Santiago mientras que el 3,1% es a nivel nacional, el rango indica un orden de magnitud de la variación suficientemente sugestiva de la aseveración presentada.

(2) Estas cifras no toman en cuenta el alza en el precio del petróleo gran parte del cual es importado.

nalmente, gran parte del cambio exterior se había ido concentrando en manos del sector público y más del 40% de las importaciones escapaban al régimen general aplicable a ellas reduciendo o contradiciendo el o los efectos buscados por dicho régimen además de volver inmanejable la administración de un sistema de "preferencias personalizadas" que se había desarrollado.

En consecuencia, se hacía necesario reorganizar el sistema de controles al comercio exterior, labor emprendida por el Gobierno con la ayuda de un Comité Asesor de Política Arancelaria (CAPA).

Este trabajo pretende describir sucintamente, en su primera parte, las líneas gruesas de la estrategia de "liberación" del comercio exterior emprendida, las medidas específicas tomadas hasta ahora en este marco y las medidas principales en preparación. En la segunda parte, presentará algunos problemas importantes que quedan por enfrentar y formas de solucionarlos así como se plantearán algunas interrogantes dignas de atención. Será imposible evitar algún grado de repetición con los trabajos presentados en este Seminario o sobre los temas de reforma arancelaria, política cambiaria y problemas de ajuste en un proceso de liberación del Comercio Exterior. Para disminuir este riesgo nos centraremos en el trabajo efectuado por el Comité Asesor de Política Arancelaria (creado oficialmente el 8 de Mayo de 1974) y el grupo que lo precedió (ambos designados por CAPA de ahora en adelante), el cual se ha basado en algunas ideas similares a las propuestas en los trabajos presentados por los participantes. Además, no se abarcarán todos los puntos pertinentes a un análisis exhaustivo del problema. Aun descontando las facetas abarcadas en los demás trabajos presentados, quedaría una lista demasiado extensa para poder cubrirla adecuadamente en una sola ocasión.

I. LA ESTRATEGIA DE LIBERACION

Esta parte desea dar una visión del camino seguido hasta ahora en materia de comercio exterior, tratando de arrojar alguna luz sobre la magnitud del problema de liberación y la justificación de los cambios efectuados. La primera sección se referirá a los principios rectores del proceso de cambio. La segunda cubrirá las decisiones tomadas hasta ahora en materia de política exterior y la última sección indicará tentativamente los cambios actualmente en preparación. Para entender mejor la razón de ser de varios de los cambios propuestos puede ser útil consultar algunos antecedentes que se dan sobre el comercio exterior chileno en el Anexo I.

1. Principios rectores de la liberación

A proposición del CAPA, el Ministro de Hacienda en dos declaraciones públicas (1), detalló los principios básicos que servirían de marco a la política de comercio exterior:

a) el nivel de protección a los diferentes sectores productivos otorgado a través de las herramientas clásicas del comercio exterior: tarifas y tipo de cambio debía ser consecuente con la búsqueda de una mayor eficiencia en el uso de los recursos escasos y con la utilización del sistema de precios como mecanismo fundamental de la asignación de dichos recursos;

(1) Del 7 de Enero y 4 de Junio de 1974.

b) el arancel aduanero debía perseguir un solo objetivo básico: el de mecanismo asignador de recursos; a su vez, el tipo de cambio debía utilizarse fundamentalmente como mecanismo equilibrador del mercado de divisas; por lo tanto, los demás objetivos que habrían justificado en el pasado el uso del arancel además de los dos enunciados en las líneas anteriores, como ingresos fiscales, distribución del ingreso, empleo, estructura del consumo, términos del intercambio y demanda agregada debían perseguirse con la utilización de otros instrumentos de política (impuestos directos e indirectos, subsidio al trabajo, perfeccionamiento del mercado laboral, política monetaria y de gasto fiscal agregado, etc.);

c) se reconocía explícitamente la relación existente entre nivel efectivo de protección vía tarifas y el nivel del tipo de cambio considerando la necesidad de lograr adecuadamente las variaciones del segundo a los cambios importantes que se pensaba introducir en las primeras. La revisión iterativa a efectuarse de la relación de estos cambios debía obedecer no solamente a motivos de balanza de pagos sino que también a paliar parcial o totalmente los efectos negativos de la subvaluación del tipo de cambio en las actividades exportadoras tradicionales o/y potenciales, subvaluación introducida por el nivel alto promedio de los aranceles;

d) se establecía el principio de la no discriminación en las transacciones internacionales según importador y área geográfica; en consecuencia se decretaba libertad de importación (1) y la necesidad de revisión de todos los tratamientos especiales otorgados hasta la fecha;

e) se respetarían los compromisos internacionales adquiridos en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) como en el Pacto Andino, y

f) se daría un plazo de tres años para poner en vigencia el nuevo arancel aduanero que debería proponerse a la luz de los principios anteriores; los aranceles se acercarían gradualmente a la meta predefinida durante el período mencionado.

El primer principio enunciado implica decidir si debe discriminarse en la protección entre sectores productivos y determinar los criterios para delinear esta discriminación, así también definir el grado "adecuado" de protección consecuente con la búsqueda de la eficiencia en el uso de recursos. Además, dicho principio implica la eliminación de todo control incompatible con el mecanismo de precios: contingentes, cuotas, prohibiciones y trabas administrativas con resultados semejantes. Este principio implica también que el arancel es una fuente importante de ineficiencias tanto en la asignación intersectorial de recursos como también en la intrasectorial.

El segundo principio implica a su vez, el delineamiento paralelo a la política de comercio exterior, de políticas de empleo, consumo, distribución de ingresos, etc., pero especialmente, la especificación de herramientas alternativas a los aranceles aduaneros para conseguir en forma simultánea todos los objetivos perseguidos además de la capacidad y voluntad de reestructurar el uso de las herramientas tradicionales para conseguir esos fines así como generar nuevas herramientas para complementar a las primeras.

El tercer principio debe ser calificado dado que si bien se acepta explí-

(1) Libertad de importación se refiere así a que cualquier persona, natural o jurídica podía transformarse en importador de cualquier bien y servicio. Claro está, esta libertad no abarcó a la totalidad de las importaciones: la Empresa de Comercio Agrícola mantiene el monopolio del grueso de las importaciones agrícolas.

citamente la relación entre protección vía tarifas y tipo de cambio de "equilibrio" implícitamente se reconoce que dicha relación no debe ser necesariamente de uno a uno. En segundo lugar, y como variación del punto anterior, se acepta implícitamente que la relación importante es entre variación en la protección efectiva entre sectores productivos y el tipo de cambio y no en la variación de las tarifas nominales; esto es especialmente importante en una economía donde una buena parte de los controles a las importaciones se presentaban en la forma de controles cuantitativos. A su vez, se reconoce implícitamente que la variación en el tipo de cambio real produce cambios en la protección efectiva de los sectores productivos. (1).

El principio de la no discriminación implica buscar las mejores condiciones en el mercado internacional tanto para exportaciones como importaciones así como la apertura a la competencia interna para los productos transables internacionalmente, de un feudo dominado por unos pocos productores, importadores y el Estado. (2).

El respeto a los compromisos internacionales implica a su vez contradecir el principio anterior porque acepta condiciones discriminatorias de transacción por áreas: hacia ALALC mediante los acuerdos firmados hasta ahora dentro del marco del Tratado de Montevideo con América Latina, hacia el Area Andina con quien se está liberando el comercio y hacia el resto del mundo mediante la definición de un Arancel Externo Común a los integrantes del Acuerdo de Cartagena. En todo caso, este principio implica como se acaba de observar definir un Arancel Externo Común durante el año 1975 que sería puesto en práctica, en lo esencial, en 1980. Además, implicará ligar el uso de algunas herramientas que afectan el movimiento internacional de bienes, servicios y capital a decisiones multinacionales, perdiendo con ello ciertos grados de libertad.

Finalmente, el último principio requiere para su aplicación la definición de las reglas de juego durante el período de ajuste, que permitan estimular, sin cambios drásticos o imposibles, la reasignación pertinente de recursos.

2. Decisiones adoptadas hasta ahora

Consecuente con la necesidad de hacer cambios importantes en el área del comercio exterior, el Gobierno ha tomado algunas decisiones y está preparando otras. En esta sección se describirán sucintamente las primeras, en la sección siguiente, las segundas. En una tercera sección, se plantearán algunas interrogantes sobre el contenido de las dos primeras. Algunas decisiones van dirigidas directamente al mercado cambiario y otras al arancel aduanero.

a) Política Cambiaria. Después del 11 de septiembre, se devaluó drásticamente el tipo de cambio para tratar de acercarlo a un valor más realista. En forma simultánea se simplificó el sistema de cambios múltiples manteniendo uno para las transacciones de bienes, uno para los servicios y otro para el cobre (Ver Cuadro I-2). Este último se eliminó en junio de 1974. Además, para permitir que el tipo de cambio sea una herramienta eficaz en ayudar a establecer y mantener un equilibrio en las transacciones internacionales, se ha reiniciado la política de devaluaciones periódicas. Estas se han efectuado de manera tal de ir

(1) Ver Declaración Pública sobre Política Arancelaria. 7/1/74.

(2) Por ejemplo en diciembre de 1972, los dos tercios de las importaciones eran efectuados por el Gobierno; en 1970, esta cifra era de un tercio.

acercando paulatinamente las cotizaciones de los dos mercados: el de bienes y el de servicios.

Para agilizar y abaratar las operaciones de importaciones, se rebajó el plazo de venta de divisas a futuro del Banco Central de 150 a 120 días y para perfeccionar el funcionamiento del mercado cambiario, se empezó a emitir certificados para cobertura de operaciones futuras de importación. Además se ha autorizado a los Bancos Comerciales para realizar algunas operaciones menores del mercado de corredores sin consulta previa al Banco Central.

Finalmente debe mencionarse el blanqueo de divisas de acuerdo al D. L. 110 y la venta de los particulares en ventanillas del Banco Central lo que ha permitido captar un monto superior a US \$ 150 millones hasta la fecha.

b) Política Arancelaria. Dado que el Gobierno anterior había invalidado en buena medida el uso del arancel aduanero por la monopolización de los 2/3 de las importaciones (Ver Cuadro I-3), mediante el uso de una larga lista de importaciones prohibidas y por el abuso del depósito previo de 10.000%, una de las primeras medidas fue la liberación de depósito previo de la mayor parte de los ítem incluidos en ella y una transformación de algunos ítem de importación prohibida en importación permitida dejando en la lista anterior algunos artículos de lujo. En consecuencia, quedarían en los Anexos 1 y 2 de la Circular del Banco Central 2076 un número muy reducido de glosas. En la lista de productos para los cuales existe exención condicionada del depósito de 10.000% quedan solamente, en lo esencial, aquellos productos agrícolas donde la Empresa de Comercio Agrícola posee el monopolio de importación.

Durante el año 1974, se hicieron tres bajas generales de aranceles, de tal manera que las tarifas nominales entre 35% y 220% antes de marzo de este año han disminuido en 35% y las tarifas nominales superiores a los 220% (a la fecha mencionada) lo hicieron en porcentajes que fluctúan entre 40% y 60%; las tarifas inferiores a 25% no han sufrido variaciones (Ver Cuadro 1). Si el derecho ad-valorem resultante de las rebajas mencionadas resultaba inferior al Arancel Externo Mínimo Común, se adoptaba este último. Debe agregarse que las rebajas mencionadas no son aplicables a la Sección O del Arancel que contempla los tratamientos especiales.

Además de lo anterior, el Gobierno decidió que las empresas estatales o mixtas tendrían el mismo tratamiento, en materia de derechos arancelarios, que las empresas del sector privado, eliminando de ese modo uno de los tratamientos especiales más importantes así como más discutible. En esa misma línea, se dispuso que no se cursaran solicitudes de franquicias aduaneras.

Fuera de estas normas generales, el CAPA ha sugerido soluciones a una gran cantidad de casos puntuales presentados tanto por el sector público como privado, y así también ha realizado peticiones de otros tantos. Forzosamente cambios de la magnitud anotada debían presentar dificultades a algunos sectores productivos. En lo esencial, sin embargo, las solicitudes de mayor importancia han provenido del sector público por motivos de política económica relacionada sea con la preocupación por la actividad económica como por la necesidad de poner topes a algunos precios. En relación al primer motivo, se rebajaron a 10% los aranceles sobre importaciones de una larga lista de bienes de capital pagados al contado (1). En relación al segundo motivo se bajó los aran-

(1) La vigencia de este decreto era hasta el 31 de diciembre de 1974.

celes a los remedios y está pendiente una decisión que afecta al sector electrónico y la línea blanca.

CUADRO Nº 1

Modificación de Tarifas (1974)

Tarifa Ad valorem	Tarifa Ad valorem vigente a partir 1-3-74	Tarifa Ad valorem vigente a partir 27-3-74	Tarifa Ad valorem vigente a partir 5-6-74
35	35	30	25
40	40	35	30
45	45	40	35
50	50	40	35
55	50	40	35
60	55	50	45
65	60	50	45
70	65	60	50
75	70	60	50
80	70	60	50
85	75	70	60
90	80	70	60
95	85	80	70
100	90	80	70
105	95	80	70
110	100	90	80
115	105	90	80
120	110	90	80
125	115	100	90
130	115	100	90
135	120	100	90
140	125	100	90
145	130	110	100
150	135	110	100
155	140	110	100
160	145	120	110
165	150	120	110
170	155	120	110
175	160	130	120
180	160	130	120
185	165	130	120
190	170	130	120
195	175	140	120
200	180	140	120
205	185	140	120
210	190	150	130
215	195	150	130
220 y superior	200	160	140

Fuente: Decretos 225/974, 453/974 y 862/974.

3. Decisiones en preparación

Los cambios arancelarios efectuados hasta ahora se consideran como marginales, representan una mera anticipación o un indicador de la dirección de los cambios que el Gobierno se propone efectuar. Estos cambios, actualmente en estudio, dicen relación con la proposición de un nuevo Arancel Aduanero y de las características del período de ajuste. Estos son los dos puntos que se presentarán a continuación, siendo también los dos puntos claves de la política arancelaria; para ello, se tratarán estos temas con mayor detención, tratando de combinar un resumen de la discusión de los temas en el seno del CAPA con algunos comentarios analíticos y críticas adicionales.

a) Determinación de un Nuevo Arancel Aduanero.

Dado que nadie dudaba que debía existir algún arancel, se trataba de determinar su nivel medio, su varianza y su estructura. El nuevo arancel debía ser consecuente con los principios generales enunciados en el punto 2 de esta parte: mayor eficiencia en uso de recursos productivos, utilización del sistema de precios como mecanismo asignador, búsqueda en lo esencial de un solo objetivo y no discriminación en las transacciones internacionales. A los principios anteriores se agregaron otros implicados por los ya mencionados o complementarios a éstos:

i. El cambio en el arancel debía acompañarse de medidas cambiarias, tributarias y de otra índole para descargar a éste de responsabilidades distintas a las relacionadas con la asignación de recursos;

ii. El arancel debía, para permitir un uso eficiente de los recursos, favorecer una reasignación de recursos hacia sectores con mayores ventajas comparativas: tanto en el sector exportador como en el sector sustituidor de importaciones;

iii. El arancel debía ser una herramienta simple y aplicable a todos los importadores cualquiera fuera su categoría (público o privado), ubicación geográfica (Arica o el resto del país); sector productivo o persona; ello requeriría la eliminación o transformación de todos los tratamientos especiales.

A pesar de lo dicho anteriormente, el primer problema fue de plantearse la justificación de la protección vía tarifas. ¿Merecía el sector sustituidor de importaciones un estímulo especial a expensas del sector exportador actual o potencial? Al considerarse al sector industrial como representante en lo esencial del sector sustituidor de importaciones, ¿existen argumentos económicos que favorecen una protección a la industria? Se plantearon los argumentos de la industria naciente, de las externalidades y del empleo.

Dado que los argumentos son conocidos y/o serán tratados en otros trabajos (1), solamente presentaremos las dificultades que fueron sugeridas en la aplicación de estos criterios.

i. Industria Naciente. El solo hecho de que una industria sea naciente no justifica su protección, ya que cualquier actividad es naciente sea ésta agrícola, minera, industrial, etc. Además, no solamente proyectos de sustitución de importación pueden ser nacientes sino también proyectos de exportaciones pueden serlo.

Para que se justifique la protección a un sector naciente deben existir di-

(1) Ver especialmente V. Corbo y D. Hachette, Algunas ideas para determinar un Arancel Definitivo Tentativo, mimeo, Instituto de Economía, UC., Agosto 1974.

vergencias entre la evaluación social y privada del proyecto de inversión y estas divergencias pueden surgir por el uso de tasas de descuento más altas que las sociales y por inexistencia de un mercado de capitales que permita al empresario privado financiarse en los primeros años del proyecto. Pero tanto este motivo como el hecho de que los proyectos “nacientes” puede ser en exportables, justifican mejor una “protección” vía subsidio a la producción que vía tarifa al producto o al proceso.

Sin embargo, de emplearse la tarifa por este motivo debe ser diseñada de tal manera que disminuya con el paso del tiempo (el subsidio también) para que se instalen y permanezcan sólo los sectores capaces de llegar a una etapa adulta. Pero, por otra parte, dado que existirán siempre sectores nacientes en la dinámica del desarrollo, es una herramienta que siempre deberá estar disponible.

El argumento de la “industria” naciente se ha planteado hasta ahora a nivel de todos los sectores productivos. ¿Existiría alguna justificación para usarlo solamente en el caso de la industria? Es difícil encontrarla salvo tal vez en el caso de que se espera un crecimiento en productividad mayor en este sector que en los demás sectores productivos. Pero, ¿dónde trazar la línea divisoria entre los sectores favorecidos por protección y los que no la merecerían? Y, de nuevo, la protección más idónea debería darse por la vía de subsidios porque es una herramienta más eficiente sobre todo si no se quiere discriminar contra las exportaciones potenciales (1).

ii. Externalidades. Se mencionaron dos, el desarrollo de conocimientos tecnológicos y la calificación de la fuerza de trabajo. Para que estas externalidades impliquen un trato preferencial a la industria, ésta debe ser incapaz de captar para sí los beneficios sociales surgidos de los factores mencionados, lo cual es parcialmente discutible ya que se puede mostrar que parte del costo de la inversión hecha en dos campos es recuperable por parte del empresario. Fuera de las dificultades de medición de estos dos tipos de externalidades, debe insistirse que la mejor forma de corregir posibles distorsiones surgidas por este motivo es corregir la causa última de ellas vía subsidios.

Además, las externalidades no son todas positivas; la actual preocupación por la contaminación ambiental es un indicador de ello.

Pero, el apoyo a un sector completo por motivos de externalidades puede tener motivaciones sociológicas y/o culturales en el sentido de estimular una forma de vida y una mentalidad que se relaciona estrechamente con la vida urbana o con la vida rural. Al darse importancia a este aspecto, se puede concebir a priori que un sector entero (agricultura o industria) puede producir externalidades sobre los demás sectores productivos, y que requiere de un apoyo especial. En este caso, si el sector escogido es el sector industrial (parcialmente sustituidor de importaciones), se justifica una protección especial, pudiendo ser más eficiente y factible una tarifa pareja a todos los rubros que un subsidio a todas las industrias.

iii. Empleo. Se ha sugerido el uso de la protección efectiva para incentivar el desarrollo de actividades intensivas en mano de obra, dándole una protección más alta que a las demás actividades. Si ello es por desempleo gene-

(1) Además de los aspectos más generales mencionados deben tomarse en cuenta las dificultades prácticas: el grado de incipiente puede variar según la actividad o la empresa de que se trate. Además tiene el mismo carácter de incipiente la segunda o tercera empresa que se instala en un sector que la primera?

ralizado, una política de demanda agregada es lo apropiado. Si ello es sectorial una política de reconversión del trabajo, lo adecuado. Si ello es por distorsión fundamental en el mercado del trabajo, alguna "protección efectiva" es lo pertinente. La distorsión a enfrentar es una diferencia entre los precios social y privado de la mano de obra. La "protección" pertinente es entonces un subsidio al uso del trabajo, si el precio social es inferior al precio privado. Si el subsidio es imposible, una tarifa al uso del capital es la alternativa.

¿Existe realmente distorsión entre precio social y privado del trabajo? Es difícil dar aquí una respuesta categórica. Algunos estudios sobre el factor trabajo hechos en Chile dan respuestas contradictorias (1). Si bien se usan algunas evidencias para demostrar indirectamente la existencia de esa distorsión: ley de inamovilidad, salario mínimo, sindicatos fuertes (algunos), desempleo mantenido por años por encima de lo que se cree como "normal", también se agrega lo contrario en el sentido que los elementos anteriores no son indicadores suficientes.

Si existe un punto general de acuerdo es que la importación de bienes de capital ha sido tradicionalmente "subsidiada" al tener impuestos aduaneros bajos o inexistentes. Pero ello justifica un impuesto mínimo al uso de bienes de capital sin dar indicación de cuánto y de cómo.

En todo caso, para objeto de obtener una idea con respecto al orden de magnitud de la "protección" necesaria para corregir esta distorsión se presenta el siguiente cálculo: (2)

"Supongamos que la mitad de los sueldos y salarios en cada rama industrial se paguen a personal calificado cuyo salario de mercado coincide con un costo de oportunidad para la sociedad (éste claramente es un límite superior para los sueldos y salarios del personal no calificado). La otra mitad se paga a personal no calificado cuyo costo de oportunidad es sólo 60% de su precio de mercado. En este caso la política óptima sería otorgar a cada rama de actividad un subsidio en términos porcentuales igual al 40% de la participación del trabajo no calificado en el valor agregado. En el caso chileno, usando la estructura de costo del Censo Industrial de 1967, esto justificaría niveles de promoción a la industria desde 8% del valor agregado para la fabricación de productos lácteos hasta de un 12,8% para la fabricación de productos textiles. En todo caso, la mejor forma de corregir esta distorsión es el proporcionar un subsidio directo al uso de trabajo".

Además, el argumento "apoyo al empleo" de la protección a la industria como generalmente se presenta, tiene dos limitaciones básicas:

i. Una, el nivel micro-económico, sectorial que se contradice a sí mismo en el sentido de castigar a sectores exportadores que no necesariamente son menos intensivos en el uso de trabajo que sectores industriales apoyados;

ii. Otra, que implica una falacia de composición, al suponer que al favorecer discriminadamente cada uno de los sectores más intensivos en el uso de trabajo (industriales, al menos) se favorecerá al empleo *global*. Este depende de otras variables que el empleo en algún sector específico: educación, grado de movilidad, leyes laborales, fluidez de recursos productivos, otros que el trabajo, política de demanda agregada, etc.

(1) F. Soton, *Shadow Wages in the Chilean Economy*, Development Center, (OECD, París 1972). O. Schenone, *Precio Sombra del Trabajo*, mimeo, Instituto de Economía, U. C., 1974.

(2) Ver V. Corbo y D. Hachette, *op.cit.*

Sin embargo, en la medida de que el desarrollo tecnológico vuelva cada vez más inflexible al sistema económico una respuesta lógica del sistema es estimular el empleo, por ejemplo, mediante políticas de desarrollo de sectores específicos.

En resumen, a la pregunta original de si el sector sustituidor de importaciones "merece" una protección general relativa, vía tarifas, la respuesta teórica tiende a ser más bien negativa:

i. Dado que los principios generales mencionados apuntan a la menor distorsión intersectorial posible, bajo el principio de las ventajas comparativas, especialmente en el sentido que la "protección" dada vía tarifas penaliza doblemente al sector exportador: al obligarlo a utilizar insumos nacionales protegidos o/y insumos internacionales gravados a través de la probable subvaluación del tipo de cambio que generalmente acompaña la presencia de barreras aduaneras de aplicación generalizada;

ii. Dado que los argumentos que se han dado tienden a justificar en forma más nítida un tratamiento diferencial entre sectores sustituidores de importación y exportadores más bien que un tratamiento uniforme, ya que las distorsiones sociales mencionadas no tienen por qué presentarse a priori con la misma intensidad en cada sector;

iii. Y dado que la justificación para proteger basada en distorsiones sociales implica más bien el uso de algún tipo de subsidios y no un impuesto a la importación.

Sin embargo, por una combinación de factores difíciles de cuantificar y aún de detallar, el CAPA ha creído pertinente sugerir una protección arancelaria a todo el sector sustituidor de importaciones. Las consideraciones más importantes que parecen haber guiado esta decisión son:

i. Una variante del argumento de la industria incipiente y de las economías externas; en el sentido de que el sector sustituidor de importaciones es el naciente y lo es permanentemente y además de producir relativamente más economías externas que los demás sectores productivos (exportador, servicios, construcción, etc.);

ii. El juicio implícito de la relativamente alta productividad del sector exportador, por lo cual "debería poder defenderse solo"; pero debe agregarse que se cree que una política tarifaria debe ir acompañada de una política de subsidios al sector exportador;

iii. La posibilidad de ir desarrollando nuevos sectores con ventajas comparativas para la exportación gracias a la infraestructura industrial que puede desenvolverse al amparo de una modesta protección arancelaria;

iv. La duda implícita sobre la capacidad del sistema tributario de subsidiar (o castigar) en forma idónea la presencia de distorsiones sociales si éstas son más o menos generalizadas, y sobre todo si se piensa que *todo* el sector industrial merece algún grado de protección;

v. La idea de no poner todos los huevos en la misma canasta, y con ello no estar sorprendido con cambios importantes en los mercados internacionales;

vi. Las consideraciones de orden político que hacen difícil pensar en la posibilidad de un cambio tan drástico como la supresión de lo esencial de las tarifas; esto siendo tanto más valedero si se quiere cumplir el compromiso de definir en el año 1976 un Araucel Externo Común con los demás países del Area Andina, que tiene posiciones firmes sobre la necesidad de aranceles.

¿Qué nivel debería tener el arancel y qué estructura?

i. *Nivel*. Debe reconocerse desde la partida que no existe principio científico que permita determinar un nivel promedio de tarifa nominal (1) de protección efectiva. Para tomar esta decisión debemos analizar las consecuencias de una barrera aduanera y arbitrariamente fijar un límite.

Los factores considerados fueron:

—Competencia y eficiencia: menor es la protección nominal, más severo será el control de los precios externos sobre la producción nacional; (2)

—Sesgo contra las exportaciones: menor es la barrera nominal, menor será el sesgo contra ese sector y mayor será la probabilidad de su expansión y diversificación;

—Tratamientos especiales y contrabando: menor es la protección nominal, menor es también la presión para obtener rebajas o excepciones; además, hay menos incentivos para dedicar recursos al contrabando (aunque este factor no pesa tanto como el primero en la historia chilena);

—Distorsión en el consumo; también en la medida que los impuestos a las importaciones son bajos, y con poca varianza, puede suscitarse una estructura más “idónea” del consumo (que siempre puede ser corregida recurriendo a los impuestos al consumo, lo cual puede ser recomendable por ejemplo sobre el consumo de bienes suntuarios, pero cualquiera sea su proveniencia geográfica: si nacional o extranjera).

Todos los argumentos anteriores apuntan hacia un nivel de protección y de tarifa nominal relativamente bajo, por lo cual el CAPA escogió el entorno de 30% (3) en términos de tarifa nominal.

ii. *Estructura*. Los argumentos dados anteriormente en pro y en contra de un arancel al sector sustituidor de importaciones como un todo son más valederos para justificar una discriminación entre sectores productivos. Pero, por una parte, las dificultades para cuantificar la importancia de las externalidades, distorsiones y grado de incipiente (4) sector por sector, además del reconocimiento explícito que dicha importancia puede ser variable a través del tiempo y del espacio por otra, la preferencia por el uso de herramientas más

(1) Salvo aquel que resultara de promediar las tarifas óptimas a las importaciones en caso de monoposonio.

(2) Sin embargo, esto no es una condición suficiente dado que existen otras medidas no arancelarias que pudieran estar protegiendo sectores específicos y además existen monopolios internacionales de distribución (p. e. remedios)

(3) Un método utilizado para fijar este entorno fue el siguiente: partiendo del supuesto de la existencia de un impuesto al valor agregado de 20% (porque se cree que ese será el orden de magnitud de dicho impuesto) se debe cumplir que la protección efectiva bruta (no deduciendo el impuesto al valor agregado) tiene que ser superior al

$$(1 + TB)(1 - v) = 1$$

$$TB = 25\% \text{ para } v = 20\%$$

para que el sector goce de alguna protección efectiva y si se corrige el cálculo anterior por subvaluación del tipo de cambio

$$(1 + TB)(1 - v)(1 + r) = 1$$

$$TB = 39\% \text{ para } v = 20\%$$

$$r = 10\%$$

Ahora suponiendo un sector industrial cuyos insumos tienen igual protección nominal que su producto final este sector requeriría tarifa nominal superior al 25% para tener alguna protección positiva.

Debe agregarse que el concepto de “bajo” es ambiguo. Desde el punto de vista de la experiencia de algunos países desarrollados 30% puede parecer un porcentaje alto, desde el punto de vista chileno la mera existencia de aranceles superiores al 200% puede hacer aparecer ese porcentaje como muy bajo.

(4) Se supone que el país no está en condiciones de utilizar aranceles por el argumento de la tarifa óptima.

eficaces para enfrentar estos problemas, y finalmente el deseo de implementar lo mejor posible una asignación de recursos más de acuerdo a ventajas relativas han empujado al CAPA a buscar el mayor emparejamiento posible de la estructura de protección efectiva entre procesos y sectores productivos.

El emparejamiento de la protección efectiva va a implicar, en general, tarifas nominales diferentes entre bienes y procesos (aunque con menor varianza que la existente) con algún costo por el lado del consumo compensado (se espera) ampliamente por los beneficios derivados de la mayor productividad de los recursos nacionales con protección efectiva más pareja.

La solución analítica está dada por el planteo de un sistema de ecuaciones múltiples donde la variable dependiente es el vector de tarifas nominales y su solución está dada por la multiplicación de la matriz invertida de coeficientes técnicos por el vector formado por el producto de la protección efectiva sectorial deseada con el valor agregado del sector correspondiente. (1).

La solución del sistema anterior requiere el conocimiento de la estructura de costos y del valor agregado de cada producto, proceso y sector, además de requerir el valor agregado a precios internacionales. Dada la imposibilidad de obtener estas informaciones se tomó la decisión de estructurar un Arancel Definitivo Tentativo (ADT) basado en los principios de homogeneidad de la protección efectiva entre procesos, y en la simplicidad del arancel nominal alrededor de 30%. Además, se decidió que este ADT sería revisado a medida que se tuviera disponible un monto apreciable de informaciones sectoriales, y en la medida que fuera afectado por las decisiones tomadas alrededor del Arancel Externo Común.

Una forma simple de acercarse a la homogeneidad de la protección efectiva es el uso de una tarifa nominal pareja. Se prefirió un margen de variación de los aranceles entre 25% y 35% (2). En ese margen, debían concentrarse la mayoría de los aranceles cuidando de que su puesta en práctica no genere distorsiones importantes en la aplicación del principio de homogeneización de la protección efectiva entre sectores. Para ello, deberían aplicarse las nominales más altas a aquellos procesos que tienen mayor valor agregado y/o que utilizan más insumos con tarifas más altas (3). Pero siendo la información sobre valor agregado por proceso muy escasa, se sugirió para asignar los aranceles a los ítem del Arancel Aduanero, la elección de un criterio de clasificación aparentemente más simple: el nivel de complejidad. O sea en la medida que aumentaría el grado de complejidad (o elaboración) aumentaría la tarifa a aplicar de 25% a 35%. Si bien este criterio ha sido ya

$$(1) \quad t = [I - A']^{-1} \Lambda$$

donde

t = vector de tarifas nominales (dimensión $n \times 1$)
 $[I - A']^{-1}$ = multiplicador matricial (dimensión $n \times n$)

V_i = valor agregado del proceso i

T_i = protección efectiva al proceso i

Λ = vector de productos de $(V_i T_i)$ (dimensión $n \times 1$)

(2) El argumento para desechar la tarifa única parece haber sido el reconocimiento de que existe una relación directa entre grado de elaboración y grado de incipiente y una relación directa entre grado de elaboración y producción de externalidades positivas.

(3) En este criterio se observa una complicación que hace de la interdependencia entre la fijación de un arancel a un proceso (hilado o curtición) y la fijación de la tarifa a los insumos que utiliza (lana o algodón, cuero). Esta complicación generará errores en la determinación del ADT; al favorecer más a unos subsectores o procesos que a otros sin motivos buenos aparentes. La única forma de limitar la importancia de dichos errores será reducir la variabilidad de los aranceles. En este caso concreto dado que este margen ha sido definido, será atenerse lo más estrictamente posible al margen fijado. La aplicación de este principio admitirá algunas excepciones que deberán ser debidamente calificadas.

aprobado, requiere algunos comentarios para aclarar las implicanzas de usarla y calificar, limitar y/o corregir su uso:

i) La aplicación no discriminada de este criterio producirá diferencias “discutibles” en protección sectorial y/o subsectorial. Si nos atenemos a un criterio objetivo (aunque forzosamente arbitrario) de grado de elaboración como el propuesto por la clasificación del Comercio Exterior según Uso o Destino (CUODE) (1) y lo relacionamos con valor agregado, veremos que no existe necesaria relación entre ambos indicadores.

En consecuencia, deberíamos esperar a priori la generación de diferencias discutibles entre niveles de *protección efectiva* subsectoriales o por proceso, entre procesos del mismo “sector” y entre procesos parecidos entre sectores, aún con una varianza limitada de aranceles entre 25% y 35% (ver Cuadro N° 2 donde se han hecho simulaciones suponiendo que la tarifa al proceso es o bien 25% o bien 35%).

Todo lo anterior no considera el caso de los sectores “exportables” como lo son una parte de la minería, una parte de la agricultura y una parte de la industria, para las cuales a un nivel promedio de tarifas sobre insumos de 30% puede incurrir fácilmente en una protección efectiva *negativa* de 50% lo cual es también de difícil justificación; y mientras más amplio sea el campo de variación de las tarifas mayor será también la probabilidad de variabilidad en la protección negativa de los sectores exportables.

ii) ¿Qué es “grado de elaboración”? ¿El grado de complejidad tecnológica? ¿El lugar que ocupa el proceso dentro de la sucesión de procesos para llegar a un producto final? Caben a priori, las dos interpretaciones pero dan resultados distintos. ¿Es más elaborado un transistor que una radio transistor o una caja de cambios que un camión? Es claro que ningún criterio va a ser perfecto, pero su discusión sugiere otro criterio para la estructura arancelaria: no favorecer relativamente más la armaduría respecto a los procesos productivos previos que la justificar, por cuanto no son procesos que producen más externalidades por el lado del factor trabajo que procesos productivos previos. En este caso, nos acercáramos más a una clasificación adecuada si utilizamos el concepto de grado “tecnológico” de elaboración. O sea se sugiere adoptar como base de estructuración del arancel la clasificación CUODE. Además es fácilmente trasposable a términos de la clasificación NABALALC o NABANDINA y es simple en el sentido de ofrecer tres grados de elaboración: productos primarios, semi-elaborados y elaborados.

Entonces, la proposición concreta para armar el nuevo ADI es la de seguir la pauta básica siguiente:

Productos Agrícolas y Mineros Primarios Exportables e Importables

		Subsidios (draw-backs)
primarios	(otros)	25%
semi-elaborados	(de todo tipo)	30%
elaborados	(de todo tipo)	35%

(1) Ver Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, *Clasificación de Comercio Exterior según Uso o Destino Económico (CUODE)*, (E/CN. 12/739). El tercer dígito de esta clasificación (de 3 dígitos) corresponde al grado de elaboración (p. 4).

El ADT resultante debe ser tomado solamente como una base de referencia para trabajos posteriores del CAPA; es modificable a la luz de los comentarios hechos en párrafos anteriores, con la ayuda de datos adicionales sobre productos, procesos y sectores en la medida en que consideraciones extra-económicas impliquen hacer excepciones a la regla y posteriormente a la medida que el Arancel Externo Común discrepe seriamente del Arancel Definitivo Tentativo corregido. (1). El ADT servirá:

- para proponer una estrategia de aproximación al arancel definitivo (el cual no puede quedar definido antes de fines del año 1975);

CUADRO N° 2

Simulaciones de Protección Efectiva (T_j) $t_j = 25\%$

t_i (%)						
V_j	5	10	20	25	30	35
.20	105	85	45	25	5	— 15
.30	72	60	37	25	13	2
.40	55	48	33	25	18	10
.50	45	40	30	25	20	15
.60	38	35	28	25	22	18
.70	34	31	27	25	23	21

$$\text{donde: } T_j = \frac{t_j - t_i \sum a_{ij}}{V_j} \quad \text{en porcentaje}$$

v_j = valor agregado a precios internacionales

t_j = tarifa al proceso

t_i = tarifa al insumo usado en el proceso

Nota: Se supone que no hay insumos domésticos.

Simulaciones de Protección Efectiva (T_j) $t_j = 35\%$

t_i (%)						
V_j	5	10	20	25	30	35
.20	155	135	95	75	55	35
.30	105	93	70	58	47	35
.40	80	73	58	50	43	35
.50	65	60	50	45	40	35
.60	55	52	45	42	38	35
.70	48	46	41	39	37	35

- para servir de marco a la solución de problemas específicos o puntuales

(1) Ver C. Carrasco, memorándum, 13 Agosto, 1974.

que sin duda se presentarán al menos hasta el establecimiento de una estructura arancelaria definitiva, en 1977.

b) El Proceso de Ajuste

¿Cómo de la situación actual *alcanzar* el arancel definitivo dada la inseguridad en la definición de éste, la incógnita con respecto a sus efectos y la magnitud de los cambios deseados?

Habría tres caminos alternativos: racionalizar y hacer los cambios ahora y de una vez, racionar ahora y hacer cambios paulatinos (en tres años) o bien ir haciendo cambios paulatinos de manera tal de acercarse en tres años a la estructura definitiva deseada. Esta última solución fue la escogida. El cambio paulatino fue preferido para dar alguna posibilidad a los sectores productivos a adaptarse al nuevo Arancel, bajo el supuesto de que aún los sectores más perjudicados por los cambios resultantes tenían alguna flexibilidad para enfrentarlos, además, dado que no se podía definir el Arancel Definitivo todavía, no tenía sentido anunciar un cambio drástico en 1974 para anunciar otro en 1976. Además se prefirió efectuar los cambios paulatinos a partir de la situación actual (sin racionalización previa) por la misma razón última mencionada, para no romper demasiado el equilibrio existente (a pesar de estar basado en algún grado de ineficiencias) y porque la racionalización hecha hoy habría implicado una renegociación masiva del Arancel Externo Mínimo Común (el cual desaparece el 31 de diciembre de 1975).

Los cambios serían semestrales, empezando el 1º de enero de 1975. Serían moderados en los dos primeros semestres y más importantes en los últimos 3: esto es debido a la ambigüedad que rodea el Arancel Definitivo durante gran parte de 1975. El primer semestre de 1977 se haría la última modificación general de los aranceles, estableciéndose la estructura arancelaria definitiva.

Dado que las primeras modificaciones se harán en función del ADT ya definido con tres categorías de tarifas, una para bienes primarios (25%), una para productos intermedios, bienes de capital y bienes finales con "poco" grado de elaboración (30%) y una, bienes finales con alto grado de elaboración (35%), se propone que se efectúe una primera modificación general del Arancel Actual (AA) reduciendo la diferencia entre éste y el ADT en un 20% (1). A modo de explicación se presenta el Cuadro N° 3. Las rebajas posteriores seguirán un criterio parecido (expresado en % de rebaja sobre la cifra al 31 de diciembre de 1974) aunque variará probablemente el arancel definitivo aplicable al ítem.

Además de este criterio de cambio general, deberán analizarse casos puntuales, fuera del hecho evidente de que la aplicación automática de dicho criterio no elimina la necesidad de hacer estudios sectoriales; por proceso y/o por producto como ya se ha dicho.

Lôs casos puntuales que debería analizar el CAPA son aquellos problemas que se han generado como *consecuencia* del proceso de la reforma arancelaria que ha iniciado el Gobierno (o sea como consecuencia tanto de las rebajas ge-

(1) Aplicando la fórmula siguiente:

$A = 1.175 = AA + .2 ADT$

con la aproximación al múltiplo de 5 correspondiente.

C. Carrasco, *op. cit.*, p. 3.

CUADRO Nº 3

Primera Modificación General Arancelaria
(Proposición para 1.er Semestre 1975)

Arancel Actual	Arancel Definitivo Tentativo 35%	Arancel Definitivo Tentativo 30%	Arancel Definitivo Tentativo 25%
140	120	120	115
130	110	110	110
120	100	100	100
110	95	95	95
100	85	85	85
90	80	80	75
80	70	70	70
70	65	60	60
60	55	55	55
50	45	45	45
45	45	40	40
40	40	40	35
35	35	35	35
30	30	30	30
25	25	25	25
20	25	20	20
15	20	20	15
10	15	15	15
5	10	10	10

nerales de aranceles como de la eliminación de prohibiciones y/u otras trabas administrativas a las importaciones, y/o tratamientos especiales. (1).

Los principios que podrían servir de marco de discusión o normas de conducta en la solución de los casos puntuales son los siguientes:

i. Cualquier corrección del arancel pedida durante 1975 debe hacerse dentro del margen 20% — 80%;

ii. Si la petición efectuada sugiere niveles parecidos a aquellos prefijados por el ADT, se aplicaría éste;

iii. Si el producto no se produce en el país (ni tampoco tiene sustitutos cercanos) se aplicará el ADT si algún sector pide un cambio en el Arancel. Además, podrían considerarse estos productos como comodines para ajustar la protección efectiva en casos seriamente conflictivos (siempre que sean insumos de algún sector, desde luego);

iv. Ser más estricto y cuidadoso con los sectores que o bien tienen estructura monopólica (en el país) o/y son importantes desde el punto de vista del empleo. Se podría aceptar un acercamiento más lento al ADT para los segundos, mientras obligar a los primeros a un acercamiento más rápido.

Fuera de la necesidad de resistir con firmeza la reacción de algunos sectores a los cambios propuestos, el sistema de ajuste propuesto sigue siendo bastante complejo y algo arbitrario, aunque debe reconocerse que el cambio su-

(1) Ver una discusión más detallada de los casos puntuales en C. Carrasco, *op. cit.*

gerido para el 1.er Semestre de 1975 es relativamente modesto y los cambios posteriores dependerán de la definición del Arancel Externo Común.

4. Algunos comentarios

Las proposiciones aprobadas en el CAPA y presentadas en las secciones anteriores así como el análisis de la política arancelaria seguida hasta ahora, sugieren algunos comentarios adicionales a los hechos ya.

i. Pareciera existir o una ambigüedad o una contradicción en la posición fundamental del CAPA, la cual debería ser elucidada antes de continuar los cambios propuestos. ¿Se busca dar protección tarifaria a todos los sectores productivos o solamente al sector industrial? Por un lado, la justificación para una tarifa (pareja o no), tal como ha sido presentada sugiere su aplicación al sector industrial (comoquiera que se defina). Además, debe reconocerse que no tiene sentido dar protección a *todos* los sectores. Justamente, la función de la tarifa es distorsionar la estructura de precios relativos en favor de algún sector para asignar recursos en forma distinta a lo que habría resultado sin esa distorsión. Ahora mayor es la extensión de la aplicación de la tarifa, un error será su impacto reasignador hacia el sector industrial dado un margen de variación tarifaria reducido (entre 25% y 35%).

Sin embargo, la proposición es de aplicar este margen a *todos* los productos que tienen una entrada en el Arancel Aduanero: o sea tanto a productos industriales como a productos mineros y agrícolas. Dicho de otro modo, se aplicaría el Arancel a todo el sector sustituidor de importaciones (al tipo de cambio del momento). O sea, ese sería el "sector" favorecido relativamente al sector exportador (y probablemente también relativamente a sectores domésticos).

Esta ambigüedad o contradicción debe resolverse. Una solución sería limitar la aplicabilidad del margen arancelario propuesto al sector que de acuerdo a la clasificación CIU (Clasificación Internacional Industrial Uniforme) sea "industrial". Lo discutible de esta solución es la "fuerte" tasa de protección efectiva media que resultaría para este sector de mantenerse el margen de 25% a 35%, lo cual iría en desmedro de las exportaciones actuales si no potenciales y del sector agrícola, en particular, ¿merecen estos sectores tal castigo relativo? Otra solución, sería aplicar un margen arancelario mayor a la universalidad de los productos y por lo tanto de los sectores; el margen sugerido sería entre 10% y 35%. Ello limitaría el efecto reasignador hacia la industria mencionada, pero ¿acaso no se pueden considerar como relativamente *altas* tarifas nominales entre 25% y 35%, y sobre todo las protecciones efectivas que de ellas se desprenden? Esta proposición está, en cierto modo, implícita en la revisión de los casos puntuales recomendada por el CAPA. Pero, la recomendada aquí sería una variante de lo propuesto en la estructuración del ADT, pero una variante que ya explicitaría los criterios de clasificación:

Productos Agrícolas y Mineros (sin elaboración)	10%
Productos Agrícolas y Mineros (con algún grado de elaboración)	15%
Productos Semielaborados	20%—25%
Productos Elaborados	30%—35%

Se buscaría, para la aplicación de las dos últimas categorías la utilización de la clasificación CUODE. Se ubicaría al producto dentro de la categoría con dicha clasificación, y se asignaría un nivel de tarifa apropiado de acuerdo a informaciones relativas a valor agregado, buscando asignarle menor tarifa a menor valor agregado. El resultado final aunque imperfecto implicaría amortizar los efectos asignadores de las tarifas sobre el sector industrial, dado el nivel máximo prefijado de 35%, porque se esperaría poder aplicar una tarifa de 10% a la importación de productos agrícolas (difícilmente sería factible por motivos políticos aplicar una de 25%) y por la vía de la aplicación favorecen relativamente a una parte del sector agrícola.

ii. Otro punto que convendría recalcar es, a mi parecer, que cualquiera de las proposiciones hechas implican una racionalización más que una liberación del comercio exterior. Debe recordarse que una parte importante de las importaciones entraban liberadas de derechos aduaneros y la recaudación fiscal por este concepto fluctuaba entre 20 y 30% (en los últimos 15 años). Esto no cambiaría con los márgenes de variación tarifaria propuestos. Los cambios sugeridos implicarán una mayor dependencia de los precios relativos externos: este es un sentido en que podría interpretarse la liberación. Otro sentido, sería el aumento de las exportaciones: pero este es hipotético y mientras los cambios arancelarios no se vean acompañados de una política de subsidios a las exportaciones, difícilmente se vislumbra un cambio importante por ese lado. La mayor ganancia de la racionalización estaría en una mejor asignación de recursos *dentro* del sector industrial.

Si esta hipótesis es aceptable, ello implicaría que el sector industrial *como un todo* no sufriría mayormente; habría probablemente algunos cambios en su estructura, pero en lo esencial permanecería incólume. Sería importante recalcarlo para la "tranquilidad" de dicho sector.

Otra implicancia de lo anterior, es que a precio constante del cobre, la racionalización tarifaria no tendría por qué ir acompañada de alteraciones en el tipo de cambio limitando con ello los estímulos al sector exportador. La alteración del tipo de cambio, puede justificarse pero por otros motivos derivados de fluctuaciones importantes en el precio del cobre y la posible subvaluación existente *antes* de los cambios arancelarios, a *precios normales* del cobre (e. g. 1970).

II. ALGUNOS PROBLEMAS COMPLEMENTARIOS

Hasta ahora, se ha abordado solamente el esqueleto de la reforma arancelaria. Para que éste se lleve a cabo en forma idónea, deben resolverse algunos problemas. Entre éstos, nos referimos aquí a los tratamientos especiales, el Arancel Externo Común, las normas anti-dumping y las leyes anti-monopólicas.

1. Tratamientos especiales

Dado que este tema ha sido tratado en otro trabajo presentado en este seminario, nos referiremos brevemente a algunos de los problemas más importantes que plantean.

Estos tratamientos especiales cubren más del 40% del comercio exterior. (1).

(1) Ver D. Hachette, *Revaluation of the Escudo and Distribution of Income*, Tesis, Anexo D.

Son oficio de carácter institucional, o bien zonal, o bien sectorial, o bien personales; a su vez las exenciones pueden ser rebajadas totales o parciales y por períodos que pueden fluctuar entre una semana y un plazo indefinido.

Algunos de estos tratamientos no se justifican desde ningún punto de vista y menos desde el ángulo de la asignación óptima de recursos: por este motivo, se eliminó la garantía que tenía el sector público de no pagar la mayor parte de la tributación correspondiente, con ello desapareció uno de los tratamientos especiales más importantes. Quedan, sin embargo, otros.

El Gobierno ha delineado con cierta claridad una política tributaria y de franquicias y de leyes de fomento regional y sectorial (1). Estas deben en el futuro reemplazar todos los tratamientos especiales aduaneros. Como se supone que la puesta en marcha de estas herramientas puede demorarse, debería fijarse una fecha límite de la franquicia aduanera zonal y sectorial (1º de Enero de 1977, por ejemplo) para ser reemplazada por tratamientos distintos propuestos en este seminario.

Además, deberían ir eliminándose algunas franquicias sectoriales, por producto y personales en el transcurso de los dos próximos años *sin* reemplazo por otros.

Sin embargo, debe recordarse que parte de las exenciones aduaneras existentes han permitido disminuir la negatividad de la protección de ciertos sectores. Su eliminación, en consecuencia, está íntimamente ligada con el grado de discriminación con el cual se está dispuesto en castigar al sector exportador y con las políticas de precio (en el caso agrícola) y tributaria y cambiaria. La eliminación de esas exenciones debe en consecuencia tener una contrapartida en una política activa de devoluciones a ese sector.

Aún menos justificadas son las rebajas temporales pedidas por motivos totalmente diferentes al objetivo que se le ha asignado al arancel. Así, difícilmente aceptable es una petición hecha por una vez para rebajar aranceles aplicables solamente a ciertas partidas por motivo de controles de precio, política anti-inflacionaria, en estímulo a la inversión de un determinado sector, etc. Esas peticiones deberían ser consideradas, aunque con un cuidado extremo, solamente cuando se refieran a rebajas generales. Se trata de mantener claro y en todo momento, el objetivo primordial del arancel.

Además, esas rebajas temporales generalmente no consiguen el objetivo perseguido sea por error de diagnóstico de la situación que las ha "justificado", sea por el rezago de 150 a 200 días (2) que generalmente existe entre la medida y su efecto (si lo tiene); generalmente, es imposible prever 150 días antes el problema que ocurrirá después de ese período.

2. Arancel Externo Común

Uno de los tratamientos especiales más importantes, en el futuro, será el que dice relación con el tratamiento de los bienes provenientes del Área Andina. Más específicamente, este tratamiento especial exige la definición de un Arancel Externo Común que afectará más del 85% del Comercio Exterior chi-

(1) Ver J. Cauas, Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, octubre 1974, pp. 25—30.

(2) Ver ODEPLAN, Escuela de Negocios de Valparaíso, *Sistema Administrativo del Comercio Exterior en Chile, Sector Importaciones*, Agosto, 1974.

leno. En consecuencia, dicho AEC debería ser consecuente con la proposición básica que se está formulando el país a sí mismo.

¿Existen semejanzas de objetivos entre el AEC y el Arancel Definitivo?, ¿de niveles?, ¿de estructura? ¿Podrían presentar algún problema a los Programas Sectoriales aprobados y/o en discusión? ¿Hay alguna vía de solución a las diferencias existentes?

No se puede pretender aquí contestar a todas estas interrogantes ni tampoco describir todas las facetas del tema, lo cual será hecho por otro participante. Sin embargo, el problema es crucial y debería darse importancia a su discusión en el Seminario. Aquí plantearé solamente algunas respuestas a las preguntas formuladas, destacando sobre todo las diferencias que nos parecen cruciales entre las concepciones del Arancel Externo Común y del Arancel Definitivo Chileno. Para ello, nos basaremos en los últimos documentos preparados por la oficina del Acuerdo de Cartagena para la Segunda Reunión de Expertos Gubernamentales para la discusión del AEC.

a) Semejanzas de Objetivos.

A un cierto nivel de generalidad, los objetivos de la política económica coinciden: mejor asignación de recursos, mayor desarrollo, mayor empleo, menor dependencia del exterior, etc. La diferencia esencial reside en el supuesto básico de que el AEC puede conseguir *varios* objetivos en forma simultánea mientras que se le asigna al arancel chileno *uno* solo. Es cierto que todas las herramientas de política son variables interdependientes que al manipularse producen efectos colaterales en otros ejemplos en los objetivos perseguidos por otros. Pero, de ello no se desprende que deba utilizarse una herramienta para fines simultáneos, sino más bien se debe inferir la necesidad de conocer, por parte de la autoridad central, las interrelaciones y efectos colaterales para tomarlos en cuenta en el grado de uso que se hace de ellas y reconocer al mismo tiempo que... "No hay mejores cualidades para la eficiencia de un sistema tributario, que la de dar señales claras, definidas y estables" (1), a través de un instrumento selectivo único.

b) Nivel.

El nivel del AEC propuesto por la oficina del Acuerdo (2), determinado por un sistema de consideraciones compuestas (empleo, contribución tecnológica e industria incipiente), quedaría entre 26% y 90% de protección efectiva (exceptuando Bolivia y Ecuador para los cuales el límite superior sería más alto). La diferencia con la posición del CAPA es aquí bastante notoria, ya que éste sugiere niveles alrededor del 30 a 40% de protección efectiva (aceptando en principio algunas excepciones). En consecuencia, las tarifas nominales, implícitas en la proposición de la Junta son sustancialmente más altas (3), ya que fluctúan entre 10% y cifras superiores a 100%. Esta proposición no solamente es distinta de la sugerencia básica del CAPA, sino que además no parece ser consecuente con la propia preocupación del Acuer-

(1) J. Cauas. El Rol de la Política Tributaria en el Desarrollo Económico Nacional, Ministerio de Hacienda, nov. 1974, p. 11.

(2) Ver. Acuerdo de Cartagena. El Nivel del Arancel Externo Común (JUN/REG.AEC/ 11/dt 5 nov. 1974).

(3) Ver en particular Acuerdo de Cartagena, Método de Estimación del Arancel Externo Común. (JUN/REG. AEC/ 11/dt 6. nov. 1974) Anexos I y II.

do de Cartagena por las exportaciones, ni tampoco con gran parte de la argumentación presentada para la determinación del nivel y que sugiere explícita o implícitamente niveles *bajos* (1). ¿Es 50% de protección efectiva un nivel *bajo*? ¿Es 60 ó 70% de tarifa nominal un nivel bajo? Cualquiera sea la respuesta, la diferencia con la proposición que aquí se presenta plantea un problema de ajuste.

c) Estructura (2).

El Acuerdo de Cartagena para determinar la estructura de la protección efectiva, propone considerar tres factores: la intensidad de empleo, las externalidades tecnológicas y la incipiencia de la industria. Si bien se reconoce que la tarifa no es la herramienta más apropiada para corregir las distorsiones que pueden justificar una protección diferenciada de sector a sector, se usa liberalmente de ella. Esta es otra diferencia importante con la proposición chilena que explícitamente se basa en el uso de las herramientas más apropiadas para enfrentar cada tipo de distorsión e implícitamente muestra gran confianza en la posibilidad de llevar esta política a la práctica. ¿Exceso de desconfianza, por un lado? ¿Exceso de confianza por otro? La proposición aquí presentada, hemos visto sugiere algún grado de protección, y resultará también con la aplicación del rango de tarifas nominales de 25 a 35%, después del análisis de casos particulares en cierta discriminación, no pecando en consecuencia por exceso de confianza. ¿Entonces?

d) Programas Sectoriales.

Ha sido aprobado el AEC para el Programa Metalmecánico con tasas nominales que fluctúan entre 40 y 80%. Está en discusión entre otros el Programa Automotriz con una proposición del Acuerdo de Cartagena de Aranceles que fluctúan entre 40 y 200% (3). En consecuencia, estos Programas implican niveles absolutamente fuera de la proposición básica chilena. Además, el primero al haber sido aprobado ya obliga, y ha sido determinado *sin ninguna relación* con el Arancel Externo Común (el cual no existe aún) sin ninguna relación con las consideraciones macroeconómicas, cambiarias (entre otras) que deben tomarse en cuenta en una proposición del AEC; sin preocupación del impacto que estos aranceles pueden tener sobre la protección efectiva de los sectores que usan estos bienes como insumos; o sea, en cierto modo forzando el AEC a adaptarse a dicho Programa y no al revés. Esto es metodológicamente discutible. En cuanto al Programa Automotriz merece atención especial en la discusión de este Seminario, y el único comentario corto que puede hacerse aquí es que está fuera de toda proposición razonable y que no ha merecido todavía en Chile un estudio serio con la participación de personas competentes que analicen el problema a nivel nacional (y no a nivel de la defensa de intereses creados) estudiando tanto la factibilidad y evaluación *económica* de diferentes combinaciones posibles (armadurías más producción en gran escala

(1) Ver especialmente Acuerdo de Cartagena, El Nivel del Arancel Externo Común. ppn. 6-7.

(2) Ver especialmente, Acuerdo de Cartagena, Aplicación del Criterio del Empleo (JUN/REG. AEC/11/dt 2), La Aplicación del Criterio de la Contribución Tecnológica, etc. (JUN/REG/11/dt 3) y La Aplicación del Criterio de la Industria Incipiente (JUN/REG. AEC/11/dt 4).

(3) Ver Acuerdo de Cartagena, El Nivel del Arancel Externo Común, (JUN/REG. 11/dt 5, nov. 1974) Anexos II y V.

de un número limitado de partes y piezas) como analizando el problema desde el punto de vista de la *demanda y del consumidor*; o sea velando por el bienestar *social* y no por intereses limitados.

e) Líneas de Estrategia.

Dado que existe una interdependencia entre la definición del Arancel Definitivo nacional y el AEC el éxito en la discusión de este último es primordial. Sin embargo, hemos sugerido la existencia de discrepancias importantes con la proposición de la oficina del Acuerdo de Cartagena que debe reflejar en buen grado la posición "promedia de los demás países". Esperamos que eso no sea así, y que existe en otros países una visión más cercana a la visión propuesta aquí que a la visión un tanto pesimista que nos dan los documentos discutidos.

De todas maneras, ¿qué estrategia seguir?

i. No parece ser muy beneficiosa la estrategia de cambiar en el 1er. semestre de 1975, nivel y estructura del arancel chileno para estar en una posición de "fuerza" en la mesa de negociaciones. Algunos argumentos ya han sido dados en contra del cambio brusco; además no está claro que el único determinante de la fuerza de la posición de un país esté en su situación tarifaria actual, aunque no puede descartarse como argumento que pesa (1);

ii. Dado que es muy difícil pensar en la posibilidad de encontrarse para todo el AEC en Acuerdo con nivel y estructura propuestos por otros países y sujeto a la preferencia de algunos de mantener el control de herramientas para-arancelarias (controles cuantitativos, licencias previas...) la posición podría ser de transacción entre libertad de uso de herramientas para-arancelarias y posibilidad de fijar niveles tarifarios relativamente bajos;

iii. Otra posibilidad sería definir el AEC en términos de *franja* y no de niveles específicos. No hay nada en el Acuerdo firmado por los países que lo prohíba. Dentro de esta franja, cada país buscaría su nivel preferido. Esta franja podría ser revisable al cabo de cinco años en el sentido de reducir el margen de variabilidad aprobado inicialmente. El problema de esta proposición es el de que el país que escoge el nivel bajo de la franja puede transformarse en re-exportador a los demás países del Area. En consecuencia, esta medida debería ir acompañada de alguna limitación al libre movimiento de bienes dentro del Area (!), limitación cuyo grado dependería del origen geográfico del producto (representaría solamente una contradicción más a los acuerdos del GATT).

iv. Por otra parte, el nivel de las tarifas de toda el Area no puede depender de un país que no quiere reconocer el tipo de cambio como la herramienta más idónea para el equilibrio de balanza de pagos y que no quiere devaluar a pesar de su situación caótica de balanza comercial. Una condición de la discusión del AEC sería un acuerdo previo mínimo sobre el manejo del tipo de cambio. La oficina del Acuerdo debería hacer una activa campaña en ese sentido y sobre todo en mostrar todas las ventajas de un sano manejo cambiario. Desgraciadamente hasta ahora se ha dedicado a mostrar las aparentes ventajas de los aranceles solamente.

(1) Debe suponerse que Chile no está en buen pie para emprender la discusión del AEC debido a los problemas causados por las disparidades de la decisión 24 de la Junta del Acuerdo de Cartagena y el D. L. 600 del Gobierno de Chile.

3. Otros problemas por resolver

A modo de sugerencia para discusión, y sin pretender analizarlos, merecen mencionarse otros puntos que ofrecen problemas y decisiones delicadas.

a) La definición y tratamiento de sectores estratégicos, ¿cuáles son y por qué? (1). ¿Deberían tener un tratamiento especial? ¿Qué tipo de tratamiento?

b) La definición de normas anti-dumping.

Estas normas han sido reclamadas por algunos productores por la política de exportaciones contradictoria con los acuerdos del GATT, emprendida por Brasil (en particular) y por la política de sub-valoración de su tipo de cambio por parte de Argentina. Estas circunstancias y sobre todo la presencia potencial permanente de dumping sugieren la necesidad de una definición operativa de dumping y la proposición de normas arancelarias o para-arancelarias (como un precio mínimo de aforo) para enfrentarlo cuando sea justificado.

c) La situación externa. Hasta ahora, el análisis se ha hecho en forma independiente de los cambios en la economía mundial. Si un diagnóstico rápido de ella indica cambios importantes actuales y esperados en los precios de ciertas materias primas y en los términos de intercambio que enfrenta el país; recesión, por lo menos, pasajera en los principales países capitalistas; cambios drásticos en la distribución de reservas internacionales, al mismo tiempo que ambigüedad respecto a los cambios en el sistema monetario internacional; dificultades económicas en la mayoría de los países latinoamericanos (Brasil inclusive); cambios notorios en los costos de transporte, etc., ¿deberá liberarse el comercio exterior chileno o solamente racionalizarse? ¿Debe ser en alguna forma dependiente de la situación mundial la revisión de toda la política de comercio exterior y de mayor apertura al exterior? ¿Nos indica esta situación mundial la necesidad de adoptar medidas complementarias a las propuestas aquí?

d) Monopolios de Distribución. Uno de los motivos de la baja de los aranceles es el control indirecto de los monopolios nacionales. Pero, ya se ha observado que algunos precios se mantienen arriba del precio CIF más derechos de aduana y los recargos normales (remedios, vehículos, maquinaria agrícola, etc.): la razón podría estar en la existencia de monopolios de distribución (la representación exclusiva). Si no se limita el efecto de dichos monopolios, la baja de los aranceles tendrá un efecto relativamente limitado sobre los precios pertinentes, y la libertad de importaciones se transforma en una frase hueca; una alternativa para enfrentar el problema es el control de precios con las dificultades administrativas consiguientes por la aparente magnitud del problema. Otra alternativa es abrir o forzar la competencia en la distribución en el sentido de admitir la importación de productos de un determinado origen siempre que ese origen acepte el principio de la representación múltiple en el país. Otra alternativa es fomentar la formación de una organización de compradores para enfrentar el monopolio vendedor; esta proposición es valedera para un grupo muy limitado de productos. En todo caso, este problema debe encararse desde ya, puesto que es relativamente independiente de los cambios en el Arancel Aduanero.

(1) Ver D. Hachette, Sectores Estratégicos, mimeo, Instituto de Economía, U. C., nov. 1974.

CUADRO II

Balanza de Pagos 1960 — 1974

— Cifras en millones de dólares —

DETALLE	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971(1)	1972(1)	1973(2)	1974(2)
Exportación Bienes y Servicios	556,6	530,6	567,6	583,1	674,9	774,8	976,6	983,5	1.030,8	1.306,6	1.254,7	1.063,7	965,4	1.443,0	2.121,6
— Cobre	321,5	305,6	330,9	339,8	363,4	428,5	598,6	651,3	684,3	925,5	839,8	701,2	535,6	1.088,3	1.556,0
— Otros Bienes	171,0	159,8	169,8	164,2	228,7	255,5	267,9	221,9	226,5	246,4	279,1	261,1	319,8	234,7	430,6
— Servicios	64,1	65,2	66,9	79,1	82,8	90,8	110,1	110,3	120,0	134,7	143,0	101,4	110,0	120,0	135,0
Importación Bienes y Servicios	653,6	726,9	680,7	646,8	712,8	715,2	887,0	907,9	958,0	1.088,4	1.160,2	1.150,9	1.113,6	1.763,7	2.490,8
— Alimentos	106,3	116,0	118,0	141,5	144,5	137,3	158,6	167,8	164,6	165,2	135,5	182,3	281,8	594,9	480,7
— Capital	156,7	203,4	190,7	149,3	179,0	159,6	222,4	227,3	237,3	244,2	276,2	255,1	221,9	285,0	400,0
— Intermedios (no alimenticios)	209,9	236,4	226,5	218,3	247,0	274,1	342,5	316,2	320,7	434,5	445,0	493,1	427,3	663,8	1.369,7
— Consumo (no alimenticios)	71,5	63,8	59,3	56,4	41,4	44,5	51,9	57,7	79,0	77,9	99,3	75,4	42,6	64,0	70,4
— Servicios	106,2	107,3	92,2	81,3	100,9	99,7	111,6	138,9	156,4	160,6	204,2	146,0	140,0	156,0	170,0
Saldo Balanza Comercial	— 67,7	— 154,2	— 87,8	— 60,5	— 19,8	68,5	91,1	104,2	109,2	245,1	155,7	— 42,6	— 118,2	— 284,7	— 334,2
Saldo Cuenta Corriente	— 140,8	— 263,8	— 202,1	— 198,8	— 128,5	— 56,6	— 82,2	— 127,4	— 135,3	—	— 81,1	— 176,0	— 263,5	— 403,7	— 516,7
Saldo Capitales Autónomos	60,6	161,3	111,3	106,5	151,2	78,6	170,2	124,0	308,7	263,1	252,5	— 108,7	586,7	150,5	104,0
Saldo Balanza de Pagos	— 44,1	— 134,4	— 73,7	— 27,1	— 4,1	78,6	116,8	— 4,3	133,8	217,7	98,5	— 309,0	— 323,2	— 253,2	— 197,7

(1) Cifras provisionales, sujetas a revisión.

(2) Estimaciones.

Fuente: Banco Central de Chile.

CUADRO N° I-2

TIPO DE CAMBIO

Año	Bancario (2) Comprador	Corredores (2) Comprador	Cobre (3)	Real (1)	
				IPI Bancario	Corredores
1960	1,05	1,05		10,2	10,2
1961	1,05	1,05		9,5	9,5
1962	1,14	1,75		9,0	13,9
1963	1,88	3,01		10,3	16,5
1964	2,37	3,20		8,9	12,0
1965	3,13	3,74		8,9	10,7
1966	4,00	4,65		9,1	10,6
1967	5,03	5,70		9,5	10,8
1968	6,79	1,82		10,0	11,5
1969	8,97	10,15		9,7	11,0
1970	11,55	13,50		9,1	10,7
1971	12,41	20,29		7,9	12,9
1972	19,63	33,75		6,8	11,6
1973	104,27	309,78	52,95	7,4	22,1
En. 1974	371,29	750,00	130,00	9,8	19,9
Feb.	416,25	750,00	187,00	8,7	15,6
Marzo	483,00	746,00	233,00	8,6	13,2
Abril	545,00	740,00	263,00	8,1	11,0
Mayo	611,00	737,00	291,00	8,2	9,8
Jun.	725,00	796,00	330,00	7,9	8,6
Jul.	790,00	869,00	500,00	7,5	8,2

(1) El tipo de cambio fue deflactado primero por IPC (Índice Precio Consumidor base dic. 69=100, (Fuente INE). luego por el IPI (Índice al por Mayor de Productos Industriales de USA base dic. 69=100, (Fuente: International Financial Statistics).
 $\frac{II \text{ nom}}{IPC} = A$ $\frac{A}{IPI \text{ USA}} = II \text{ real}$ nom. = tipo de cambio nominal.

(2) A partir de Agosto de 1972 se tomó el tipo de cambio área B para el bancario y área II para corredores.

(3) El tipo de cambio para el cobre no fue deflactado.

CUADRO N° I-3

REGISTROS DE IMPORTACION CURSADOS POR EL SECTOR PUBLICO
(en % de registros totales)

Fechas	Cobertura Ordinaria			Cobertura Diferida			Total
	Régimen Nominal	Régimen Especial	Total	Régimen Nominal	Régimen Especial	Total	
1970	39.13	10.34	33.86	29.46	39.69	30.42	33.64
1971	48.06	16.49	42.71	74.97	—	73.53	44.18
Dic. 1972	75.21	36.22	66.72	91.37	0.01	88.52	67.35
Dic. 1973	55.67	82.15	59.89	46.27	—	42.27	59.72
Jul. 1974	38.43	43.91	39.62	39.88	55.55	44.56	40.09

Fuente: Banco Central, Boletín Mensual.

CUADRO Nº 14

EJEMPLOS DE PROTECCION EFECTIVA Y NOMINAL EN LOS AÑOS 1969-70 (1)

Producto	Tarifa Nominal	Tarifa Efectiva
Arroz (procesado)	50	524
Harina	60	0
Conservas de frutas y legumbres	100	33
Vinos	200	-21
Cerveza	200	-25
Hilado Polyester	150	140
Hilado Algodón	150	1.641
Calzado hombre	270	33
Pintura óleo	150	103
Vidrios planos, catedral mosaico	170	3.500
Aisladores	50	56
Cocina 4 platos	200	111
Motor eléctrico 5 Hp.	540	701
Motor eléctrico 2 Hp.	540	780
Refrigerador 9'	250	121
Enceradora-aspiradora	400	132
Bicicletas	200	555

(1) Sergio de la Cuadra, "La Protección Efectiva en Chile". Documento de Trabajo Nº 22, Instituto de Economía, U. C. 1974.

ESTRATEGIA PARA LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO EXTERIOR CHILENO

SERGIO DE LA CUADRA (*)

(*) Director de Crédito Interno y de Mercado de Capitales, Banco Central de Chile.
Profesor, Universidad Católica de Chile.

I. INTRODUCCION

El Gobierno ha dado a conocer su propósito de cimentar la organización socio-económica de la nación en una economía social de mercado. Bajo este arreglo institucional una de sus principales funciones es perfeccionar el funcionamiento de los mercados, en cada uno y en todos los ámbitos de la actividad económica. El comercio exterior es uno de ellos, y el arancel aduanero el principal instrumento de política comercial para orientar, a través del mercado, el volumen y composición de la producción de bienes internacionales.

La eliminación de algunos controles al comercio interno y la reducción de otros requiere una actitud similar con respecto a los controles y barreras al comercio externo. Así lo han entendido las autoridades de Gobierno, quienes se encuentran abocadas a llevar adelante una política de apertura de la economía a los mercados internacionales. Uno de los aspectos más importantes de esta nueva política es elaborar un arancel cuyo nivel y estructura correspondan a la política general del Gobierno y, consecuentemente, sirva en la mejor forma al funcionamiento de una verdadera economía social de mercado.

Para que el arancel cumpla con la característica anterior se requiere en el caso chileno una modificación sustancial del actual, siendo el principal cambio la rebaja de numerosas tarifas. Una reforma como ésta plantea un problema económico y político a la vez.

La liberación del comercio exterior da lugar a un problema político en cuanto hay personas que ganan y otras que pierden con ella. Esto implica que las decisiones que se adopten consideren no solamente los beneficios y costos de la medida, sino, también, quiénes son los ganadores y los perdedores. Al respecto nos cabe hacer únicamente dos observaciones.

La primera, señalar que es probable que, por la complejidad del problema y por el tipo de presiones que se ejercen, los perjudicados con la modificación de tarifas reciban mayor atención de las autoridades que los beneficiados. Ello se debe a que, por una parte, es más fácil mostrar la relación directa entre una tarifa y sus efectos en la producción o el empleo de una industria en particular que entender la relación entre una determinada estructura tarifaria y el producto nacional o el volumen de empleo general en el país. Por otra parte aquellos que se beneficiarían con las nuevas inversiones y los nuevos empleos promovidos por la modificación arancelaria, no ejercen una presión igualmente fuerte a la ejercida por quienes defienden posiciones ya alcanzadas. Los trabajadores de una empresa establecida tienen la organización y, por lo tanto, la capacidad para defender sus intereses, no suce-

NOTA: El autor agradece los comentarios de E. R. Fontaine y Sergio Ceppi.

diendo así con los que podrían encontrar empleo en una nueva empresa; los inversionistas potenciales tienen mucho mayor flexibilidad para adaptarse a un cambio de política que los que ya invirtieron, luego son estos últimos los que presionan más cuando el cambio les resulta desfavorable.

La segunda observación, en relación con el problema político, se refiere a la influencia que la maquinaria administrativa puede tener en el diseño y ejecución de la nueva política. Sucede a menudo que los grupos interesados en determinada política no siempre recurren, para el logro de sus fines, a las autoridades ejecutivas y prefieren ejercer su influencia al nivel de la administración. Esta última suele tener más poder que el aparente, puesto que es ella quien conoce en detalle todas las disposiciones legales y reglamentarias, así como los procedimientos y trámites a que debe sujetarse cualquiera operación de comercio exterior. Mientras mayor es el margen de discrecionalidad con el cual puede operar la administración, mayores serán las discrepancias entre la aplicación de la política comercial y la forma como fue concebida por el legislador o como desea aplicarla el Poder Ejecutivo.

El propósito de este trabajo es presentar algunas ideas para la elaboración de un nuevo arancel. No se pretende ofrecer ni la mejor solución técnica posible ni desarrollar todas las alternativas políticas. Sin mayores pretensiones, hacemos una proposición para la liberación del comercio exterior tratando que sea pragmática, en el sentido de aceptar la existencia de presiones y limitaciones de diversos tipos en la fijación de tarifas, pero que proporcione mecanismos para impedir que esas presiones sean un obstáculo insuperable en el manejo arancelario que interesa a los poderes públicos.

Las materias aquí tratadas se han organizado en siete secciones, siendo esta introducción la primera de ellas. La segunda sección tiene como objetivo plantear el problema de la determinación del nivel arancelario en términos de fijar la tasa de impuesto con que se va a gravar el comercio exterior. Es importante comenzar con este planteamiento porque a menudo se hacen proposiciones arancelarias que implican una tasa para dicho impuesto que no se puede justificar ni política ni económicamente.

En la Sección III nos referimos al proceso de diferenciar las tarifas como medio de repartir premios, destacando las arbitrariedades que se pueden cometer dada la dificultad de aplicar criterios técnicos y las presiones que ejercen los diferentes grupos que buscan tratamientos preferenciales. Considerando que la manipulación del arancel con fines proteccionistas va a estar presente en la fijación de las nuevas tarifas, en la Sección IV se propone un procedimiento para la reformulación arancelaria que trata de limitar la discrecionalidad administrativa a través de fijar reglas generales y de señalar qué decisiones deben quedar en manos del órgano de política económica más alto del Gobierno.

Los planteamientos en torno a los problemas anteriores conducen a una proposición arancelaria para Chile que se presenta en la Sección V. A continuación, en la Sección VI, se revisa muy rápidamente la coordinación de la rebaja tarifaria con otros instrumentos de la política comercial y tributaria, a saber: el tipo de cambio, la integración al mercado andino, los impuestos selectivos al consumo y la pronta imposición del impuesto al valor agregado. Finalmente, en la Sección VII se presenta un resumen de las conclusiones.

II. EL PROBLEMA DEL NIVEL ARANCELARIO: LAS TARIFAS COMO IMPUESTO A LA EXPORTACION

La estructura tarifaria más simple es la que grava la importación de todo tipo de mercaderías con una misma tarifa nominal. Es interesante analizar este sistema porque deja de manifiesto una de las discriminaciones más características de los gravámenes a la importación: la diferencia de protección entre la producción para la venta en el mercado nacional y la producción para la venta en el mercado internacional.

Con un sistema de tarifas uniformes la producción de bienes importables —sustitutos de importación— queda protegida con una tarifa efectiva que es igual a la tarifa nominal o superior a ella cuando en la elaboración de dichos bienes se utilizan insumos internacionales que no requieren protección y se producen competitivamente dentro del país (1). A la vez, la producción para la exportación recibe, en el mejor de los casos, cero de protección efectiva, y una negativa cuando en ella se requieren insumos importables. Luego, resulta una diferencial en los incentivos para sustituir importaciones y exportar que es, como mínimo, igual a la tarifa nominal uniforme. Por ejemplo, si la tarifa es de 50 por ciento la retribución a los factores productivos empleados en la sustitución de un dólar de importación sería como mínimo 1,5 veces la retribución recibida por aquellos empleados en exportar un dólar. Ello quiere decir que, si al fijar la tarifa resulta un tipo de cambio de equilibrio de $E^{\circ} X$, el costo de un dólar de importación ascendería a $E^{\circ} 1,5X$ y el retorno que genera un dólar de exportación sería solamente, $E^{\circ} X$.

El punto importante de destacar con respecto a la distorsión en los precios que resulta de las tarifas es que, cobrar derechos de aduana a las importaciones es similar a gravar las exportaciones con un impuesto equivalente. En el ejemplo anterior, la tarifa uniforme de 50 por ciento tiene el mismo efecto que cobrar un impuesto de 50 por ciento al componente nacional de las exportaciones. Puesto que, si en lugar de la tarifa existiese un impuesto equivalente a las exportaciones el tipo de cambio de equilibrio tendría que ser $E^{\circ} 1.5X$, con lo cual un dólar de importación costaría $E^{\circ} 1,5X$ y los exportadores recibirían un ingreso neto de $E^{\circ} X$ por dólar exportado. Luego para contrarrestar los efectos de la tarifa sería necesario devolverle a los exportadores el impuesto que se les ha cobrado indirectamente. Una manera de hacer esta devolución podría ser mediante un tipo de cambio preferencial para las exportaciones que fuese, en el ejemplo, un 50 por ciento mayor que el tipo de cambio para las importaciones (2).

De aquí surge la primera implicación para la formulación de la política

(1) Vale decir insumos importables cuya oferta interna abastece el mercado nacional a un precio igual o inferior al internacional; o, insumos que el país exporta con una tasa de subsidio inferior a la tarifa uniforme o igual a cero.

(2) Los organismos internacionales y los gobiernos en general sólo han reconocido un aspecto muy limitado de las tarifas como impuesto a la exportación; este corresponde al efecto que ellas tienen sobre el costo de los insumos importables. Por ello, un subsidio como el propuesto en el ejemplo no se considera como una medida de compensación a las exportaciones por la existencia de un impuesto al comercio exterior, y su aplicación puede dar origen a que países importadores reaccionen estableciendo trabas a las importaciones que reciben subsidios por encima de los

arancelaria chilena. Al fijar un nuevo nivel arancelario se debe tener presente que se está efectuando la discriminación en contra de las exportaciones (1).

Esto lleva a la necesidad de tomar una decisión de política sobre cuál va a ser este nivel.

Si bien cero tarifa es el sueño de algunos economistas y de la gran mayoría de los exportadores, su aplicación en la economía chilena produciría cambios en los precios relativos tan grandes que probablemente no serían aceptados políticamente. Por un lado, están aquellos que se oponen a un alza en los precios de los bienes que actualmente se importan libre de derechos o con tasas bajas —bienes agrícolas en general, y una parte importante de bienes intermedios, de capital y materias primas— y, por otra, los que no desean alterar la situación de privilegio de las industrias más altamente protegidas. Se debe buscar, entonces, un nivel arancelario que sea compatible con el objetivo de promover el comercio exterior y, a la vez, tenga viabilidad política; en la Sección IV se hace una proposición al respecto.

III. LA TARIFA COMO INCENTIVO A LA PRODUCCION

En esta sección nos referimos a las tarifas sólo en su aspecto proteccionista y no como instrumento para lograr otros objetivos, tales como: aumentar la recaudación fiscal o desalentar el consumo de ciertos bienes, ambos de los cuales se pueden alcanzar mediante impuestos que no diferencian entre producción nacional e importación. Existen varios argumentos que tratan de justificar incentivos a la producción nacional, por ejemplo: los que se refieren a: la industria naciente, las economías externas y los costos sociales. Siendo ellos bastante conocidos no volveremos a desarrollarlos en esta oportunidad. Pero, sí hay que destacar que es muy escasa la información empírica sistematizada que permita cuantificar la importancia de tales argumentos, especialmente, cuando se trata de aplicarlos a casos específicos.

Los argumentos a que nos referimos no distinguen entre producción para la venta en el mercado nacional o en el mercado internacional; o sea, si se trata de proteger la producción agrícola el mismo trato debería recibir la producción que se exporta que la que se vende internamente; lo mismo se puede decir de cualquiera otra actividad productiva que se estime necesario incentivar. No hay ninguna razón para pensar que la producción que se exporta no produce economías externas o que paga salarios igual al costo social de la mano de obra o que no sirve para entrenar mano de obra o que

impuestos desembolsados por el exportador.

- (1) Se puede tomar como un hecho que en la nueva estructura arancelaria las tarifas no van a ser uniformes, en cuyo caso el concepto de nivel tarifario resulta bastante ambiguo. Una definición de "tarifa media" conceptualmente apropiada, es la que se ha propuesto para medir el valor para el país de una divisa adicional utilizada en la importación. La fórmula correspondiente es:

$$\bar{t} = \frac{\sum t_i a_i N_i}{\sum a_i N_i}$$

$\bar{t}$ = tarifa promedio

t_i = tarifa a la importación del bien i

a_i = importaciones del bien i dividido por el total de importaciones

N_i = elasticidad precio de la demanda por importaciones del bien i

$\sum a_i N_i$

$\bar{t}$ = en la forma definida es una medida del impuesto al comercio exterior.

(Ver A. C. Harberger; *Evaluación de Proyectos*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, España (1973); (Pág. 144). También, E. R. Fontaine, *Evaluación Privada y Social de Proyectos*, Universidad Católica de Chile. 1974.

no eleva el nivel tecnológico de la economía —todo este tipo de razones se dan para promover la sustitución de importaciones—. La tarifa, como se vio en el punto anterior, protege a la sustitución de importaciones pero grava la exportación, por lo tanto, con los mismos argumentos con que se pretende defenderla se puede también atacarla.

Los planteamientos proteccionistas son proclives a diferenciar, además, tipos de producción; a unas las consideran más merecedoras de premio que otras y, en varios casos se llega incluso a otorgar castigos, voluntaria o involuntariamente. La filosofía en cuestión tiene su jerarquía para distribuir beneficios, conocida en la jerga de los economistas como estructura de la protección. En la formulación de política arancelaria se tiene que resolver sobre el monto de los premios y la manera cómo se van a repartir, es decir, el nivel y estructura arancelaria.

En primer término, se puede estimar lo difícil de aplicar los criterios técnicos, para cuyo efecto se requiere dar respuestas cuantitativas a preguntas, tales como, ejemplo:

- ¿La producción de bicicletas eleva más el nivel tecnológico del país que la de prensas excéntricas? ¿La de muebles de madera más que la de trigo?
- ¿La fabricación de hilado de lana entrena más mano de obra que la de planchas onduladas de asbesto o cemento? o ¿La fabricación de arrabio más que la de barcos pesqueros?
- ¿La actividad productiva de tocadiscos es más intensiva en el uso de mano de obra que la de maravilla? o ¿La de lavadoras es más que la de trajes?, etc.

En segundo lugar, se visualizan las presiones de los distintos grupos afectados, cuyos intereses la autoridad debe conjugar. Al fin de cuentas, ella tendrá que decidir sobre quiénes recibirán mejor trato: ¿El productor de arrabio o los vinicultores? ¿Los consumidores de trigo o los de hilados? ¿Los fabricantes de tocadiscos o los de muebles?; etc.

Suponiendo que tenemos respuesta a las preguntas que surgen de aplicar los criterios técnicos y que los políticos logran ponerse de acuerdo en un sistema de prioridades coherente, queda todavía por resolver el problema de elaborar un arancel compatible con tales criterios y prioridades. Aquellos que han trabajado en el cálculo de tarifas efectivas pueden aprovechar la complejidad de dicho problema y conocen las limitaciones de información. Por mucho esfuerzo que se gaste en la colección de datos nunca se va a llegar a una estructura de tarifas nominales que dé origen a una de tarifas efectivas que discrimine entre los bienes en la medida recomendada por los argumentos, económicos y políticos, utilizados para justificar la protección.

Dada la magnitud del problema en cuestión, generalmente se propone establecer las discriminaciones sólo entre grandes categorías de bienes, y ello en función de criterios seudotécnicos. Para los bienes que hemos seleccionado, veremos las arbitrariedades que pueden resultar de un procedimiento como el

señalado; sin embargo, si éstas son menores a las existentes con el arancel vigente habría un motivo para preferirlas.

Analizaremos un arancel diseñado bajo el principio que los bienes de uso final merecen más protección que los intermedios, y éstos más que las materias primas. Es posible que los proponentes de esta jerarquización piensen que las "externalidades" aumentan junto con el "grado de elaboración". Los bienes de capital, aunque pueden tener más elaboración que un bien de consumo, los consideraremos menos meritorios de protección por un deseo de favorecer a sus usuarios. De acuerdo a estos criterios, se tomarán dos estructuras arancelarias, a saber:

TARIFAS NOMINALES

Especificación	Estructura Arancelaria I	Estructura Arancelaria II
	(%)	(%)
Materias Primas	5	10
Bienes Intermedios	10	25
Bienes de Capital	15	30
Bienes de Consumo	20	35

Para estas dos estructuras arancelarias (EA I y EA II) y utilizando datos para Chile se calcularon las correspondientes tarifas efectivas en una muestra de 15 bienes. Los resultados se presentan en el Cuadro I, y se comparan con las tarifas efectivas que regían en Chile en 1970.

Un arancel tan inocente como el de la EA I, en donde la tarifa nominal más alta es de 20%, da origen a tarifas efectivas que fluctúan entre una negativa del 9% a una positiva del 87%; en la EA II, donde las tarifas nominales alcanzan un tope de 35%, las tarifas efectivas van desde menos 21% a más 102%. A la luz de estos resultados nos preguntamos:

- ¿La jerarquía para otorgar premios y castigos, resultante ya sea de la EA I o de la EA II, tiene alguna explicación económica o política? Si la tiene ¿cuál es?
- ¿Por qué castigar la producción de madera aserrada, planchas onduladas, muebles de madera y vino con protecciones negativas del 3, 21, 2 y 11 por ciento, respectivamente?

CUADRO I

**Tarifas Efectivas en dos Alternativas Arancelarias
y las Medidas en 1970**

ESPECIFICACION	Coef. a precios internacion.	Bienes con tarifa implicita de 0%	Estruct. Arancel. I	Estruct. Arancel. II	Tarifas Efectivas TI	Tarifas Efectivas TII	Tarifas Efectivas en 1970
	(%)		(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Trigo			5	10	4	7	-11
Bs. Intermed.	18		10	25			
Maravilla			5	10	4	7	-39
Bs. Intermed.	18		10	25			
Arrabio			10	25	12	30	35
Mat. Prim. (hierro)	18	X	0	0			
Madera aserrada		X	0	0	-1	-3	-4
Mat. Prim. (madera)	27	X	0	0			
Bs. Intermed.	7		10	25			
Planchas onduladas		X	0	0	-9	-21	-46
Mat. Prim. (asbesto)	22		5	10			
Bs. Intermed.	31		10	25			
Hilado de lana			10	25	14	36	125
Mat. Prim. (tops)	29		5	10			
Bs. Intermed.	30		10	25			
Tela de lana			10	25	10	25	63
Bs. Intermed.	66		10	25			
Barcos pesqueros			15	30	26	41	-14
Bs. Intermed.	68		10	25			
Prensa excéntrica			15	30	19	34	58
Bs. Intermed.	47		10	25			
Muebles de madera		X	0	0	-1	-2	-5
Bs. Intermed.	20	X	0	0			
Otros Bs. Intermed.	6		10	25			
Ambo de lana			20	35	27	42	1
Bs. Intermed.	40		10	25			
Tocadiscos			20	35	69	84	1400
Bs. Intermed.	83		10	25			
Bicicletas			20	35	35	50	555
Bs. Intermed.	60		10	25			
Lavadora de ropa			20	35	87	102	580
Bs. Intermed.	87		10	25			
Vino		X	0	0	-4	-11	-21
Bs. Intermed.	31		10	25			

NOTA: La X en la columna (2) señala los bienes cuya producción en 1970 abasteció toda la demanda interna a precios iguales o inferiores a los internacionales.

FUENTE: Sergio de la Cuadra, "La Protección Efectiva en Chile", Documentos de Trabajo N° 22, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.

¿Por qué a la producción de lavadoras le damos un premio del 100 por ciento de su valor agregado y a la de arrabio de sólo el 30 por ciento? o ¿Por qué el premio a los tocadiscos es del 84 por ciento y el del trigo sólo del 7 por ciento?

Las discriminaciones anotadas son suficientemente grandes como para dar origen a márgenes de arbitrariedad considerables. Se puede afirmar que tasas de protección para los bienes sustitutivos más ineficientes, superiores a las que se obtienen con la EA II, no son justificables por ningún argumento económico, y con bastante seguridad se puede decir lo mismo de la EA I. Claro que estas discriminaciones son minúsculas comparadas con las del arancel en 1970, para el cual las tarifas efectivas en los bienes analizados fluctuaban entre el menos 46 por ciento y el 1400 por ciento. De aquí que un nuevo arancel con tarifas inferiores al 35 por ciento significaría un gran paso en la dirección correcta, aunque todavía se mantendrían grandes diferencias de protección entre la sustitución de importaciones y la exportación, y entre la mismas actividades sustitutivas. Los rangos de variación observados en las tarifas efectivas son suficientemente amplios para dar lugar a una gran escala de premios a repartir por los encargados de formular la política arancelaria.

IV. PROCEDIMIENTO PARA LA FORMULACION DEL NUEVO ARANCEL

La estructura tarifaria resultante del proceso de reformulación arancelaria va a depender, en buena medida, del procedimiento administrativo que se siga al respecto. Nos parece totalmente impracticable tratar de diseñar un arancel a través de largos y engorrosos estudios de beneficio y costo social de la protección a las diferentes actividades productivas del país, además, pretender un camino como éste se puede prestar a manipulaciones, intencionadas o no, endosadas por supuestos criterios técnicos que, por su naturaleza misma, no se prestan a una evaluación objetiva. También, hay una estrecha relación entre el tipo de procedimiento y las oportunidades para que los grupos de interés hagan sentir más fuerte su presión; en este sentido, un método basado en el tratamiento separado de cada caso es el que más se presta para recibir influencias de los interesados.

Por las razones anteriores, consideramos que un sano principio en esta materia es limitar la discrecionalidad administrativa. Esto se puede hacer fijando los límites de la tarifa y el número de categorías de bienes susceptibles de trato tarifario diferencial. En el caso de la tarifa nominal uniforme se elimina toda discrecionalidad cualquiera que sea la amplitud con que se clasifican las importaciones. En la medida que se extiende el rango de variación de la tarifa, mayor importancia adquiere la participación administrativa en el proceso de formulación arancelaria. Además, mientras más específica sea la clasificación que se haga de los bienes con el fin de diferenciarlos en el arancel, habrá mayor discrecionalidad para fijar tarifas discriminatorias. El procedimiento llegaría a un máximo de discrecionalidad cuando a los responsables de ejecutar la política no se les especifican límites y se les permite diferenciar los bienes al nivel del mayor número de dígitos de la clasificación arancelaria.

Al dejar a un lado la opción de la tarifa uniforme se va necesariamente a manipular el arancel con fines proteccionistas y, por lo tanto, lo importante se-

rá establecer las reglas generales bajo las cuales se llevará a cabo dicha manipulación. Para este efecto, proponemos el siguiente sistema:

1) La eliminación de prohibiciones y la determinación de la tarifa máxima en el arancel; esto significa que no habría ningún régimen de excepción que permitiera una tarifa superior a ésta. Desde el momento que no se respeta esta regla se deja la puerta abierta para que se comiencen a ejercer presiones que terminarían en el escalamiento tarifario que se desea evitar. 2) Determinación de una tarifa que sería la moda, o sea, aquella que gravaría la gran masa de los bienes importables; y 3) Elaboración de una lista de las actividades, industrias o sectores de la producción a las que se desea darles un tratamiento preferencial, es decir, que se haga explícita una jerarquización, para otorgar premios, los cuales se repartirán fijando tarifas entre la moda y la máxima, pero nunca superando a ésta última.

Estos tres puntos básicos de la formulación de un nuevo arancel deberán ser materia de decisión del órgano de política económica más alto del Gobierno; es éste el que se debe responsabilizar de los tratos preferenciales. Se podrá utilizar en favor de ellos cualesquiera de los argumentos que generalmente se repiten para este efecto, pero lo importante es que en el proceso tendrán que identificarse los grupos favorecidos y los defensores que estos tienen en el Gobierno. El ejercicio de la discrecionalidad, en este caso, queda en manos de las principales autoridades de la nación.

V. UNA PROPOSICION ARANCELARIA

Si bien el problema en cuestión tiene repercusiones de hondo contenido político, ello no implica necesariamente que las soluciones deban apartarse demasiado de ciertos principios económicos. El hecho mismo que se haya tomado la decisión de llevar adelante una reforma arancelaria es indicativo que se desean corregir algunos errores de la política comercial en el pasado. La proposición que aquí se hace tiene como única pretensión presentar una solución intermedia planteando algunos sanos principios económicos que permitan llevar a cabo ese propósito.

Nuestra proposición consiste en que la moda de la tarifa nominal sea un 10 por ciento a base de que no hay argumentos económicos para gravar el comercio exterior en Chile (1), es decir, para aplicar un impuesto a las exportaciones y, dado que cero tarifa no sería políticamente aceptable, consideramos que un 10 por ciento es la tasa más baja que se puede pretender alcanzar. Por otra parte, una tarifa nominal máxima del 30 por ciento junto a una moda del 10 por ciento deja un gran margen para otorgar premios vía protección efectiva. En efecto, si la autoridad considera sumamente deseable proteger la producción nacional de un determinado bien gravaría con la tarifa máxima su importación, con lo cual le garantiza al productor nacional una protección efectiva superior al 30 por ciento. (La mínima sería 30 por ciento, en el caso excepcional que los insumos fueran considerados igualmente merecedores de protección que el producto en cuestión). Por ejemplo, en el caso de las lavado-

(1) Económicos en el sentido que mediante la restricción del comercio exterior aumentaría el ingreso nacional del país. Chile puede tener cierta influencia en el precio internacional del cobre; pero para ejercerla no se requeriría la aplicación de un impuesto, porque el Gobierno tiene el control directo de la producción de la Gran Minería.

ras de ropa, tocadiscos y bicicletas, se podrían otorgar protecciones efectivas de hasta 164, 128 y 60 por ciento, respectivamente. (1).

Creemos que no existen argumentos defendibles para justificar protecciones más altas que las que se pueden lograr con el sistema tarifario propuesto. Si la autoridad está interesada en proteger, por ejemplo, la fabricación nacional de cigarrillos, radios a pila, cerveza, refrigeradores, jabón de tocador, automóviles compactos, etc., etc., lo puede hacer con discriminaciones en su favor bastante generosas como para satisfacer a los que estiman que de esta forma se logra impulsar la tecnología, el empleo, la producción estratégica, y en general, a los que pueden ver cualquiera ventaja en la industrialización vía proteccionismo a la sustitución de importaciones.

Entonces, quedaría por determinar la lista de actividades productivas que se va a favorecer y su jerarquización para repartirle los premios; los cuales provendrían de tarifas nominales entre el 10 y el 30 por ciento. Es posible que no resulte una estrecha correlación entre la jerarquía de acuerdo a las tarifas nominales y la jerarquía en función de las tarifas efectivas. La probabilidad que esto suceda va a ser mayor mientras mayor sea el número de tarifas diferentes a la moda. La manipulación del arancel para obtener una correlación más alta requeriría demasiada información, por lo que no parece ahora recomendable.

Estimamos sería aconsejable una revisión de las tarifas nominales resultantes del procedimiento anterior con el objeto de corregir la situación de aquellas actividades productivas que resultaran con una protección efectiva negativa. Es posible que surjan casos de este tipo cuando un proceso productivo protegido con una tarifa nominal igual a la moda utiliza uno o más insumos cuya producción nacional recibe protección tarifaria de las más altas (2). El procedimiento a seguir para resolver estos casos podría ser uno en el cual los sectores afectados presentarán a una Comisión Tarifaria y dentro de un plazo determinado, antecedentes de precios y costos demostrando que la protección otorgada por la tarifa nominal es inferior al mayor costo de los insumos, ocasionado por las tarifas respectivas. A base de estos antecedentes se procedería a una corrección del arancel. Es importante que quede muy claro que el anterior sería el único motivo para cambiar tarifas y, por lo tanto, se rechazarían todos los reclamos de cualquiera otra naturaleza.

Además de la corrección tarifaria anterior, habría que considerar un mecanismo para compensar a las actividades exportadoras, ya que, en la medida que utilicen insumos importables, tendrían tarifas efectivas negativas. En este caso, en vez de corrección arancelaria, se recomienda la utilización de algún sistema de devolución del mayor costo de los insumos importables producto de las tarifas.

A la estructura de tarifas nominales propuesta le correspondería, en términos generales, una estructura de tarifas efectivas del siguiente tipo: a) la moda de las tarifas efectivas estaría alrededor de 10 por ciento; b) las actividades productivas preferidas por las autoridades recibirían premios que pueden superar fácilmente un 30 por ciento del valor agregado a precios internacionales; y c) se eliminarían las tarifas efectivas negativas tanto para las actividades

(1) Considerando una protección nominal para estos productos de 30 por ciento y una de 10 por ciento para los bienes intermedios utilizados en su fabricación.

(2) El caso extremo se presentaría cuando la tarifa al producto es de 10 por ciento y la tarifa efectiva resulta negativa cuando el costo de dichos insumos representa más de 1/2 del precio del producto, ambos medidos a precios internacionales.

sustitutivas más eficientes como para las exportaciones. Como un agregado a la política anterior, se podría considerar un subsidio parejo a las exportaciones, excepto las de la Gran Minería, lo que sería equivalente a un tipo de cambio dual. Con una tasa de subsidio al componente nacional de las exportaciones de 10 por ciento se le estará dando una protección efectiva a tales exportaciones del orden de 10 por ciento, o sea, similar a la que recibirían las actividades sustitutivas en la moda.

Los valores que aquí se proponen para la tarifa nominal máxima y para la moda no pretenden constituirse en lo que deberían ser los parámetros del nuevo arancel. Hemos insistido que éstos son materia de decisión política, y es probable que la autoridad estime que el nivel tarifario propuesto sea bajo. Si este fuera el caso, la acción recomendable sería subir la tarifa moda, digamos, a un 15 por ciento, pero sin modificar la máxima, de 30 por ciento, que es bastante alta cuando se traduce a tarifa efectiva. Al subir la tarifa moda ésta deja de ser una tarifa mínima como podría suceder en el caso que se estableciera un 10 por ciento. Ello porque seguramente existen bienes que no se desean proteger como ha sucedido tradicionalmente en Chile con los bienes agrícolas. No es deseable subir demasiado la tarifa moda por varias razones: primero, aumentaría la discriminación en contra de la agricultura; segundo, significaría un mayor costo fiscal el subsidio a las exportaciones si ha de mantenerse en proporción a la tarifa moda; y, tercero, al dejar de ser una tarifa mínima aumentaría el rango de variación de las tarifas nominales y efectivas, perdiendo simplicidad el sistema.

En resumen, la proposición arancelaria aquí presentada persigue reducir considerablemente las discriminaciones existentes entre las actividades que sustituyen importaciones y, también rebajar el impuesto al comercio exterior que penaliza las exportaciones. Sin embargo, se mantiene un amplio margen para que la autoridad favorezca a un grupo de actividades sustitutivas que, por razones que no hemos discutido, considera conveniente beneficiar. Se ha tratado de presentar una fórmula de transacción entre una posición que desea reducir a un mínimo los tratos preferenciales y otra que aboga por ellos. También, se ha hecho hincapié que la discrecionalidad en la elaboración de una política que no pretende aplicar una ley pareja debe estar en manos sólo de los órganos de decisión política más altos del Gobierno.

VI. ALGUNOS ASPECTOS COMPLEMENTARIOS A LA POLITICA ARANCELARIA

La política arancelaria es simultáneamente una pieza de la política comercial y de la tributaria, por lo cual es indispensable diseñarla en coordinación con los otros instrumentos que se utilicen en estos otros dos campos. No siendo el propósito de esta presentación profundizar en estos aspectos, nos referiremos solamente a los que por su importancia no pueden pasar inadvertidos. Por el lado de la política comercial deseamos recalcar la importante interrelación entre la liberación del comercio exterior y el precio de las divisas y, además, formular el problema de efectuar una rebaja arancelaria unilateral junto con participar en un acuerdo de integración económica con metas para llegar a un arancel externo común. En conexión con la política tributaria se plantea la conveniencia de combinar la rebaja de tarifas con impuestos selec-

tivos al consumo y la posibilidad de combinarla también con la implantación del impuesto al valor agregado.

a) *El precio de la divisa*: El diseño y ejecución de la política arancelaria debe considerar la factibilidad de una política cambiaria que ajuste el precio de la divisa en los montos necesarios para mantener en equilibrio el mercado de moneda extranjera. La rebaja tarifaria va a requerir de una cierta devaluación del escudo en proporción a la disminución en el nivel arancelario (1), porque en caso contrario, habría un incremento en las importaciones que va a consumir las reservas de divisas y crear un problema de la balanza de pagos. El monto de la devaluación dependerá, entre otras cosas, de las políticas complementarias que acompañen a la rebaja arancelaria; por ejemplo, de la imposición de impuestos selectivos al consumo y de los subsidios que se otorguen a las exportaciones.

En la medida que no sea posible efectuar un ajuste en el tipo de cambio, será más limitada la magnitud de dicha rebaja arancelaria.

No se debe cometer el error de permitir que la rebaja arancelaria se traduzca en un desequilibrio de la balanza de pagos en el largo plazo. Si esto llegara a suceder conduciría indudablemente a un fracaso en la política de comercio exterior. De aquí que, si se prevé que no va a ser posible subir el tipo de cambio real, lo aconsejable es postergar la reforma de tarifas hasta que se superen los conflictos que impiden dicha alza. Nos parece que el inconveniente más serio que se puede oponer a las devaluaciones reales sería el alza que experimentaría el precio relativo de los alimentos importables y exportables. En ambos tipos de bienes una devaluación se ve reflejada en su totalidad en sus precios internos, porque hoy no existen tarifas o subsidios de exportación que pudieran rebajarse para compensar el ajuste cambiario. Esta limitación no parece fácil de remediar en el corto plazo, especialmente si se considera el grave problema de financiamiento fiscal por el que atraviesa el país. Luego, como paso previo en la ejecución de la política arancelaria es indispensable que se evalúe la importancia de esta restricción, determinando los límites que le impone la política cambiaria.

b) *El Pacto Andino*: La instauración de un nuevo arancel con tarifas que no excedan niveles del orden de 30 por ciento puede resultar de difícil acep-

- (1) Luego, para los efectos de análisis de lo que sucede con la protección nominal y efectiva deben considerarse tanto el componente proteccionista de la tarifa como del tipo de cambio. Cuando ello se hace los cambios negativos en la protección resultan menores —pudiendo convertirse en positivos— y los positivos se hacen mayores. En términos aritméticos tenemos:

$$P = (1 + t) R$$

donde, P es el precio interno de un bien y t la tarifa nominal (o. P el "precio interno del valor agregado" y t la tarifa efectiva); y, R el tipo de cambio. Las unidades del bien se definen de modo que el precio internacional (del bien o del valor agregado, según la interpretación) sea igual a 1 dólar. El cambio porcentual en P al variar t y R se puede escribir como:

$$\frac{\Delta P}{P} = \frac{\Delta R}{R} + \frac{\Delta t (1 + \Delta R/R)}{1 + t}$$

Dado que ΔR es mayor a cero, tenemos:

$$\Delta P \geq 0 \quad \text{cuando} \quad \frac{\Delta R/R}{1 + \Delta R/R} \geq \frac{-\Delta t}{1 + t}$$

y, viceversa.

tación por el Pacto Andino. Los países socios, al igual que Chile, han elevado fuertes barreras a su comercio exterior. Promedios no ponderados de tales tarifas en dichos países son: Bolivia 54, Colombia 70, Ecuador 106 y Perú 90 (1). La tendencia proteccionista del Grupo también se puede apreciar en los niveles fijados para el arancel externo mínimo común; el rango de éste va desde un promedio de 33 por ciento para productos químicos a un 67 por ciento para textiles, con un promedio general no ponderado de 48 por ciento (2). Se puede apreciar que las barreras actuales del Grupo son bastante más elevadas que la proposición arancelaria para Chile aquí formulada.

Chile ha adoptado la decisión de una liberalización de su comercio, aunque no se ha determinado con exactitud hasta qué punto se desea llevar; pero, sí está claro que va a ser bastante inferior a los niveles arancelarios actualmente vigentes en los otros países. Dado que se aproxima la etapa de negociación del arancel externo común (AEC), la reforma arancelaria que se pretende llevar adelante en Chile tiene que formar parte de la estrategia con que el país se presentará a dicha negociación.

Una reforma arancelaria como la que aquí se ha propuesto tiene el riesgo de reducir sustancialmente tarifas que, en un futuro cercano, podrían volver a elevarse con el establecimiento del AEC. La magnitud de este riesgo va a depender de dos variables, a saber: la estructura tarifaria que se acuerde para el AEC y la velocidad con que se realice la reforma chilena en relación a la fecha de negociación del AEC. Estas dos variables están interrelacionadas en el sentido que la estructura definitiva del AEC va a ser función, en parte, de la posición chilena en la negociación, la cual dependerá de la política arancelaria determinada unilateralmente. En efecto, Chile puede llegar a la mesa de negociación con una reforma arancelaria ya realizada o en una etapa intermedia de su liberalización o sin haber introducido cambios a su estructura arancelaria actual. En la primera circunstancia, presentaría una situación de hecho lo que podría darle mayor fuerza para mover el AEC en la dirección de su nuevo arancel, pero corre el riesgo de que el AEC que se decida en definitiva implique volver a realizar un cambio grande en sus tarifas, el cual significaría, según se vio, ajustarlas hacia arriba.

Por otro lado, si la liberación del comercio chileno se encuentra a mitad de camino cuando se negocie el AEC, la posición chilena para que la barrera común se mueva hacia abajo, puede perder fuerza, pero disminuye el riesgo de tener que volver a cambiar sus tarifas. Por último, en la tercera circunstancia, la de no hacer cambios tarifarios hasta que se establezca el AEC, no se corre riesgo de deshacer una reforma recién implantada, pero el país estaría en la posición más débil para lograr que se fijen niveles tarifarios cercanos a los que desearía alcanzar en caso de realizar una reducción unilateral de tarifas.

El análisis anterior, aunque demasiado simple, sirve para destacar un antecedente más que se debe considerar al tomar una decisión sobre la velocidad con que se llevaría a cabo la rebaja de aranceles.

c) *Impuestos selectivos al consumo*: Con cierto grado de arbitrariedad se puede definir un conjunto de bienes, algunos llamados suntuarios, otros considerados nocivos para la sociedad, que la autoridad puede estimar deseable

(1) David Morawetz, *Harmonization of Economic Policies in Customs Unions: The Andean Group*. Cambridge, Mass., 1972 (mimeo).

(2) Junta del Acuerdo de Cartagena, *El Arancel Externo Mínimo Común*, Lima, 8 de septiembre, 1972.

gravar su consumo. Cuando éste es el caso, la importación de tales bienes pagaría un impuesto adicional además de la tarifa proteccionista ya analizada. Para que tal impuesto no tenga los mismos efectos sobre la protección que los de una tarifa, él debería ir acompañado de un impuesto equivalente a la producción nacional. Este se cobraría a nivel del productor y en la forma de un porcentaje sobre el valor de sus ventas. La combinación de un impuesto adicional cobrado en aduana y un impuesto equivalente a la producción tiene los mismos efectos que cobrar un impuesto al consumo, por ello que nos referimos a la medida propuesta con este último nombre.

Supongamos que se considera que los perfumes deben pagar un impuesto al consumo del 100 por ciento; por otra parte, se estima que la producción nacional de este artículo no es merecedora de un tratamiento preferencial, por lo cual se le otorga una protección nominal de 10 por ciento. Luego, un dólar de perfume importado CIF, más la tarifa y el impuesto al consumo, daría un total de 2,1 dólar; éste sería aproximadamente el precio bruto de impuesto a la producción que el productor nacional podría vender un perfume similar, y para que el precio neto sea igual al CIF más la tarifa, se le debería cobrar un impuesto con una tasa del 91 por ciento. (1).

La importación de los bienes que se gravarían con el impuesto selectivo al consumo pagan actualmente las tarifas más altas del arancel, o bien, están incluidos en la lista de importaciones prohibidas. Luego, para éstos, la reforma arancelaria implicaría principalmente traspasar una parte de la tarifa a un impuesto al consumo y, por lo tanto, el precio que paga el consumidor no cambiaría considerablemente. En cambio, el precio neto de impuesto para el productor experimentaría una baja, dependiendo del monto de impuesto a la producción que actualmente pagan; mientras mayor sea dicho monto, menor sería la disminución —por ejemplo—, tal caso podría ser el de los cigarrillos y la cerveza, entre otros.

Cuando se presenten casos de bienes que pagarían el impuesto adicional en aduana, pero que en la actualidad no tributan impuesto a la producción o lo hacen a tasas bajas, la reforma de los impuestos podría llevarse a cabo de la manera siguiente: en forma inmediata se puede traspasar parte de la tarifa a impuesto adicional de acuerdo a las correspondientes tasas determinadas previamente, y el impuesto a la producción se introduciría en un esquema de tasas crecientes en el tiempo para no eliminar drásticamente la protección al productor nacional. Con esto se obtiene un impacto inmediato sobre el consumo y se reduce gradualmente el incentivo que la tarifa adicional otorga a la producción doméstica.

d) *El impuesto al valor agregado (IVA)*: Dada la circunstancia que la reforma tributaria, en ejecución, contempla el reemplazo del actual impuesto a la compraventa por uno al valor agregado, consideramos de interés hacer algunos comentarios en torno a las implicaciones de dicha reforma sobre la protección a la producción nacional.

(1) Sean: t_a = la tarifa nominal en el nuevo arancel.

t_c = la tasa de impuesto al consumo.

t_p = la tasa de impuesto a la producción.

P = precio para el productor neto de impuesto.

Un dólar CIF de importación más sus respectivos impuestos sería igual al precio neto al productor más el impuesto a la producción, o sea,

$$1 + t_a + t_c = P + P t_p$$

Dado que se desea una protección nominal igual a " t_a " tenemos que " t_p " debe calcularse como

$$t_p = \frac{t_c}{1 + t_a}$$

para que $P = 1 + t_a$.

Las tarifas vigentes cumplen el doble rol de otorgar una protección a la industria nacional y de compensarla por los impuestos internos indirectos. En el caso del actual sistema de impuestos a la compraventa, recolectado en todas las etapas de producción y comercialización, el bien fabricado en el país paga el impuesto a las ventas en cada una de estas etapas, en cambio, el bien importado lo paga sólo una vez cuando se comercializa. Esto significa que con este sistema el bien nacional paga más impuesto a la compraventa que el bien similar importado, de aquí que la tarifa aduanera que actualmente existe no constituye toda ella una protección. Este problema no surge cuando en vez del impuesto a la compraventa se cobre un impuesto al valor agregado, ya que el fabricante de una etapa recibe un crédito por impuesto pagado en la etapa anterior. Luego, el bien final nacional pagaría el mismo impuesto que el importado al cobrarle el IVA a éste.

La reforma tributaria en cuestión significa que la eliminación del impuesto a la compraventa, manteniendo las tarifas constantes, implicaría un aumento en la protección recibida por el productor nacional. Entonces, podría pensarse en la posibilidad de una rebaja arancelaria para evitar dicho aumento en la protección. En este caso el problema consistiría en calcular cuál sería la rebaja tarifaria correspondiente; obviamente, este es un problema de difícilísima solución práctica.

Sin embargo, la nueva estructura de impuestos de aduana que se desea establecer no deberá basarse en la vigente, sino sólo en la decisión de cuánta protección quiere darse a cada industria y en el efecto que tiene la existencia del IVA. El cálculo del elemento compensatorio de la estructura tarifaria vigente, por lo tanto, pierde importancia para el diseño de la nueva estructura. Sin embargo, para el período de transición éste puede servir para acelerar y hacer más aceptable las rebajas tarifarias que se acuerden.

Considerando la estructura tarifaria propuesta más arriba, o sea, una tarifa moda del 10 por ciento y una tarifa máxima de 30 por ciento, y que la tasa del IVA para la producción interna es del 20 por ciento, se llegaría a una estructura impositiva para los bienes importados del tipo siguiente:

Tarifas Nominales	IVA (1)	Impuesto pagado
Nuevas	(2)	en Aduana
(1)		(1) + (2) = 3
%	%	%
10 (moda)	20	30
15	20	35
20	20	40
25	20	45
30 (máxima)	20	50

- (1) La tasa del IVA cobrada en aduana debería ser mayor a la interna para que el productor nacional resultara totalmente compensado. En efecto, si la protección efectiva a un bien j es T_j , el valor agregado nacional correspondiente a un dólar de valor agregado a precios internacionales es:

$\frac{1 + T_j}{(1 + T_j)(1 + v)}$
Al cobrar el IVA a la producción interna con una tasa igual a " v ", el valor agregado bruto sería:

$(1 + T_j)(1 + v)$
Para que este valor sea alcanzable por el productor doméstico, se debe cobrar en aduana a todas las importaciones un impuesto a una tasa Z tal que:

$(1 + T_j)(1 + v) = 1 + T_j + Z$ de donde se obtiene: $Z = v(1 + T_j)$
Luego " Z " debería ser mayor a " v " por una diferencia igual a vT_j . Esta diferencia es casi imposible de estimar empíricamente para todos los bienes, excepto en el caso de la tarifa uniforme.

VII. CONCLUSIONES

En la formulación del nuevo arancel se debe buscar un nivel tarifario que sea compatible con el objetivo de promover el comercio exterior y, a la vez, tenga viabilidad política. También, se tiene que resolver sobre cómo se van a repartir los premios —márgenes de protección—; esta tarea se enfrenta con la dificultad de aplicar criterios técnicos y con las presiones de los distintos grupos que buscan tratamientos preferenciales. Además, está el problema de elaborar un arancel consistente con los criterios técnicos y las prioridades fijadas por los políticos.

Se analizó una estructura arancelaria construida de acuerdo al principio de discriminar según el grado de elaboración de un bien, y se encontró que, en una muestra reducida de bienes, se obtenía una gran disparidad de tasas efectivas de protección. Esto, a pesar que las tarifas nominales fluctuaban, en el caso del nivel tarifario más alto, entre el 10 por ciento y el 35 por ciento.

La estructura de tarifas resultante va a depender, en buena medida, del procedimiento administrativo que se siga al respecto. Se recomienda que el ejercicio de la discrecionalidad quede en manos de las principales autoridades de la nación, las cuales fijarían la tarifa máxima en el arancel y la tarifa moda, y proporcionarían la lista de actividades, con su jerarquía, que recibirían tratamientos preferenciales.

Con la proposición para establecer la tarifa moda entre 10 y 15 por ciento, la máxima en 30 por ciento y eliminar las tarifas efectivas negativas, se ha tratado de presentar una fórmula de transacción entre una posición que desea reducir a un mínimo los tratos preferenciales y otra que aboga por ellos.

En efecto, se reducen considerablemente las discriminaciones existentes entre las actividades que sustituyen importaciones y se rebaja el impuesto al comercio exterior que penaliza a las exportaciones. Ello es posible manteniendo un amplio margen para que la autoridad favorezca a un grupo de empresas sustitutivas que considera conveniente beneficiar.

Como paso previo a la ejecución de la política arancelaria, se debe evaluar la flexibilidad que hay para llevar a cabo ajustes en el tipo de cambio real. Si se prevé que no va a ser posible subir el precio real de la divisa, lo aconsejable es postergar la reforma de tarifas hasta que se superen los conflictos que impiden dicha alza.

La velocidad con que se realice la rebaja unilateral de tarifas debe determinarse en función de la estrategia con que se decida concurrir a la negociación del arancel externo común del Area Andina.

Parte de las altas tarifas que hoy gravan la importación de bienes cuyo consumo se desea restringir se mantendrían en la forma de un impuesto adicional a la importación; simultáneamente, se introducirían impuestos a la producción o se modificarían los ya existentes. Para no eliminar drásticamente la protección al productor nacional, el impuesto a la producción se aplicaría con un sistema de tasas crecientes en el tiempo.

Finalmente, se propone una rebaja tarifaria compensadora de la eliminación del actual sistema de impuesto a la compraventa, la que se haría independientemente de las rebajas que se hayan acordado para alcanzar la nueva estructura arancelaria.

SEGUNDA PARTE

ALGUNOS PROBLEMAS ESPECIFICOS

MÉNDEZ, JUAN CARLOS.— Política tributaria y arancelaria y su impacto sobre el sector comercio exterior.

LEIVA, PATRICIO.— Criterios para formulación de un arancel externo común en el Grupo Andino.

MACARIO, SANTIAGO.— Integración económica.— Política cambiaria en el contexto de la integración latinoamericana.

BERGER, FREDERICK.— El financiamiento externo en una estrategia de liberalización del sector externo.

**POLÍTICA TRIBUTARIA Y ARANCELARIA Y SU IMPACTO
SOBRE EL SECTOR COMERCIO EXTERIOR**

JUAN CARLOS MÉNDEZ (*)

(*) Director de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

INTRODUCCION

En este breve trabajo, trataremos de dilucidar los posibles efectos en la estructura de producción y consumo de nuestra economía que pudiesen suscitarse como resultado de un cambio en la estructura tributaria y en el nivel y estructura arancelaria. El énfasis se centrará básicamente en los posibles efectos producidos por el sistema tributario en el sector comercio exterior de nuestro país.

Efectos en la Estructura de Producción y Consumo de un Cambio en el Sistema Tributario (1)

A objeto de ordenar nuestro análisis supondremos, en primera instancia, que la estructura arancelaria y costos de transporte permanecen inalterados y que nuestro país no posee el poder de compra o de venta suficiente como para alterar el precio internacional de ninguno de los productos transados o susceptibles de transarse internacionalmente.

Como paso previo al análisis comparativo entre el actual sistema tributario y el que se propone en el proyecto de reforma tributaria, es importante profundizar sobre algunos conceptos.

En primer lugar, cualquier cambio en la estructura de producción y consumo de un país ha de provenir como consecuencia de cambios en los precios relativos dado un mismo nivel y distribución de ingreso, o de cambios en el nivel de distribución de ingreso dado una misma estructura de precios relativos o de ambos a la vez. Implícito en lo anterior está la aseveración de que cambios "puros" en precios relativos pueden provenir de alteraciones directas de éstos (impuestos y tarifas, etc.) o de alteraciones indirectas (cambios en las funciones de producción).

No entraremos a analizar los efectos de cambios en el nivel y distribución de ingreso, sino solamente nos centraremos en los efectos sustitución producidos por cambios en la estructura de precios relativos de una economía. Sin desconocer la importancia que los efectos nivel y distribución de ingreso tienen en la estructura de consumo (y producción puesto que se incluirá cam-

(1) El enfoque que se presenta a continuación no es en absoluto original, corresponde a una aplicación directa de dos excelentes trabajos del Profesor Harberger, "Short-run effects of Border Tax Adjustments" y "The Trade Effects of Alternative Tax Systems", que aparecen publicados en *Taxation and Welfare* - Lihle y Brown - 1974.

bios en los precios relativos en tanto las elasticidades ingresos de los bienes y las propensiones marginales consumidor de las distintas personas sean diferentes) de toda economía, se ha decidido atacar el problema desde el punto de vista de los efectos puros de sustitución debido a tres razones: En primer lugar, por la dificultad que encierran, en el análisis económico a tomar en cuenta, los efectos de cambio en distribución de ingreso; en segundo lugar, porque la teoría sobre efectos de sustitución cuenta con un grado de avance mayor que la de distribución de ingreso y, por último, porque gran parte de las alteraciones distributivas de ingreso son el resultado de las diferencias entre las distintas formas de recaudar y gastar del sector público, o más explícitamente, el cambio distributivo es la resultante de la diferencia entre la contribución de cada persona al financiamiento del sector público y su participación en el gasto público total. Esto equivale a decir que en el análisis que sigue se supondrá que tanto el nivel como la distribución del ingreso permanecen inalterados.

De aquí entonces, se puede concluir que en tanto no existan cambios en los precios relativos, no podrá existir un cambio en la estructura de producción o consumo. Supongamos por ejemplo, que un impuesto a la renta equivalente a un 10% del ingreso nacional es reemplazado por un impuesto indirecto del 10% al valor agregado que grave *todos* los bienes y servicios otorgando la misma recaudación y que, a su vez, el Gobierno tenga una propensión marginal a consumir cada uno de los bienes y servicios tal que anule cualquier efecto ingreso que se pudiese producir.

Si como resultado de esta alteración en la estructura impositiva el nivel general de precios y el tipo de cambio permanecen constantes, podemos concluir que la estructura de consumo y producción no experimentará modificaciones, puesto que los precios relativos de bienes y servicios ha permanecido inalterada. Por otro lado, dado que los precios absolutos y relativos han permanecido constantes, tiene que ser cierto que el ingreso nominal percibido por los factores de producción se ha reducido en un 10%.

Si en cambio, como resultado de la alteración en el sistema tributario, se decidiese disminuir el tipo de cambio en un 10%, surgirían incentivos que llevarían en primer lugar a un aumento en el consumo de todos los bienes internacionales (aquellos cuyos precios se mueven acorde a las variaciones del tipo de cambio), es decir a un aumento en el consumo de importables y exportables; en segundo lugar, se produciría una disminución en la producción de importables y exportables. En resumen, se produciría un déficit en la balanza comercial.

Todo esto, sin embargo, necesita serias calificaciones interpretativas. Veamos el primero de los casos: el nivel general de precios (los precios absolutos) y el tipo de cambio permanecen constantes y, por consiguiente, el ingreso nominal de los factores se reduce en el monto del impuesto.

En primer lugar, el nivel general de precios a que hacemos referencia es o son los precios absolutos al CONSUMIDOR; sea:

$$P_G = \alpha_I \pi_I P_I + \alpha_E \pi_E P_E + \alpha_D P_D$$

donde:

P_G = nivel general de precios.

- π = tipo de cambio.
 P = precio en dólares de los importables.
 P_I = precio en dólares de los exportables.
 P_E = precio en moneda nacional de los bienes domésticos.
 P_D

Si trabajamos con el supuesto que los precios absolutos al CONSUMIDOR han permanecido constantes significa que los precios brutos absolutos percibidos por el productor se han reducido en el monto del impuesto; con esto se cumple la condición de que los precios relativos relevantes en la estructura de consumo y producción han permanecido inalterados.

La segunda calificación es la que debe hacerse respecto al tipo de cambio. Dado que P_I y P_E son un dato, significa que el tipo de cambio enfrentado por los consumidores ha de permanecer constante, pero el tipo de cambio enfrentado por los productores se ha de reducir en el porcentaje del impuesto. Esto último nos garantiza que los precios relativos permanecen inalterados.

La tercera calificación necesaria es la que dice relación a la cobertura del impuesto al valor agregado para efectos de efectuar ajustes en el sector comercio exterior (Border-tax adjustments). Generalmente dichos ajustes se interpretan con el hecho de gravar las importaciones y devolver los impuestos indirectos a las exportaciones. Una interpretación restringida tal como la recién enunciada, significaría que cualquier sector económico o empresa con una balanza comercial favorable saldría claramente beneficiado con una medida tributaria en que se contemple la sustitución de una parte de los impuestos a la renta por su equivalente en impuesto al valor agregado con Border-tax adjustments. Veamos el caso extremo de una empresa en que toda su producción es exportada y que sus impuestos a la renta son igual al 10%. Supongamos además que todos y cada uno de los precios absolutos han permanecido constantes al igual que el tipo de cambio. Supongamos ahora que los impuestos a la renta son sustituidos por un impuesto al valor agregado con Border-tax adjustments. ¿Cuál sería la tributación de la empresa? Anteriormente, sin lugar a dudas, era el 10%, ahora sin embargo, su tributación es cero puesto que todos los impuestos que gravan su producto le han sido devueltos y el valor agregado de su producto está exento de impuestos. ¿Dónde está el error interpretativo? Ante todo *cualquier* compra de divisas al Banco Central constituye en esencia una importación y en ese tenor es la compra de divisas más bien que la importación de bienes físicos lo que debería constituir el hecho gravado. En el ejemplo anterior si el tipo de cambio permanece constante significa que es el tipo de cambio vendedor Banco Central el que debe permanecer constante y el tipo de cambio comprador debe verse reducido en el porcentaje del impuesto, en nuestro caso 10%. En un país con libertad cambiaria debería ser la compraventa de divisas la que estuviese gravada con el impuesto al consumo.

De este modo y bajo el supuesto de precios absolutos nivel consumidor constante, tendríamos el siguiente set de precios relativos:

Precios relativos relevantes a la estructura de consumo:

$$\frac{P_D}{\pi P_I}; \frac{P_D}{\pi P_E}; \frac{\pi P_I}{\pi P_E} = \frac{P_I}{P_E};$$

Precios relativos relevantes a la estructura de producción:

$$\frac{\frac{P_D (1-t)}{\pi(1-t)P_I}}{\frac{P_D}{\pi P_I}} = \frac{P_D (1-t)}{\pi(1-t)P_E} = \frac{P_D}{\pi P_E};$$

$$\frac{\pi(1-t)P_I}{\pi(1-t)P_E} = \frac{P_I}{P_E}, \text{ en donde } t \text{ es el impuesto al valor agregado.}$$

De este modo ni los precios relativos relevantes en la estructura de consumo o producción habrían experimentado alteración alguna y, por consiguiente, los niveles y composición del consumo y producción (y Balanza de Comercio) se habrían alterado.

Podemos entonces concluir que, en tanto el nivel de precios, la política cambiaria y la cobertura del impuesto al valor agregado se coordinen de forma tal de impedir alteraciones en los precios relativos, no debería producirse efecto alguno en la balanza comercial como resultado de sustituir parte de la tributación directa por el equivalente en recaudación proveniente de la aplicación de un impuesto al valor agregado.

¿Qué sucedería, sin embargo, si parte del financiamiento previsional sin cotizaciones previsionales es sustituido por un impuesto al valor agregado? Supongamos que los bienes internacionales tienen una intensidad de uso de mano de obra inferior a la que poseen los bienes domésticos. Supongamos además que la carga previsional corresponde a un 10% del ingreso nacional el cual será sustituido por un impuesto al valor agregado de tasa 10% que, obviamente, recaude un 10% del ingreso nacional. Para efectos del análisis no consideraremos ningún efecto ingreso.

Si como resultado de esta medida el nivel general de precios (y los precios absolutos consumidor) y el tipo de cambio vendedor Banco Central permanecen constantes. Significa que el ingreso nominal de los factores debe reducirse en un 10%. Pero, ¿qué sucede con los precios relativos relevantes a la estructura de producción? Los precios relativos percibidos por los productores de bienes y servicios intensivos en uso de mano de obra experimentarán un aumento y, por consiguiente, su producción aumentará. Si esto sucede se producirá un déficit de la Balanza Comercial.

En resumen el resultado final en la Balanza de Comercio dependerá únicamente de la diferencia entre intensidades de uso de la mano de obra entre bienes domésticos e internacionales, en tanto el nivel general de precios y el tipo de cambio vendedor Banco Central permanecerán constantes y la cobertura del impuesto al valor agregado será *total*.

Sin embargo, en Chile lo que se pretende, fundamentalmente, es modificar la estructura tributaria no con el objeto de cambiar la composición de los ingresos provenientes de impuestos directos e indirectos ni con el fin de sustituir parte de las cotizaciones previsionales por un impuesto al valor agregado, sino que la intención es evitar distorsiones dentro de cada subsistema del sistema tributario y lograr una mayor equidad tanto vertical como horizontal.

El actual subsistema tributario indirecto se compone de los siguientes impuestos:

- 1.—Impuestos a la compraventa de bienes y servicios.
- 2.—Impuestos a la producción.
 - Alcoholes.
 - Combustibles.
 - Cigarrillos.
 - Otros.
- 3.—Impuesto de Timbres y Estampillas.
- 4.—Impuestos especiales al consumo.

Los más importantes tributos en términos de recaudación son el impuesto a la compraventa conjuntamente con los impuestos a la producción. Por otro lado, ambos impuestos se aplican, en principio a la base, y de aquí es que se ha dado en denominar como impuesto a la producción al impuesto a la compraventa.

En el artículo 1º de la Ley 12.120 se define la cobertura de este tributo: Dice así: "Las compraventas, permutas o cualquiera otra convención a título oneroso que sirva para transferir el dominio de bienes corporales muebles, de una cuota de dominio sobre dichos bienes o de derechos reales constituidos sobre ellos, sea cual fuere su naturaleza, pagarán un impuesto del 24% sobre el precio o valor en que se enajenen las especies respectivas cuando el vendedor o *tradente sea el productor de los bienes*.

Se reputará compraventa la entrega de bienes corporales muebles de su propia producción que efectúe un productor, que sea participe en una asociación o cuentas en participación, al gestor de la misma.

Será considerado productor, la persona natural o jurídica que por sí o recurriendo a los servicios de un tercero, se dedique a la producción de bienes corporales muebles, entendiéndose por tal la elaboración, fabricación, manufactura, armaduría, envasamiento, preparación de conservas, extracción, pulverización, molienda, recolección, cosecha, crianza, mezcla, impresión y otros procesos o actividades similares, a juicio exclusivo de la Dirección Nacional de Impuestos Internos.

Se considerarán también productores las personas naturales o jurídicas que reparen bienes corporales muebles, las que los importen con el objeto de revenderlos, como asimismo las que prestan servicios industriales que digan relación directa con el proceso de elaboración. Estas últimas continuarán, en todo caso, afectas al tributo establecido en el Título II de esta ley.

La tasa será el 8% en el caso que las convenciones a que se refiere el inciso primero se celebren entre productores, ...

De esta serie de definiciones se desprenden claramente dos hechos: 1) Este es un impuesto con efecto cascada. 2) Se contempla en la ley un ajuste tributario en el caso de las importaciones.

Sin necesidad de elaborar mucho, el efecto cascada será mayor en el sector industrial que en los bienes producidos por la agricultura o minería.

Los impuestos denominados a la producción no presentan efecto cascada y las leyes respectivas contemplan los ajustes tributarios en la importación de estos productos.

El resto de los impuestos indirectos grava especialmente a los servicios y adolecen algunos de ellos de un efecto acumulación.

En resumen, contamos con una tributación indirecta con efecto cascada y ajustes tributarios en el caso de importaciones. Las exportaciones (vale decir, el producto final exportado) están exentas de tributación y no así los insumos utilizados en la obtención final del producto exportado. Para tales efectos, la Ley 16.528 contempla un mecanismo de devolución de impuestos tal que se producen graves distorsiones en los precios relativos, debido a esta razón dicho cuerpo legal ha sido suspendido.

La reforma tributaria indirecta busca entonces obtener un sistema que elimine el efecto cascada de estos tributos y que grave solamente el consumo interno. Es decir, contempla ajustes totales a la importación y exportación de bienes. Como resultado de esta reforma debería producirse un cambio en la estructura de precios relativos de la economía. Dado que la tasa de impuesto al valor agregado será única y podemos decir que el precio relativo consumidor de bienes industriales debiera experimentar una reducción en comparación al resto de los bienes. A su vez, la devolución de impuesto al valor agregado por las exportaciones debiese llevar a un aumento en el volumen de éstas lo cual debería traducirse en un mejoramiento en la balanza comercial.

Con respecto a la imposición directa, lo más importante de la reforma en el contexto de comercio exterior lo constituye la que denominamos corrección monetaria. En la actual Ley de la Renta no se contempla una revalorización total de activos y pasivos, por consiguiente, ante aumentos en el nivel general de precios los resultados tributarios contables de los ejercicios financieros de las empresas presentan fuertes distorsiones. Sin embargo, los antiguos estatutos de inversionista extranjero, contemplaban la posibilidad de llevar contabilidad en dólares para empresas catalogadas como extranjeras. Esto constituía una fuerte discriminación en contra de aquellas empresas nacionales en las cuales una completa revalorización de activos y pasivos llevan a utilidades reales menores de las que se obtienen aplicando la actual ley de la renta. Esto obviamente inducía a la asociación de empresas nacionales con extranjeras a fin de obtener esta ventaja tributaria selectiva. La reforma tributaria directa contempla el ajuste total de activos y pasivos y por consiguiente existirá algún incentivo a llevar contabilidad en dólares versus en escudos. Sólo si se exigiese el pago en escudos de los tributos y el tipo de cambio estuviese subvaluado.

La Reforma Arancelaria

Sin lugar a dudas debe existir una coordinación muy estrecha entre la política arancelaria, cambiaria, de programación sectorial y tributaria.

Es de todos conocido que una tarifa es la manifestación explícita de una discriminación a favor de producción nacional para consumo nacional versus producción externa para consumo nacional, aún más implícitamente se está discriminando a favor de producción nacional para consumo externo. Es decir, una tarifa desde el punto de vista de los importables es un subsidio a la producción de sustituto de importación y un impuesto al consumo de estos bienes, pero además se transforma en un impuesto a la producción de exportables, puesto que el tipo de cambio ha de reflejar la existencia de niveles arancelarios positivos, incidencia que se ha de manifestar en un tipo de cambio inferior al de equilibrio en una situación de libre comercio sin tarifa. No entraremos a

cuestionar las diferentes argumentaciones que se presenten a fin de justificar la existencia de un arancel, los profesores Sjaastad y De la Cuadra hacen un análisis exhaustivo del tema.

En este trabajo nos limitaremos a aceptar el hecho de que tenemos un sistema arancelario con un nivel y estructura actual que será modificado de forma tal de reducir la dispersión y nivel máximo de tarifas aduaneras. Este hecho necesariamente implica una coordinación con otras políticas económicas. Empezando por lo más obvio, el sistema tributario indirecto debería absorber toda aquella parte de la tarifa aplicada a un producto importado que se considere como distorsión entre el beneficio marginal social y beneficio marginal privado; es decir, aquella parte del derecho arancelario que se desee traspasar en forma de impuesto al consumo. Por otro lado, el sistema de devolución de impuestos aceptados por los organismos internacionales no parece contemplar la devolución de derechos arancelarios y, por consiguiente, en el sector exportador poco o nada habría que coordinar entre la política arancelaria y tributaria (1). A su vez las políticas arancelaria y cambiaria están interrelacionadas directamente, dado que la tarifa o arancel se manifiesta como una brecha (o impuesto) entre las funciones de exceso de demanda y oferta de importables y exportables. Esto se traduce en un tipo de cambio inferior al de libre comercio (cero tarifas) en tanto exista un nivel arancelario positivo. Por consiguiente, alteraciones en el nivel y estructura arancelaria han de llevar necesariamente a alteraciones del tipo de cambio en términos reales. Estos principios son de fundamental importancia en la elaboración del Arancel Externo Común y en los programas de desarrollo sectorial. A este aspecto del problema es al que nos referiremos a continuación.

En un convenio internacional en el cual se contemplan normas sobre el intercambio de productos entre los países signatarios del convenio y entre éstos y terceros países, es de gran importancia reconocer el hecho de que la barrera artificial creada hacia terceros países (denominada Arancel Externo Común en el Acuerdo de Cartagena) si bien es cierto genera un flujo comercial mayor y quizás más diversificado entre los países miembros, también es cierto que gran parte de este mayor intercambio provendrá de una sustitución de importaciones que en otras circunstancias habrían provenido de un intercambio con terceros países y que desgraciadamente, a nivel de la subregión, es un aumento neto en sus costos de importación. La desventaja mencionada puede ser contrarrestada solamente si el comercio neto creado entre la subregión en conjunto y terceros países supera en magnitud y eficiencia al volumen de comercio desviado desde terceros países hacia la subregión y a la ineficiencia creada por este intercambio comercial.

Sin embargo, aun cuando para la subregión la desviación del comercio encierra una pérdida en recursos reales que es función directa del volumen de comercio desviado y del grado de ineficiencia en cada unidad desviada, para algunos países de la subregión estos flujos comerciales pueden perfectamente significar una ganancia neta, y lo serán en tanto estos países sean exportadores netos dentro del flujo comercial de la subregión. Es decir, en tanto la creación

(1) Sin embargo, en los países miembros del Grupo Andino, se contemplan distintos regímenes que permiten, en forma directa o indirecta, la devolución de derechos arancelarios. Al respecto ver: **"Principales Mecanismos de Fomento de Exportaciones utilizados en los países miembros del Grupo Andino"**. Documento presentado el 21/8/74, a la Segunda Reunión de Directores de Exportaciones del Grupo Andino.

de comercio y su grado de eficiencia, para un país en particular, sea superior a la desviación de comercio y el grado de ineficiencia que acompaña a esta desviación.

Es justamente este último punto el que origina la necesidad de efectuar negociaciones de programas sectoriales. Ahora bien: ¿cuáles y cuántos deben ser los sectores (mejor dicho actividades) sujetos a programas de sectorialización?

En primer lugar, y empezando por lo obvio, una parte de aquellos productos a los cuales es posible dar certificado de origen sin que éstos sean adulterados. De estos productos, no todos son necesarios de incluir dentro de programas sectoriales. Del subconjunto se debe programar sectorialmente solamente una porción de aquellos para los cuales las economías de escala representan una variable de fundamental importancia en la determinación de su grado de eficiencia. Es importante destacar que no todos aquellos productos en los que las economías de escala son una variable fundamental necesitan ser programados sectorialmente: hay dos maneras como se puede obtener el volumen necesario de producción para la elaboración de los productos en términos competitivos o relativamente competitivos; una alternativa es crear un mercado cautivo (el mercado subregional por ejemplo) para aquellos que sin este mercado jamás hubiesen podido alcanzar volúmenes de producción que justificaran, en términos económicos, la existencia de estas actividades. Una segunda alternativa es obtener en FORMA NATURAL este volumen mínimo de producción requerida para desarrollar actividades dentro de los marcos de eficiencia económica. Este último grupo de actividades no necesita de un mercado ampliado o cautivo para su existencia y, por consiguiente, no es necesario ni recomendable incluirlos dentro de programas sectoriales.

Para el grupo de actividades económicas que necesitan del mercado cautivo, los programas de sectorialización jamás deberían tender a provocar sustitución entre los países de la subregión, pues ello implica necesariamente una fragmentación del mercado.

A su vez, el nivel y dispersión del AEC será el factor de mayor importancia en la determinación del grado de eficiencia (o ineficiencia) con que habrá de operar la subregión en su conjunto. Un alto grado de dispersión de la estructura arancelaria (AEC), implica necesariamente una elevada dispersión en la estructura de protección efectiva de los productos producidos por el total de la subregión como por cada uno de los países que la integran. A su vez, el tipo de cambio no será independiente del nivel arancelario. Pero no sólo el nivel del AEC influirá en el tipo de cambio sino también las características propias del sector comercio exterior de cada país. Así por ejemplo, (suponiendo funciones de demanda por importaciones de elasticidad relativamente similar), aquellos países con funciones de oferta de exportaciones relativamente inelástica sufrirán una subvaluación mayor en el tipo de cambio que otros países con funciones de comportamiento de exportaciones relativamente elásticas. De esta manera y, aun cuando un grupo de países cuente con un arancel común, la subvaluación que dicho nivel arancelario produce en el tipo de cambio es distinta para cada país en tanto las funciones de comportamiento del sector comercio exterior sean distintas para uno de ellos. Esto significa que, para un mismo AEC, habrá países que desprotegerán, vía subvaluación en el tipo de cambio, a su sector exportador en forma más acentuada que otros.

Una manera (y quizás la única) de reducir esta dispersión en la desprotección es un nivel bajo del AEC (1).

Finalmente, y a modo de conclusión, este trabajo no ha pretendido sino demostrar la íntima dependencia que existe entre la política tributaria, cambiaria y arancelaria.

(1) El argumento es igual en el caso que se desee homogeneizar el grado de protección otorgado entre países al sector de sustitución de importaciones.

CRITERIOS PARA LA FORMULACION DE UN ARANCEL EXTERNO COMUN EN EL GRUPO ANDINO

PATRICIO LEIVA (*)

(*) Director, Departamento Política Económica, Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), Lima, Perú.

INTRODUCCION

La adopción del Arancel Externo Común requiere la definición de una política arancelaria andina que refleje los objetivos comunes que los Países Miembros y el Grupo Andino como conjunto persiguen a través de este instrumento.

El Arancel Externo Común debe ser un importante instrumento de la planificación andina y debe aplicarse coherentemente con los demás mecanismos de la política económica previstos en el Acuerdo de Cartagena, de modo de asegurar que todos ellos se refuercen o complementen para lograr los fines perseguidos.

Con el objeto de facilitar la adaptación de las economías nacionales de los Países Miembros a las nuevas condiciones subregionales, el Acuerdo prevé un proceso gradual para la adopción del Arancel Externo Común, de manera que éste quede en plena aplicación en 1980 en Colombia, Chile, Perú y Venezuela y en 1985 en Bolivia y el Ecuador.

Objetivos

La política arancelaria influye, entre otras variables económicas, sobre la asignación de los recursos productivos, los ingresos fiscales, el equilibrio de la balanza de pagos, la estructura del consumo y la distribución del ingreso. Sin embargo, no puede ser eficaz para alcanzar, simultáneamente, las metas que se definan para cada una de dichas variables.

El Arancel Externo Común no puede perseguir, en consecuencia, una multiplicidad de metas, por lo cual se debe optar por definir un objetivo central, sin perjuicio de considerar los efectos que la política arancelaria común provoca sobre las otras variables económicas, de modo de diseñar, al nivel andino, una política económica global coherente.

Objetivo central del Arancel Externo Común para el Grupo Andino debe ser lograr una asignación de los recursos productivos que corresponda a las orientaciones comunes de desarrollo económico de la Subregión. Particularmente, el Arancel Externo Común deberá estimular la eficiencia productiva andina a nivel social y un mayor desarrollo de las exportaciones.

El carácter subregional del objetivo indicado permite que el Arancel Externo Común sea un instrumento eficiente para alcanzarlo.

Para asegurar la adecuada orientación de los recursos a través del Arancel Externo Común, la política arancelaria andina deberá ser estable, esto es, deberá ser aplicada durante un determinado período sin modificaciones sustanciales, de modo de permitir a las diferentes unidades económicas tener in-

dicciones claras para la adopción de sus decisiones y, en general, para la readaptación de las economías de los Países Miembros en función de los objetivos de desarrollo del Grupo Andino.

Con el fin de que el Arancel Externo Común sea un instrumento eficaz en el cumplimiento de los objetivos asignados, deberá aplicarse plenamente y a todos los productos del universo arancelario, independientemente de las modalidades del programa de liberación y de las unidades económicas que realicen las importaciones.

Los demás objetivos que los Países Miembros han pretendido con sus aranceles, como son el equilibrio en la balanza de pagos, los ingresos fiscales, la distribución del ingreso y la estructura de consumo, difícilmente constituyen objetivos comunes para los Países Miembros y para el Grupo Andino como conjunto. Además, el Arancel Externo Común no constituye el instrumento más idóneo para asegurar tales objetivos y existen otros instrumentos de la política económica que son más eficaces para ello, particularmente el tipo de cambio para el primero de los objetivos mencionados y la tributación interna para los demás.

Criterios

La orientación de la asignación de los recursos productivos es afectada por el arancel en cuanto da un incentivo a la generación de valor agregado en cada actividad productiva. En consecuencia, en la elaboración del Arancel Externo Común deberá considerarse tanto el bien final como sus insumos para procurar la asignación de recursos en la forma deseada.

El estímulo a la eficiencia social en el uso de los recursos productivos deberá expresarse en el Arancel Externo Común a través de:

- a) El establecimiento de un nivel de protección que permita un proceso de sustitución de importaciones más racional que en el pasado y que estimule las exportaciones. El nivel promedio de protección del Arancel Externo Común debe ser significativamente más bajo que el promedio de los niveles de los gravámenes actuales de los Países Miembros; y,
- b) La determinación de una estructura arancelaria que refleje la diferente importancia de las actividades productivas desde el punto de vista social.

El nivel promedio que se establezca en el Arancel Externo Común debe reflejar el objetivo de fomentar las exportaciones, por cuanto un menor nivel arancelario implicará, respecto de la situación anterior, una menor atracción de recursos hacia la sustitución de importaciones para el mercado interno. Se debe destacar que, junto con lo anterior, la existencia del programa de liberación del Acuerdo de Cartagena estimulará las exportaciones de cada País Miembro al mercado andino.

En la elaboración del Arancel Externo Común se deberá definir si a la promoción de las exportaciones se dará mayor importancia en el mercado andino o en el mercado de terceros países, teniendo en cuenta, entre otros aspéc-

tos, el margen de preferencias subregional que los Países Miembros están dispuestos a otorgar a las producciones andinas, la capacidad de subsidiar las exportaciones a terceros países y la accesibilidad y estabilidad de los mercados en el resto del mundo.

Hay diferencia en los beneficios sociales que aportan las distintas actividades productivas y esas diferencias no son captadas necesariamente por el mercado. En consecuencia, es indispensable diferenciar los incentivos que se otorgarán a las distintas actividades productivas, mediante aranceles diferentes que reflejen las prioridades que, desde el punto de vista social, se definan en forma comunitaria.

Esta diferenciación se establecerá en función de un conjunto de criterios que, extraídos de la realidad subregional, respondan a problemas comunes a todos los Países Miembros, puedan ser recogidos en forma eficiente por el arancel, sean compatibles entre sí y sean susceptibles de ser aplicados al universo de la nomenclatura.

La universalidad en la aplicación de los criterios incluye su utilización en la elaboración del Arancel Externo Común de los programas sectoriales de desarrollo industrial. La importancia relativa entre las actividades económicas que se incluyan en la programación sectorial deberá evaluarse con base en los mismos criterios empleados para calificar las demás actividades productivas.

La diferenciación en los incentivos que se otorguen con el Arancel Externo Común se estructurará de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Generación de empleo.
- b) Contribución tecnológica
- c) La condición de la industria incipiente.

Se entiende que la utilización de los elementos anteriores para definir la estructura del Arancel Externo Común no significa que este instrumento será el único para asegurar los objetivos andinos sobre las materias respectivas. Por el contrario, se estima indispensable que otros instrumentos comunitarios o nacionales refuercen los efectos del Arancel Externo Común en el cumplimiento de dichos objetivos.

La ocupación plena de la mano de obra debe constituir un objetivo común y merecer la especial consideración de la política arancelaria andina. La existencia de desocupación significa que recursos subregionales con una productividad potencial positiva no están rindiendo sus frutos por una mala asignación de ellos. En otras palabras, al perseguir la ocupación plena no se trata sólo de lograr un objetivo social sino también un objetivo económico.

El Arancel Externo Común deberá contribuir a la solución de este problema por dos vías.

- a) A través de un mayor incentivo a aquellas actividades que, en promedio, sean relativamente más intensivas en el uso de mano de obra; y,
- b) Por medio de la aplicación de los gravámenes que correspondan a los bienes de capital importados, de modo de eliminar la discriminación en contra tanto de la utilización de la mano de obra como de la producción andina de bienes de capital.

En esta forma se trata de alterar los costos relativos de los factores en las diferentes actividades para favorecer las más intensivas en el uso de la mano de obra, y procurar así una utilización más adecuada de los recursos andinos.

Otro objetivo importante del Grupo Andino es el de fomentar el desarrollo tecnológico subregional. Existen ciertas actividades productivas cuyos procesos de producción permiten la capacitación de los recursos humanos y, a través de ella, la difusión de ciertas tecnologías aplicables también a otras actividades. Estos efectos favorables no son normalmente tomados en cuenta por el mercado, lo cual ocasiona una distorsión en la asignación de los recursos.

La política arancelaria andina deberá diseñarse de manera de corregir esta distorsión e incorporar los efectos favorables que generan estas actividades respecto de la capacitación de la mano de obra y de la difusión de la tecnología, mediante un mayor incentivo al valor agregado generado por dichas actividades.

Un importante objetivo andino es lograr una industrialización eficiente de modo de contribuir a acelerar el crecimiento del producto subregional. Sin embargo, la industria andina, en su conjunto, puede considerarse incipiente y con mayores dificultades para su adecuado desarrollo en relación a otros sectores productivos. En efecto, existen diversos factores que están presentes en el mercado subregional y que, en ausencia de protección, actúan en contra del desarrollo industrial. Entre ellos puede mencionarse la debilidad —y en algunos casos la inexistencia— de una “infraestructura industrial” y el período relativamente largo de aprendizaje necesario para hacer eficientes ciertas actividades en este sector.

La política arancelaria andina debe recoger esta consideración y otorgar un mayor incentivo a la generación del valor agregado industrial respecto a los demás sectores productivos.

El argumento de la industria incipiente adquiere especial importancia en el caso de Bolivia y el Ecuador.

El mayor o menor incentivo relativo otorgado por el Arancel Externo Común será el resultado de la calificación de las actividades productivas de acuerdo a cada uno de los tres criterios mencionados anteriormente. La importancia relativa de cada uno de estos criterios deberá ser fruto de una decisión basada en la apreciación comunitaria de la prioridad de los problemas comunes y de la magnitud de las distorsiones existentes que se intentará aliviar con el Arancel Externo Común.

De acuerdo con los objetivos y criterios expuestos, la discriminación en los incentivos para las diferentes actividades productivas será más moderada que el tratamiento otorgado en el pasado por los Países Miembros a dichas actividades.

El AEC y los demás instrumentos de la Política Económica

En los Países Miembros existen actualmente gravámenes a las importaciones distintos de los derechos de aduana, pero que tienen efectos equivalentes. Resulta necesaria la consideración conjunta de estos instrumentos por cuanto su uso puede generar efectos contrapuestos a los buscados con el arancel común y,

en consecuencia, desvirtuar los objetivos perseguidos por la política arancelaria común.

Estos gravámenes deben desaparecer con la adopción del Arancel Externo Común, lo cual debe decidirse junto con la aprobación de éste.

Además de los gravámenes existen en los Países Miembros otras restricciones aplicables a las importaciones, tales como prohibiciones, cuotas, cupos, contingentes y depósitos previos, que pueden afectar la asignación de recursos andinos previstas por el Arancel Externo Común. Junto con la aprobación del Arancel Externo Común, deberá definirse la armonización correspondiente.

La política arancelaria andina no sólo se preocupará del establecimiento de los niveles y estructura de los aranceles, sino que debe considerar todos los aspectos relacionados con la administración del Arancel Externo Común. En consecuencia, en forma paralela a la elaboración y aprobación de este instrumento se debe perfeccionar la nomenclatura arancelaria uniforme según lo previsto en la Decisión 51 y definir la armonización de los principales aspectos de la técnica y la valoración aduanera.

Dada la estrecha relación existente entre el arancel y el tipo de cambio en la determinación del precio interno de los productos importados, se hace indispensable alcanzar un determinado grado de armonización de las políticas cambiarias de los Países Miembros que permita el funcionamiento adecuado del Arancel Externo Común y, en especial, no afecte la estructura de los incentivos relativos otorgados por el arancel. De igual manera, debe lograrse un cierto grado de armonización en la tributación interna aplicable a las mercaderías, mediante la aplicación plena del principio conforme al cual dichos tributos no discriminarán entre bienes nacionales e importados.

En la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y fiscales de que trata el Artículo 26 del Acuerdo de Cartagena, se deberán contemplar en forma prioritaria aquellos aspectos que tengan relación directa con el Arancel Externo Común.

En los trabajos relacionados con la elaboración del Arancel Externo Común, se deberá tener particularmente en cuenta la necesidad de asegurar que los objetivos y criterios que orienten la elaboración del Arancel Externo Común no sean desvirtuados, especialmente por la aplicación de los Artículos 55, 65, 67, 78, 79 y 80 del Acuerdo de Cartagena.

Los resultados de la aplicación de la política arancelaria común deberán evaluarse periódicamente con el objeto de analizar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos.

Programa de Trabajos

La Junta en su programa anual de trabajos otorgará prioridad a las tareas destinadas a elaborar el Arancel Externo Común. Para estos efectos tendrá en especial consideración el acuerdo de la Comisión en su Decimoprimer Período de Sesiones Ordinarias, en el sentido de que la Junta debe presentar la Propuesta antes del 30 de junio de 1975 y la Comisión debe decidir sobre el Arancel Externo Común antes del 31 de diciembre de dicho año.

INTEGRACION ECONOMICA — POLITICA CAMBIARIA
EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

SANTIAGO MACARIO (*)

(*) Asesor, Secretaría Ejecutiva para la División de Comercio Internacional y Desarrollo.

INTRODUCCION

El tratamiento de este tema va a ser muy poco ortodoxo, porque en realidad más que nada lo que voy a hacer es plantear una serie de interrogantes, inquietudes, preocupaciones; es un tema sobre el que se habla bastante, pero creo, por lo menos en lo que hace al campo específico de la integración, no ha sido encarado de manera suficientemente amplia. Por lo que he sabido se ha comenzado a trabajar ahora en forma más intensa en el mismo Grupo Andino, pero obviamente si se quiere acelerar el proceso de integración (como puede muy bien ser necesario en las condiciones que se plantea el futuro para los próximos años de la economía internacional) es algo que habría que darle bastante prioridad.

Integración

En la integración de dos o más mercados, del mercado de dos o más países, un requisito fundamental es el de que la competencia dentro de ese mercado ampliado no esté distorsionada por factores artificiales. En la medida que existan estas distorsiones ellas afectarían adversamente los beneficios que pueden resultar de la ampliación del mercado, particularmente en la asignación de recursos, la racionalización de las estructuras productivas y asimismo, la distribución equitativa de los beneficios entre los países participantes.

En verdad todos los acuerdos de integración, el Tratado de Montevideo en el caso de América Latina, el Acuerdo de Cartagena, el Tratado General de la Integración Económica Centroamericana, contienen disposiciones para prevenir o en su caso corregir prácticas que pueden distorsionar la competencia normal; generalmente se menciona de manera muy especial los subsidios a las exportaciones o casos de dumping o manipulaciones indebidas de los precios cuyos resultados sean el favorecer la posición competitiva de las exportaciones del país que adopta esas medidas vis-a-vis del resto de la región. Entre los factores que más influyen en las relaciones de precios —y de costos— entre los países que participan en un proceso de integración económica sea bajo la forma de una zona de libre comercio o de una unión aduanera, está el tipo de cambio, que afecta por supuesto las condiciones de competencia.

Para que este factor no afecte artificialmente esas relaciones de precios, para que no distorsione las condiciones de las competencias, es necesario que los tipos de cambio jueguen un papel neutro; pero aquí nos enfrentamos ya con uno de los problemas quizás más difíciles, el de definir y deter-

minar qué es un tipo de cambio neutro, o lo que se suele llamar un tipo de cambio realista, aunque los dos términos no tienen necesariamente el mismo significado. Un tipo de cambio realista puede ser el que equilibra la balanza de pagos, pero ese no es necesariamente un tipo de cambio neutro en el sentido que no afecte artificialmente las relaciones entre los precios y los costos de los países participantes. Para que esto ocurra el tipo de cambio no debería estar ni sobrevaluado ni subvaluado; aunque también se daría esta situación de que no habría distorsiones en la situación competitiva dentro del mercado integrado si todos los tipos de cambio de los países participantes estuvieran igualmente sobrevaluados o subvaluados.

En el caso de los países latinoamericanos este problema que aquí se examina, tiene particular importancia, que yo calificaría de crítica, pues considero que a largo plazo constituirá el obstáculo más serio de perfeccionamiento de mercados regionales integrados o al establecimiento de un mercado común dentro de América Latina, debido a la concurrencia de varias características que actúan de manera muy adversa a este particular, especialmente en los países del Sur de América Latina. Por una parte la prevalencia de tipos de cambio subvaluados, que es además un fenómeno bastante corriente en los países en desarrollo. Sobrevaluado desde el punto de vista de cierto tipo de exportaciones: el tipo de cambio puede ser un tipo de cambio adecuado para las exportaciones tradicionales, que son normalmente las de actividades productivas más eficientes —el caso del cobre en Chile, el del petróleo en Venezuela— normalmente el tipo de producción cuya situación competitiva es la que tiende a influir de manera más decisiva en la fijación, en la determinación del tipo de cambio; pero lógicamente ese tipo de cambio si es adecuado para las producciones más competitivas, resulta insuficiente, sobrevaluado, para todo el resto de la producción, particularmente la producción manufacturera. Además, por razones políticas hay comúnmente resistencia a devaluar salvo cuando la situación se ha hecho insostenible, cuando los gobiernos se enfrentan con verdadera crisis en la balanza de pagos. Al problema de la prevalencia de tipos de cambio sobrevaluados, se suma el de que tienen grados de sobrevaluación bastante distintos. En el año 1960-61, se hizo en la CEPAL un estudio sobre "Paridad y poder adquisitivo de las Monedas Latinoamericanas", (que se publicó en un documento que se presentó posteriormente en la reunión de la CEPAL en Mar del Plata el año 1963). Fue un estudio bastante ambicioso, extenso, en el que se había calculado cuál era el costo de una canasta uniforme en distintos países latinoamericanos, tomando como base México igual a 100, en el supuesto de que este era un tipo de cambio realista; o sea cuánto costaba en Venezuela, Argentina, Chile, Colombia, etc. comprar la misma cantidad de productos que en México costaba 100, y se encontró una gama sumamente amplia que iba algo así como 65% en Argentina a 180% en Venezuela, es decir, en términos de lo que constituía esa canasta el costo de vida en dólares era en Venezuela tres veces más alto que en Argentina y un 80% más alto que en México; a su vez en Argentina era un 35% más bajo que en este último. Esos resultados se obtenían tomando los tipos de cambio que efectivamente se aplicaban en cada uno de los países.

Como ya se señaló, es necesario, en primer término, definir el concepto de lo que es un tipo de cambio de equilibrio o un tipo de cambio realista

o neutro. Una de las alternativas podría ser precisamente la de referir o basar esa definición en la equiparación del poder adquisitivo de las distintas monedas, o quizás con un mayor refinamiento traducirlo en términos de una relación de costos industriales. Aunque los resultados que se obtuvieran no fueran totalmente aceptables o pudieran estar sometidos a objeciones y reservas, de toda forma reflejarán bastante bien la diferencia que existe entre el poder adquisitivo de las monedas y los tipos de cambio vigentes.

En tercer lugar, esa relación se va alterando de manera casi continua, como consecuencia sobre todo del proceso inflacionario; en la medida que hay inflación y que esa inflación o devaluación interna de la moneda no es acompañada por una devaluación externa paralela, la magnitud de la sobrevaluación va aumentando, y en términos de toda moneda extranjera, que no sufre un proceso similar de igual o mayor magnitud, los costos internos se van haciendo cada vez más altos y la industria nacional se encuentra en condiciones crecientemente desventajosas para competir; su situación competitiva se está deteriorando, tanto en el mercado nacional como en el de otros países, ya que en los hechos un tipo de cambio sobrevaluado equivale a un subsidio a las importaciones y a un gravamen a las exportaciones. Esta situación se da sobre todo en los países que mantienen su o sus tipos de cambio fijos, sin modificación por largos períodos —a veces dos o tres años— aún frente a inflaciones pronunciadas, para efectuar luego devaluaciones masivas, que producen una nueva modificación, en este caso repentina y muy drástica, en las condiciones de competencia. Así, dentro de la ALALC, entre el 66 y 67, ocurrió una devaluación considerable en Argentina; y esto provocó fuertes protestas en el seno del Comité Ejecutivo Permanente, sobre todo de parte de México, que señalaba que este país había estado desarrollando una serie de corrientes exportadoras a Argentina, pero con la devaluación mencionada, esos productos mexicanos ya dejaban de ser competitivos; no sólo no podían mantenerse esas corrientes de exportación, sino que posiblemente se invertiría su dirección en sentido opuesto para ciertos productos.

Existe obviamente, por consiguiente, un factor sumamente serio de distorsión de la competencia, que se origina en los fenómenos cambiarios mencionados; distorsión que no solamente existe en un momento dado, sino que además su magnitud, sentido, etc. se modifican continuamente.

Los tratados de integración entre países de América Latina dicen muy poco con respecto a este problema. En el de Montevideo, estableciendo la ALALC, no es mencionado para nada. En el caso de Centroamérica, en el Tratado General de Integración Económica hay una referencia en el artículo 10 a que los Bancos Centrales de los países signatarios cooperarán estrechamente para evitar las especulaciones monetarias que puedan afectar los tipos de cambio y para mantener la convertibilidad de las monedas de los distintos países sobre una base que garantice dentro de un régimen normal la libertad, la uniformidad y la estabilidad cambiarias; pero no se hace ninguna referencia al problema que estamos mencionando. Es verdad que en Centroamérica ese problema de distorsiones monetarias y cambiarias es de mucho menos importancia y urgencia que en el resto de América Latina; las monedas de los países centroamericanos generalmente están entre las más estables del mundo, aunque no todas ellas. La excepción ha sido Costa Rica; y la adopción o tentativa de adopción por este país de medidas cambiarias que estimaba necesarias, puso

en más de una ocasión en evidencia la limitación en la libertad de un país miembro de un proceso de integración para manejar su política cambiaria en forma unilateral. En el año 1966 Costa Rica quiso introducir una serie de restricciones cambiarias por problemas de balanza de pagos, pero como resultado de consultas que hubo dentro del mercado común Centroamericano, abandonó la idea; posteriormente, en el año 1971, frente a un déficit muy fuerte en su balanza de pagos, Costa Rica volvió a establecer un sistema que había utilizado anteriormente, basado en un tipo dual de cambio, manteniendo el tipo de cambio anterior de 6 - 6,50 colones por dólar para las importaciones esenciales y aumentando el tipo de cambio a 8,60 para las no esenciales, y nuevamente, en consultas y negociaciones que hubo, sobre todo en el Consejo Monetario Centroamericano, Costa Rica aceptó no aplicar ese mayor tipo de cambio a importaciones procedentes de Centroamérica, porque se consideraba que con ello se afectaba artificialmente la situación competitiva. Pero esto tuvo como resultado que las importaciones del resto del mundo de productos no esenciales pagaban un tipo de cambio superior al que pagaban desde Centroamérica, lo que dio lugar a que Costa Rica acumulara un déficit muy fuerte con el resto del área centroamericana. Eventualmente aplicó restricciones a estas importaciones, pero luego de consultas y acuerdos previos que comprendían también otros problemas.

Pero antes de continuar, quisiera hacer una reflexión, precisamente en relación con las disposiciones referentes a la distorsión en la competencia. En materia de la competencia desleal, los tres tratados de integración entre países latinoamericanos contienen disposiciones que prohíben el uso de subsidios a las exportaciones. Esto parece una medida muy sensata, en el sentido de evitar elementos que distorsionen la situación competitiva. Sin embargo, desde otro punto de vista, puede considerarse que tiene el efecto contrario: no el de eliminar un elemento artificial en las condiciones de competencia como sería un subsidio, sino el de eliminar un elemento que puede estar (y que muchas veces está) compensando una sobrevaluación. La sobrevaluación de una moneda en relación a otras implica la existencia de un elemento de distorsión en la competencia; pero el subsidio, sumado en este caso a lo que recibe el exportador al tipo de cambio sobrevaluado, representa un tipo de cambio más realista. Por lo tanto, si lo que se quiere es evitar o contrarrestar elementos que influyan artificialmente en las condiciones de competencia, que la distorsionan, no solamente no sería justificado prohibir el subsidio en el caso mencionado de sobrevaluación relativa, sino por el contrario, se tendría que permitir su aplicación. Así, una de las prácticas que más comúnmente se utiliza para poder llegar a tipos de cambio efectivos o netos realistas, es una combinación de un tipo de cambio oficial sobrevaluado con gravámenes elevados u otras restricciones a las importaciones y subsidios a las exportaciones, como una alternativa a una devaluación que tendría que ser bastante masiva (como sería el caso de Venezuela) para poder llegar a un tipo de cambio que permita a su industria estar en condiciones más o menos competitivas con la de otros países del Grupo Andino.

Pasando ahora al Acuerdo de Cartagena, el artículo 26 dispone entre los objetivos del mismo, la armonización de las políticas cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, incluyendo el tratamiento a los capitales de la Subregión o de fuera de ella; y en el artículo 29 se dispone que la Comisión, a propuesta

de la Junta, establecerá a más tardar el 31 de diciembre de 1970 los procedimientos y mecanismos de carácter permanente que sean necesarios para lograr la coordinación y armonización de que se trata en el artículo 26. La Comisión, actuando conforme a este mandato, acordó en la Decisión 22 establecer un Consejo Monetario y Cambiario especificando sus funciones, que en parte fueron modificadas posteriormente por la Decisión 53. En la parte relativa a cláusulas de salvaguardia (y es interesante la ubicación de esta disposición porque de nuevo pone de relieve que el problema del tipo de cambio se encara principalmente como si se tratara de un problema propio de las prácticas desleales de comercio y no como uno de política cambiaria en sí), se establece en el artículo 80, que si una devaluación monetaria efectuada por uno de los países miembros altera las condiciones normales de competencia, el país que se considere perjudicado podrá plantear el caso ante la Junta, y verificada la perturbación por ésta, podrá aquel país adoptar, dentro de las recomendaciones de la Junta, medidas correctivas de carácter transitorio mientras subsista la alteración. Esto aquí implícita el supuesto de que las condiciones de competencia son normales, porque se habla de una devaluación monetaria efectuada por uno de los países, que "altera las condiciones normales de competencia". Pero una devaluación si bien puede tener por resultado alterar las condiciones normales de competencia, puede también (y más frecuentemente es este el caso) tener por objetivo y resultado corregir una situación de desequilibrio, de distorsión a la que se había caído anteriormente.

Está implícita, repito, en la disposición mencionada del Acuerdo de Cartagena, y en algunos trabajos que se han estado realizando posteriormente, la idea de que en un comienzo el tipo de cambio existente entre los países del Grupo Andino, son tipos de cambio realistas que no significan distorsiones algunas en las condiciones de competencia. Esto es bastante discutible; ciertamente no era el caso de Chile por ejemplo, hasta hace poco más de un año en que se mantenía un tipo de cambio que evidentemente estaba ya muy extremadamente sobrevaluado. Tampoco es el caso de Venezuela, que al tipo de cambio que mantiene (muy sobrevaluado para todo lo que sea petróleo y algunas otras producciones en que es muy eficiente) evidentemente que sin una serie de medidas especiales de subsidios a las exportaciones y gravámenes a las importaciones va a quedar muy expuesta a la competencia regional, ni a mi juicio podría, con pocas excepciones exportar productos manufacturados al resto del área, y ese ha sido el argumento que se ha esgrimido generalmente en Venezuela para oponerse al ingreso al Grupo Andino sin salvaguardas especiales.

Estos problemas son, por lo demás, bastante conocidos. En la misma ALALC hubo preocupación por él, y su Secretaría preparó hacia 1968 ó 1969, a pedido del Comité Ejecutivo Permanente, algunos estudios basados en gran parte en una actualización de los datos que había recopilado y elaborado la CEPAL cuando hizo el estudio de tipos de cambio de paridad a que se hizo referencia antes. El trabajo que hizo la Secretaría de la ALALC tenía por objetivo principal aportar elementos de juicio acerca de los efectos de los tipos de cambio sobre las corrientes del comercio intrazonal. Había ya pues bastante conciencia del problema que significa a este comercio la falta de realismo de los tipos de cambio, el proceso inflacionario a diferentes ritmos en los

distintos países, la falta de paralelismo o de coordinación en las políticas cambiarias, etc.

Este problema, si bien no exige una solución inmediata, por lo limitado que es aun el proceso de integración regional o subregional, debería encararse ya con bastante decisión; pues obviamente que en la medida que se avance en la liberalización del intercambio, el efecto de las distorsiones introducidas en la situación competitiva de los países y, por consiguiente, en ese intercambio por coexistir en los países del área, tipos de cambio con distintos grados de sobrevaluación, distintos ritmos de inflación, distintas políticas cambiarias va a adquirir cada vez más importancia. Los derechos aduaneros y otras restricciones a la importación, los subsidios —o a veces gravámenes— y otros incentivos a las exportaciones, junto con otros instrumentos del comercio exterior, sirven normalmente como un medio para contrarrestar los efectos más visibles o extremos de un tipo de cambio muy sobrevaluado; pero para lograr llegar al mercado integrado se debe liberar el intercambio, eliminando gradualmente tanto las restricciones a las importaciones, como los subsidios y otras ayudas a las exportaciones. En esas circunstancias el tipo de cambio adquiere evidentemente una importancia creciente como causal actual o potencial de serias distorsiones en la competencia dentro del mercado regional.

Ahora bien, según se ha señalado, son bastante desfavorables las perspectivas que se presentan para las economías de nuestros países por efectos propios de la crisis económica internacional; y si ésta se profundiza y se prolonga, podemos volver a una situación algo similar a la de los años 30, quizás no tan extrema pero ciertamente de seria crisis en la balanza de pagos, lo que obligará a restringir las importaciones y a poner nuevo énfasis en la sustitución de importaciones. Si ésta se hiciera a nivel regional, obviamente que el margen de sustitución económica y con el alcance y los beneficios de esta política, serían mucho mayores, en tanto que se minimizaría su costo o perjuicios. Por consiguiente, si los países latinoamericanos tienen que volver a poner énfasis en una política de desarrollo hacia adentro, sería a todas luces recomendable que lo hicieran en un contexto regional y no meramente nacional. Para ello habría que dinamizar sustancialmente los procesos de integración, y en este caso también encarar ya de una manera decidida el problema que se ha estado tratando.

Además, ese problema de distorsiones de distinta magnitud y continua variación en los tipos de cambio adquiere también importancia creciente como resultado de la adopción de otras medidas de política comercial dentro del esquema de integración —por ejemplo, la elaboración y eventual adopción de una tarifa externa común—. La política cambiaria es una política que afecta a todo el sector externo y que juega muy íntimamente con la tarifa aduanera. Más aún, la elaboración de una tarifa aduanera, la fijación de los niveles de los derechos, no puede hacerse sin referencia a un cierto tipo de cambio. Así, si el tipo de cambio aplicable a las importaciones está sobrevaluado, es necesario fijar gravámenes aduaneros más elevados que si el tipo de cambio fuera más realista. De igual manera, es generalmente recomendable que una devaluación para que no produzca efectos adversos sobre los costos internos, sea acompañada con una reducción paralela en el nivel de los derechos de importación. En este caso una modificación en el tipo de cambio juega conjunta-

mente, se compensa en algunos de sus efectos indeseables, con una modificación similar en sentido opuesto de los derechos aduaneros.

En cuanto a los posibles enfoques para encarar el problema que se está tratando, no se puede por supuesto hablar todavía de una armonización en materia de políticas cambiarias, que constituye un objetivo de bastante más largo plazo; pero sí cabe iniciar por lo menos algún proceso de consultas y de aproximaciones sucesivas, mediante la armonización gradual de algunos aspectos de aquellas políticas.

A este respecto cabrá prestar especial atención a una política cambiaria que está encontrando cada vez más favor y aplicación, a saber, la de tipos de cambio flexibles o fluctuantes, con un sistema de mini devaluaciones, que a juicio mío, es esencial en tanto continúe el proceso inflacionario. Suponiendo que se parte de tipos de cambio que tienen una relación realista entre sí, que no incide artificialmente por lo menos de una manera importante sobre las condiciones de competencia, esa misma situación se puede seguir manteniendo si cada país adopta la política de devaluar a un ritmo más o menos paralelo con el de la devaluación interna de la moneda resultante de la inflación. Esta es la política que han adoptado algunos países dentro de un sistema como el que ha adoptado el área —Brasil, Chile, Colombia— desde hace ya varios años; pero este no es el caso de los otros países del Grupo Andino.

Además, previamente a la adopción de tal política por todos los países de este Grupo, habría que definir, identificar y cuantificar, qué es un tipo de cambio realista o un tipo de cambio neutro que no afecte artificialmente las condiciones de competencia. Frecuentemente se sostiene que es el llamado “tipo de cambio de equilibrio”, es decir, el tipo de cambio que equilibra la balanza de pagos. Pero éste puede ser muy bien un tipo de cambio que no sea realista desde el punto de vista de la situación competitiva en un intercambio de manufacturas. De nuevo el caso que viene inmediatamente a la mente es el de Venezuela. Al tipo de cambio que mantiene este país no solamente no tiene problema alguno de déficit en la balanza de pagos, sino que por el contrario se enfrenta con el problema de un superávit excesivo. Por lo tanto, Venezuela no necesita un tipo de cambio más alto que el actual para poder resolver un problema de equilibrio en la balanza de pagos, sino lo contrario. Pero ciertamente que si Venezuela quiere salir a exportar manufacturas, sobre todo si quiere entrar activamente en el mercado regional, va a necesitar un tipo de cambio muy distinto del que tiene en la actualidad. Claro que podría lograrlo sin modificar el tipo de cambio, recurriendo a un régimen combinado de subsidio a las exportaciones y gravámenes a las importaciones (como se ha sugerido ya antes) cuyo nivel equivaldría a la diferencia que habría entre el tipo de cambio actual y lo que sería un tipo de cambio neutro.

Otro concepto o definición del tipo de cambio neutro sería el del tipo de cambio de paridad en el poder adquisitivo; o más que de paridad en el poder adquisitivo, yo diría de paridad en los costos. Este concepto —a juicio mío— mucho más adecuado que el del tipo de cambio de equilibrio. Pero no es mi intención avanzar aquí en la consideración de este concepto, ya que exigiría un análisis a fondo que llevaría mucho tiempo y sobre todo que no estoy en condiciones de hacer. Hay además otros problemas igualmente importantes y de difícil solución. Por ejemplo, ¿en qué medida sería realista esperar que sean adoptados tipos de cambio que pueden ser en algunos casos bastante ale-

jados de los niveles actuales, Y suponiendo que se lograra una situación normal de competencia, ¿cuál sería el procedimiento para que esa situación se mantuviera en el futuro? Otro problema sería, ¿cómo afectarían esas soluciones, que estarían en este caso encaminadas más que nada a mejorar o mantener una situación de competencia normal dentro del mercado regional, al comercio con el resto del mundo? Podría pensarse en dos áreas cambiarias distintas; pero ello tendría evidentemente muchas desventajas. ¿Sería entonces concebible que los países del área adoptaran tipos de cambio y un mecanismo que sirviera los intereses del comercio regional, pero que podría perjudicar su comercio con el resto del mundo? Esto parecería muy difícil, porque ninguno de nuestros países tiene hasta ahora un comercio regional que represente una proporción muy importante de su comercio total; ciertamente en ningún caso excede a un 50%, en algunos alrededor del 20%, y en la mayoría bastante menos. Sería muy difícil que los países aceptaran someter al grupo de su comercio a un régimen cambiario que serviría las necesidades de una parte relativamente reducida del comercio total. ¿Cómo se pueden conciliar estos intereses contrapuestos? Esta situación se da por lo demás ya en otros casos. Así, la prohibición de subsidiar exportaciones dentro de la ALALC significa que si un exportador chileno de manufacturas exporta al área su producto no puede beneficiarse con ningún subsidio, pero si exporta a un tercer país sí; en otras palabras, el exportador chileno podría ofrecer su producto más barato o en mejores condiciones competitivas fuera del área que dentro de ella. No estoy con esto atacando la decisión de prohibir los subsidios, lo que estoy señalando es un hecho concreto en el cual hay una asimetría en las relaciones dentro del área y fuera de ella, que por supuesto habría que evitar se presentara en el caso del problema de los tipos de cambio.