

INT UN
EC 15
C.2

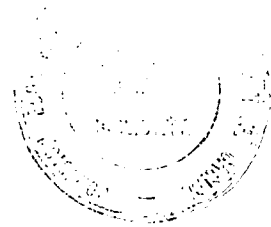
S e INFORMES de la CEPAL

37

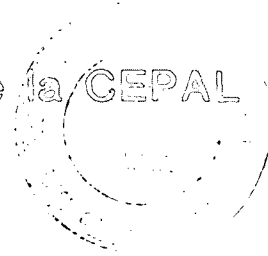
DOS ESTUDIOS SOBRE POLÍTICA ARANCELARIA



NACIONES UNIDAS



ESTUDIOS e INFORMES de la CEPAL



**DOS ESTUDIOS SOBRE
POLÍTICA ARANCELARIA**



088900127

Estudios e Informes de la
CEPAL, N° 37 C.2



NACIONES UNIDAS

Santiago de Chile, 1984

E/CEPAL/G.1316
Septiembre de 1984

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.84.II.G.10

INDICE

DESARROLLO Y PROMOCION DE LA PRODUCCION: EL ROL DEL ARANCEL SELECTIVO

	<u>Página</u>
INTRODUCCION Y RESUMEN	7
I. MARCO GENERAL DEL ANALISIS	9
1. Las condiciones internas y externas ...	9
2. Formas de intervención estatal	12
II. MARCO PARA LA DIFERENCIACION	15
1. Regulación del intercambio comercial ..	15
2. Exportaciones y sustitución de importaciones	19
3. Mercado y planificación: programación de inversiones	22
III. ESTILOS DE DIFERENCIACION	27
1. Perfiles arancelarios en la región	27
2. Enfoques usados para diferenciar	28
3. Limitaciones de la protección arancelaria	30
4. Protección efectiva	33
IV. DISEÑO DEL SISTEMA ARANCELARIO SELECTIVO ..	35
1. Un criterio de diferenciación: el empleo productivo	37
2. Arancel selectivo y protección a las exportaciones	40
Notas	42
ANEXOS	45
Anexo 1: PERFILES ARANCELARIOS EN ALADI	47

	<u>Página</u>
Anexo 2: DERIVACION DE LA FORMULA DE PROTECCION EFFECTIVA	51
Referencias bibliográficas	53

ALTERNATIVAS PARA INSTRUMENTAR LA PREFERENCIA
ARANCELARIA REGIONAL

ANTECEDENTES	59
I. INTRODUCCION Y RESUMEN	61
II. AMBITO DE LA PREFERENCIA ARANCELARIA REGIONAL	65
III. SITUACION ACTUAL DE LOS ARANCELES NACIONALES	67
A. Heterogeneidad de los aranceles	67
B. Preferencias vigentes en ALADI y Acuerdo de Cartagena	68
IV. NATURALEZA DEL MARGEN DE PREFERENCIA	73
V. ASPECTOS DISTRIBUTIVOS	79
A. Diferenciación según países	79
B. Tratamientos diferenciales por sectores o productos	82
VI. MECANISMOS DE EVALUACION Y CORRECCION	85
Notas	87
ANEXO	89

DOS ESTUDIOS SOBRE POLITICA ARANCELARIA

PRESENTACION

En este documento de la serie Estudios e Informes de la CEPAL se han reunido dos estudios acerca del tema de los aranceles a la importación.

El primero dice relación con el papel que deben jugar los aranceles nacionales, en particular en lo que se refiere a la promoción y desarrollo del sector manufacturero. Con tal propósito, especial atención se dedica al examen de los aranceles selectivos, tendientes a incentivar determinadas actividades productivas.

El otro estudio analiza el caso de la aplicación de un arancel dentro de un esquema de integración -la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)- y las alternativas de poner en práctica la preferencia arancelaria regional establecida en el Tratado de Montevideo de 1980 de esa Asociación.

Los dos estudios, a pesar de que fueron preparados en épocas y para propósitos distintos, contienen elementos conceptuales que pueden ser de interés para orientar políticas en materia arancelaria.

DESARROLLO Y PROMOCION DE LA PRODUCCION:
EL ROL DEL ARANCEL SELECTIVO

Ricardo Ffrench-Davis M/

M/ Consultor de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este estudio son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INTRODUCCION Y RESUMEN

La actual crisis internacional ha reabierto el tema de la protección en los países semi-industrializados. La mayor parte de ellos, en especial en América Latina, enfrenta perspectivas de largos años de una aguda escasez de divisas. Frente a esta situación, una opción es recurrir a la reintroducción de diversos mecanismos de restricción de las importaciones, que surgen bajo el ámbito de la emergencia. Otra opción, que procure establecer bases más sólidas para el desarrollo, es la búsqueda de un sistema de promoción que establezca criterios racionales, definidos y estables, que se inserten en una estrategia global adecuada a la nueva realidad nacional, regional y mundial.

Estas notas tienen como propósito examinar el papel que puede corresponder a un arancel diferenciado o selectivo como un instrumento de una política de desarrollo. El análisis se centra en el arancel mismo. Sin embargo, se sitúa dentro del marco general de las políticas públicas orientadas a promover la producción nacional.

En la sección I se examina la influencia que deben ejercer, sobre el diseño de la política arancelaria, tanto el grado de desarrollo y las características de la economía nacional, así como el comportamiento de los mercados internacionales. Luego se exponen los diversos mecanismos directos e indirectos de intervención gubernamental y el papel que le cabe entre ellos a los instrumentos de comercio exterior. En la sección II se examinan brevemente las similitudes y diferencias entre los principales instrumentos de regulación del intercambio. El objetivo central es discernir de qué manera deben comportarse diversos mecanismos directos e indirectos para que junto con el arancel puedan cumplir los objetivos que se les asigne. En la sección III se estudian formas alternativas de diseño de un sistema arancelario, bajo el título de estilos de diferenciación. El análisis lleva a la proposición de establecer un sistema arancelario, a partir de protecciones efectivas, que diferencia

los niveles de protección según características tales como la intensidad de la generación de empleo, la contribución al desarrollo tecnológico, y el grado de incipien-
cia. En la sección IV, se examina con cierto detalle, primero, el argumento del empleo, y de qué manera toma la forma de un arancel diferenciado selectivo. Luego, se analiza el caso de los exportables. Se argumenta que la política de comercio exterior debe otorgar un tratamiento integrado a la sustitución de importaciones y a la promoción de exportaciones.

I. MARCO GENERAL DEL ANALISIS

En los países industrializados las políticas arancelarias han ido perdiendo significación como mecanismos de regulación del intercambio comercial. Dentro de una tendencia a la liberalización de los flujos comerciales en el curso del período de postguerra, variados instrumentos para-arancelarios han adquirido un papel preponderante.

Nuestro análisis está dirigido al caso de los países en desarrollo. En este contexto, como se expone más adelante, el desarrollo económico nacional requiere la utilización de un conjunto de instrumentos de regulación. Entre ellos el arancel ocupa un lugar destacado.

El análisis que sigue respecto de las características que debe adoptar el sistema arancelario está asentado en la naturaleza de los mercados internos y externos que enfrentan las naciones en desarrollo. Esto es, nos parece que la discusión posee carácter general para los efectos de la identificación de los criterios con que se diseñe el arancel. Sin embargo, la determinación de los niveles de protección y de la valoración de cada aspecto, así como la dosificación en que se combinen diferentes instrumentos directos e indirectos deberían ser influenciados por las condiciones internas y externas que rijan durante el período de vigencia del sistema arancelario.

1. Las condiciones internas y externas

Hay tres características de las economías en desarrollo que estarán presentes a lo largo de esta nota. Ellas son el predominio de niveles significativos de desocupación, las limitaciones existentes para ajustes fluidos frente a cambios, y la incipiencia relativa de su desarrollo productivo. Los dos primeros rasgos se han acentuado persistentemente con ocasión de la crisis que enfrenta la economía mundial.

El desempleo amplio es característico de las economías en desarrollo. Más aun, el problema se ha acentuado en los años recientes. Aparte de la deficiencia de demanda efectiva que ha estado asociada a procesos de ajuste que se han realizado bajo un prisma monetarista, ha

estado agrandándose la brecha entre las tecnologías disponibles y los requerimientos que la dotación relativa de mano de obra plantea. El interrogante que se abordará en esta nota se relaciona más con la segunda fuente de desocupación, es decir, de qué manera la política de comercio exterior puede contribuir a aumentar la demanda por mano de obra y a crear empleos productivos.

En las recomendaciones tradicionales sobre política arancelaria, integración económica o movimientos de capitales foráneos, en particular en los enfoques libre-cambistas, se minimiza la significación de los problemas de ajuste, las consecuencias distributivas y los movimientos desequilibradores y acumulativos que pueden originar. Los costos del proceso de ajuste se acentúan en la medida que la economía es heterogénea y que enfrenta inestabilidad, de origen externo o interno. La heterogeneidad de las estructuras sociales y económicas toma más difícil y lenta la transferencia de recursos desde las actividades en contracción hacia aquellas en expansión, haciendo costoso el ajuste frente a cambios bruscos de los mercados o de las políticas nacionales. La inestabilidad implica además dificultades para identificar cuáles son las señales apropiadas para guiar la reasignación de los recursos productivos. De ello, con frecuencia, en ausencia de una adecuada regulación, resulta un proceso de ajuste asimétrico. Esto es, contracciones y quiebras más intensas que las expansiones y creación de nuevas actividades. Este, por ejemplo, fue un rasgo distintivo de los experimentos aperturistas en los países del Cono Sur. En las economías heterogéneas y segmentadas cabe considerar entonces medidas que eviten las señales inestables y que promuevan ajustes graduales y programados del comercio exterior, a la vez que acciones directas sobre las estructuras de la demanda y/o la producción que complementen a las políticas indirectas, en especial en el caso de desequilibrios agudos.

El costo de los cambios abruptos se expresa no sólo en subutilización del potencial de producción, sino también en efectos distributivos internos que tienden a ser concentradores, debido a la desigual capacidad de reacción de los diferentes grupos. En el plano internacional, la posición de los países centrales suele ser intrínsecamente más fuerte en virtud de su mayor capacidad económica y de adaptación, y de los variados mecanismos de defensa a que recurren para enfrentar los cambios externos. La adopción de una política de libre comercio por parte de un país pequeño y de economía incipiente ofrece, por lo tanto, escasas perspectivas de un desarrollo sostenido y soberano, salvo casos especiales no generalizables.

Más allá de la "distorsión" que involucra la presencia de desempleo y la necesidad de efectuar ajustes

graduales, surge una tercera característica de las economías en desarrollo. Esta provee una fuerte base de sustentación a políticas de desarrollo productivo, que involucran un rol activo y directo del sector público. Este tercer rasgo se refiere a la incipiencia de las economías de los países periféricos. Ello da lugar a la presencia de sustanciales "externalidades" y de ventajas comparativas "difusas" y difíciles de identificar en un mercado abandonado a su autorregulación. La incipiencia del desarrollo productivo está asociada por una parte, a la limitada transmisión de la tecnología disponible en la economía mundial y a las dificultades de absorción y difusión en los mercados internos. Por otra parte, involucra relaciones de mercado cambiantes y poco transparentes; su consecuencia es que el desarrollo exige un esfuerzo significativo de adquisición de ventajas comparativas y de identificación de las áreas o rubros con mayores potenciales para concentrar esos esfuerzos.

La utilización de un horizonte excesivamente estrecho de maximización, la existencia de economías externas dinámicas, en presencia de fuerzas oligopólicas, y la información limitada de que disponen segmentos de ofertantes y demandantes, contribuyen en forma decisiva a generar movimientos desequilibrados. Los desequilibrios internos de las regiones en desarrollo son persistentes, y más bien tienden a ser acentuados por el libre comercio. En cambio, una política de comercio exterior activa, que busque la eficiencia dentro del marco subóptimo de las economías en desarrollo, permite un desarrollo más estable y más integrado, que la apertura irrestricta en un extremo o que la autarquía en el otro.

La protección de la economía nacional se suele identificar exclusivamente con las políticas sustitutivas de importaciones. Sin embargo, en especial a medida que los países del Tercer Mundo avanzan hacia una economía semi-industrializada, la promoción de exportaciones adquiere una prioridad creciente. El lugar que ésta ocupa no puede definirse en forma aislada del marco internacional en que se desenvuelva. En otros términos, hay dos factores estructurales que inciden sobre la dosificación de los esfuerzos sustituidores y de los promotores de exportaciones. Estos consisten en el grado de avance de la sustitución de importaciones y en las condiciones que caracterizan a los mercados externos. A mayor grado de avance del proceso sustitutivo, mayor prioridad reviste la complementación con la promoción de exportaciones. La oportunidad con que se reconozca esa situación tiene un impacto determinante sobre la eficiencia de la interrelación con el exterior, el que se acentúa aceleradamente en la medida que se trate de economías relativamente más pequeñas.

Por otra parte, el funcionamiento de los mercados internacionales afecta la viabilidad de las políticas sustitutivas y de exportación. Progresivamente, a través de los años sesenta y parte de los setenta, las exportaciones de los países en desarrollo encontraron mercados en expansión y más accesibles. Más allá de la recesión presente, en el decenio de los ochenta pareciera presentarse una situación menos promisorio, por lo cual una política activa de búsqueda de mercados adquiere renovada prioridad; en el marco externo previsible, los procesos de integración regional y acuerdos comerciales y productivos entre países en desarrollo deberían ocupar un lugar muy destacado.

2. Formas de intervención estatal

Existen dos grandes dimensiones para las actividades económicas del Estado. La primera de ellas se relaciona con las funciones de orientación y regulación de los procesos económicos, y la segunda con las responsabilidades directas que asume el Estado en las actividades productoras de bienes y servicios.

La primera dimensión comprende lo que se denomina políticas económicas. Estas pueden clasificarse en directas e indirectas. En el caso de las políticas directas, la decisión de consumir o producir un determinado bien o servicio, o de emplear cierto insumo o proceso tecnológico las asume la autoridad central; ejemplos de ello son la inversión directa del Estado en obras públicas o industrias, la distribución gratuita de determinados bienes o servicios, y el control selectivo de la inversión extranjera. Las políticas indirectas, en cambio, configuran el marco dentro del cual se desenvuelven las unidades productivas o de consumo; ejemplos de ello son las políticas cambiaria, monetaria, tributaria y arancelaria.

La primera categoría puede, según el caso, operar en combinación con el mercado o prescindir de él.^{1/} La segunda categoría tiene por objeto regular el mercado, para que sirva los objetivos fijados por la comunidad nacional o por la autoridad central. Esto es, mediante la política económica indirecta pueden regularse las relaciones de precios, sobre cuya base las unidades productivas evalúan las múltiples alternativas que enfrentan cotidianamente. De esta manera, las unidades microeconómicas, que en ausencia de esa política habrían perseguido propósitos difusos, heterogéneos o contrapuestos con el interés social, quedan sometidas a objetivos definidos, públicos y comunes para todas las unidades productivas. Obviamente, la efectividad de las políticas indirectas presupone que el Estado dispone del poder para formularlas

eficazmente y, luego, para asegurar su vigencia real en la economía.

En el campo teórico existen opciones que cubren ambos extremos de asignación de decisiones. Así, por ejemplo, se encuentra la que postula una descentralización muy amplia, localizando en el mercado, sin intervención del gobierno central, la adopción de las decisiones, incluso en aspectos tales como el tipo de cambio, la tasa de interés y el movimiento de capitales. En el otro extremo se ubica la opción que postula una gran centralización de decisiones, y que concibe la economía como una gran empresa única, suprimiendo oficialmente la existencia del mercado y del dinero. Sin embargo, en todas las economías actuales conviven, en variadas proporciones, la centralización de algunas decisiones, con la descentralización de otras.

La experiencia derivada de diversos enfoques sobre la planificación señala que ésta debe ceñirse a dos criterios fundamentales. Uno es la centralización de las acciones que poseen incidencia macroeconómica: éstas, por su propia naturaleza, consisten en decisiones de importancia determinante en lo cultural, social o político. El otro criterio se refiere a la descentralización de las innumerables decisiones de incidencia microeconómica, las cuales deben asignarse al nivel de la unidad productiva. Para que el proceso de planificación sea eficaz se requiere, en consecuencia, un persistente movimiento hacia la concentración de la capacidad de diseño, aplicación y control de las políticas económicas, que refleje de manera sistemática las metas y objetivos políticos y sociales nacionales.^{2/} De igual manera, las decisiones de incidencia microeconómica deben descentralizarse, situándose en centros en los que la adopción de decisiones sea expedita y flexible. En caso contrario, las tendencias burocráticas pueden provocar un anquilosamiento del proceso de programación de la asignación de recursos productivos, retardando el desarrollo económico y la materialización de los objetivos sociales y políticos.

En la práctica, la línea divisoria entre decisiones con incidencia macroeconómica y microeconómica es, dentro de ciertos márgenes, elástica. En efecto, a grandes rasgos, lo microeconómico se refiere a las opciones que periódicamente deben efectuar las unidades productivas respecto a qué, cómo, cuánto, cuándo y dónde producir. No obstante, hay actividades en las que, por su importancia cuantitativa o cualitativa, las decisiones generan repercusiones de índole macroeconómica. Por lo tanto, ellas deben adoptarse a un nivel superior al de la unidad productiva. Es el caso de empresas con un gran impacto sectorial o regional. Esto no involucra, por supuesto,

una centralización de todas las decisiones relativas a esas empresas, sino sólo de aquellas "estratégicas". La principal decisión se refiere a si llevar a cabo o no la inversión. Como se verá más adelante, aun esa decisión, no debería realizarse en forma absolutamente independiente del mercado.

Más allá del ámbito de la empresa, hay una serie de decisiones que pueden ser dejadas al "mercado" o ser tomadas por la autoridad económica. En el campo del comercio exterior, las funciones con un alcance macroeconómico comprenden, por ejemplo, el diseño de las políticas cambiarias, arancelarias, de transferencias de tecnología, de aspectos estratégicos de los patrones de consumo, de endeudamiento externo y de inversión extranjera, y un rol activo del Estado en su aplicación. Como es obvio, la definición de las respectivas esferas envuelve componentes de carácter tanto ideológico como pragmático.

El segundo nivel de funciones económicas que desarrolla el Estado se refiere a las responsabilidades directas en las actividades de la producción. En este sentido, cabe poner de relieve las inversiones y la gestión públicas en una serie de actividades económicas, por razones de independencia y seguridad nacionales, por la magnitud y escala de las inversiones requeridas, y por el ineludible papel de promotor del desarrollo que el Estado debe asumir, en especial en el caso de ventajas comparativas adquiribles y difusas. Un problema clave en este terreno, que debe merecer una atención preferente, se refiere a los mecanismos y normas que aseguren un funcionamiento eficiente de las empresas públicas, en el sentido de que satisfagan los objetivos específicos para los cuales fueron creadas y los objetivos generales de la estrategia nacional de desarrollo.

II. MARCO PARA LA DIFERENCIACION

Los diversos mecanismos de intervención en la vida económica tienen variados grados de complementaridad y sustituibilidad entre sí. Por lo tanto, al aplicar un determinado instrumento debe tenerse presente qué uso se hace de otros que pueden surtir efectos similares o contrapuestos. En esta sección nos concentraremos en el examen de diversas acciones públicas que se complementan entre sí, en particular en su relación con la política arancelaria.

1. Regulación del intercambio comercial

En las experiencias registradas en América Latina, el nivel y la estructura del comercio internacional han sido controlados mediante numerosos instrumentos. En efecto, la mayoría de los países han utilizado, en algún momento de su historia económica, variadas combinaciones de aranceles de importación y franquicias arancelarias a la exportación, cambios múltiples, depósitos previos de importación, controles cambiarios, zonas francas, prohibiciones y cuotas, entre los instrumentos de comercio exterior propiamente tales (Véase CEPAL, 1975; White, 1975). A su vez, entre otros instrumentos que repercuten sobre el intercambio externo, se ha recurrido a diversos mecanismos crediticios y tributarios de protección a la producción de sustitutos de importaciones y de bienes exportables.

Todos los instrumentos mencionados afectan el nivel y la composición del intercambio. Algunos son sustitutos perfectos entre sí, tales como un arancel aduanero y un impuesto interno a las mercaderías que son de origen foráneo; otros mecanismos surten efectos específicos diferenciados. Las principales diferencias entre instrumentos se refieren al grado de certidumbre respecto de la protección que proveen, a las repercusiones que producen sobre el resto del intercambio, a su impacto sobre el ingreso fiscal y la liquidez monetaria, y al carácter transmisor u obstaculizador de la inestabilidad económica.

a) Mecanismos para-arancelarios

En la realidad los aranceles no se bastan por sí solos para regular la estructura del intercambio comercial, ni el tipo de cambio resulta siempre suficiente para controlar el equilibrio de la balanza de pagos. Hay una serie de instrumentos con algunos efectos comunes a los de los aranceles, que poseen además otras características útiles en determinadas circunstancias; por ejemplo, en situaciones de desequilibrios fiscales o monetarios o de crisis imprevistas de balanza de pagos o de limitaciones de carácter legal o institucional, (véase Ffrench-Davis, 1979, capítulo IX). Asimismo, hay otros mecanismos que constituyen un complemento imprescindible de una política de comercio exterior eficiente para países en desarrollo.

Estos instrumentos ayudan a resolver los problemas que enfrenta la implementación de los perfiles de protección deseables, en un contexto en que existen múltiples desequilibrios internos, donde operan corporaciones transnacionales con objetivos de maximización distintos a los de las firmas nacionales, las instituciones del gobierno central y las empresas públicas ejercen una influencia significativa en las decisiones de intercambio, y los mercados internacionales sufren ciclos económicos e inestabilidad de precios.

Se pueden distinguir tres categorías de instrumentos para-arancelarios, según la forma en que regulan el intercambio de bienes: i) los que afectan directamente el costo ex-aduana de las mercaderías importadas o el ingreso recibido por el exportador; ii) los controles cuantitativos, y iii) las regulaciones de tipo cualitativo, que consisten en controles destinados a lograr la eficacia y vigencia plena de los niveles de protección que se hayan programado.

Respecto a los mecanismos que operan vía precios y cantidad, vienen al caso dos comentarios. En primer lugar, existe un antiguo dilema de aranceles diferenciados vs. cambios múltiples. Sin embargo, todo lo que se realiza con un régimen de cambios múltiples de importación, puede efectuarse con un sistema de cambio único y tasas arancelarias diferenciadas según actividades económicas, con la característica de que este último tiende a ser de manejo más expedito en lo administrativo y a proporcionar señales más definidas a las actividades productivas, sean públicas o privadas. En segundo lugar, bajo todos los sistemas que restringen -en forma significativa- las importaciones mediante mecanismos cuantitativos,^{3/} se produce ineludiblemente un ingreso monopólico (ganancias de capital) para el importador y/o dificultades de abastecimiento en el mercado interno.^{4/} En otros términos, el hecho de restringir administrativamente el nivel

de ciertas importaciones, en lugar de modificar el tipo de cambio o los derechos de aduana u otros instrumentos que regulan el costo ex-aduana de las mercaderías importadas, disminuye el abastecimiento del mercado y genera un déficit de la oferta de aquellos bienes. La consecuencia de un desequilibrio significativo es la elevación de los precios, o el racionamiento y la aparición de mercados negros. Por consiguiente, la cuota o contingente cumple un papel restrictor de las importaciones similar, en ese sentido, al de los instrumentos reguladores del costo. En general, esta función puede cumplirla más eficazmente un régimen arancelario.

Las cuotas o contingentes de importaciones agropecuarias tienen una importancia apreciable en el comercio de muchos países latinoamericanos. Tal como se aplican en la práctica, pueden desempeñar un rol diametralmente opuesto al de las restantes cuotas. En efecto, la importación de productos agropecuarios de consumo difundido ha sido estatizada en numerosos países. La intervención gubernamental en el mercado agropecuario suele estar dirigida no a restringir las importaciones, sino, por el contrario, a efectuar la totalidad de las importaciones requeridas para equilibrar la oferta y demanda manifestadas en el mercado; así se logra que los precios oficiales rijan efectivamente, sin racionamientos o mercados negros.

Los mecanismos cualitativos han recibido menor atención en la literatura especializada. Están dirigidos a asegurar la eficacia y vigencia plena de los instrumentos de regulación del comercio exterior que inciden sobre las relaciones de precios de las mercaderías intercambiadas. No están orientados pues a modificar directamente el precio efectivo ni el volumen del intercambio. Las formas más importantes de regulación cualitativa son los controles sobre las remesas de divisas; la exigencia de presentación de solicitudes de importación y exportación, y el requisito de obtener la aprobación del organismo rector del comercio exterior (trámite también llamado de licencia o registro previo) antes de la desaduanación; los valores de aforo; los regímenes de compras externas de empresas estatales y transnacionales; los controles de calidad, y los mecanismos de protección de la vida y salud de las personas, el patrimonio cultural, y la seguridad nacional.

Los controles sobre el comercio de bienes y el movimiento de divisas están destinados a asegurar que las remesas y reintegros equivalgan al verdadero precio de las mercaderías transadas y que coincidan con los valores utilizados para los efectos de la determinación de los derechos aduaneros (Bhagwati, 1969).

La sobredeclaración de precios de importación, por ejemplo, es incentivada con la vigencia de un tipo de cambio oficial artificialmente bajo. En consecuencia, podría ser atenuada mediante una política cambiaria eficiente para economías en desarrollo (French-Davis, 1979, capítulo VI). No obstante, ello no basta para evitar operaciones dolosas, pues la declaración fraudulenta le permite al evasor reducir la tributación total (aduanera y/o fiscal). Por otra parte, en especial durante procesos de cambio social, la declaración dolosa es motivada por el propósito de sacar capitales del país. Entonces, la comprobación de los precios declarados por el importador no podrá impedir la fuga de capitales si subsiste un régimen cambiario que permite el movimiento irrestricto de divisas. Estos controles pueden ser costosos y burocratizados, o expeditos y de bajo costo, por lo cual las características de su diseño revisten gran importancia.

El sector público posee en muchas naciones del Tercer Mundo un poder de compra significativo. Paradójicamente, con frecuencia se constata que países que han emprendido ambiciosos procesos de sustitución de importaciones, han dotado a sus empresas públicas de franquicias de importación (explícitas o implícitas), desaprovechando así la contribución decisiva que la política de adquisiciones del sector público puede aportar a la viabilidad o eficiencia de actividades industriales nacionales, o de origen regional en el caso de esquemas de integración económica. En consecuencia, adquiere significación el establecimiento de normas reguladoras del funcionamiento de las empresas públicas y del gobierno central en lo que se refiere a su intercambio con el exterior.

En síntesis, aun cuando nada obstaculice la aplicación de aranceles y subsidios al intercambio, resulta conveniente establecer un sistema complementario de regulaciones cualitativas. Entre éstas se cuentan el control del acceso al mercado cambiario, de los precios declarados por exportaciones e importaciones y de las operaciones de las filiales de empresas transnacionales, el empleo del poder de compra de las instituciones públicas como un mecanismo impulsor de la industrialización, controles de calidad, y disposiciones dirigidas a impedir la transmisión de la inestabilidad de los mercados internacionales hacia la economía nacional.

b) La política cambiaria

El manejo del tipo de cambio adquirió creciente importancia en la región a medida que los mecanismos cuantitativos de regulación (cuotas) fueron siendo reemplazados por los que operan a través de los precios (aranceles). Este fue un fenómeno característico de

muchos países desde mediados de los años sesenta. Un manejo erróneo de la política cambiaria puede entonces resultar muy costoso para el desarrollo nacional. Una racionalización del intercambio comercial, incluyendo el establecimiento de un sistema arancelario selectivo, requiere una política cambiaria que le imprima una razonable estabilidad al tipo de cambio real (TCR).

La necesidad de estabilidad se refiere en especial al tipo de cambio que se aplica a las mercaderías y a los servicios relacionados con éstos. En efecto, una asignación eficiente de recursos y la creación de oportunidades crecientes de inversión productiva requieren de cierta estabilidad del TCR, por ser una variable que afecta en forma decisiva las relaciones entre la economía nacional y la exterior.

Las políticas cambiarias que han tendido a traer más estabilidad son las de minidevaluaciones o tasa "programada",^{5/} orientadas a lograr el equilibrio de mediano plazo de la balanza de pagos (CEPAL, 1983; French-Davis, 1979 y 1981; Williamson, 1981). En otros términos, no se han caracterizado por acarrear estabilidad ni las tasas libres ni las fijas en valores nominales; tampoco lo han sido las políticas de minidevaluaciones condicionadas en exceso a propósitos anti-inflacionarios u orientadas a lograr el equilibrio de corto plazo de la balanza de pagos. En particular, países como los del Cono Sur, que utilizaron el tipo de cambio como el principal instrumento anti-inflacionario en años recientes, le imprimieron una gran inestabilidad a su valor real.

2. Exportaciones y sustitución de importaciones

La sustitución de importaciones (SI), posee muchos elementos en común con la promoción de exportaciones (PX). Ambos procesos contribuyen a cerrar un déficit de balanza de pagos, atenúan una situación recesiva, y afectan el nivel y composición de la demanda por recursos productivos. Por último, la SI puede constituir la etapa inicial del desarrollo de nuevas exportaciones de manufacturas, a las cuales el mercado nacional sirve de base de sustentación; ésta resulta particularmente importante para las actividades incipientes y para las que no se basan en la explotación de recursos naturales de elevada productividad.

No obstante, con frecuencia ambas políticas se presentan como antagónicas. Hay dos razones que explican esta situación: una de origen teórico y otra recogida de la experiencia práctica. En la teoría tradicional -especialmente en los modelos neoclásicos de $2 \times 2 \times 2$ (dos bienes, dos factores y dos países) y bajo el supuesto de mercados competitivos- el incremento de las

exportaciones implica una contracción de la SI. Esto es, en un marco de pleno empleo, distribución y volúmenes constantes de recursos y tecnología dada, una política sustitutiva involucra inevitablemente una reducción de las exportaciones. Por consiguiente, la creencia de que ese esquema teórico refleja adecuadamente la realidad lleva a postular, como mecanismo central de la promoción de exportaciones, la supresión de la sustitución de importaciones. Sin embargo, la realidad, como es obvio, es muy distinta a la supuesta por aquel enfoque. Por otra parte, con frecuencia las políticas sustitutivas se han aplicado de manera que han dado lugar a una protección excesiva e indiscriminada. Esta segmenta el mercado nacional del externo y discrimina en contra de las exportaciones.

Aparte de las diferencias entre PX y SI que obedecen exclusivamente a la naturaleza de las políticas económicas, existen diferencias intrínsecas entre ambos procesos. La de mayor trascendencia consiste en que la SI descansa en el mercado interno, en tanto que la exportación opera con el mercado internacional. Por una parte, aquél es regulado por las autoridades nacionales, mientras que cada segmento del mercado internacional lo es por las autoridades de los diferentes países y/o por las corporaciones transnacionales (CTN); por la otra, existe una brecha significativa entre el precio cif de importación y el fob de exportación; por último, la exportación cuenta potencialmente con un mercado más amplio que el de la SI, lo que es crucial para las actividades en que las economías de escala revisten importancia.

Una política de PX comprende dos tipos de acciones: una hacia el exterior y la otra al interior de la economía nacional. Las primeras apuntan al aprovechamiento de economías de escala y la obtención de términos del intercambio más favorables. El avance experimentado por la industrialización en diversos países, así como la creciente importancia de las economías de escala, plantean la necesidad de buscar mercados más amplios para continuar el proceso de desarrollo. Para lograr estos objetivos es necesario un acceso más expedito y estable a los mercados internacionales, lo que requiere con frecuencia un esfuerzo de organización de la comercialización y de negociación con otros países, CTN y organismos que agrupan a países, por ejemplo, procesos de integración económica. Estos amplían el ámbito en el que se desarrolla la sustitución de importaciones, mediante la promoción de exportaciones nacionales hacia el mercado regional. Estas exportaciones, dirigidas a mercados con grados de desarrollo relativamente similares a los nacionales, pueden constituir una etapa intermedia de aprendizaje y maduración

maduración para la búsqueda posterior de mercados de más difícil penetración.

Respecto de acciones hacia el interior, se requiere una política activa del Estado en el ámbito de la producción, a la vez que incentivos que promuevan valores agregados exportables que contribuyan más eficazmente a un desarrollo nacional integrado y a la consecución de sus objetivos estratégicos. Los diversos argumentos económicos que justifican el fomento de las actividades industriales sustitutivas de importaciones tienen validez también respecto de sus exportaciones. Naturalmente, las actividades con economías de escala y con demandas más dinámicas podrán responder con mayor intensidad a los incentivos de la exportación. Por otra parte, la naturaleza específica que han tendido a poseer las políticas de SI ha acarreado la instalación de actividades con capacidad de producción superior al mercado interno. Por lo tanto, la estrategia de PX puede utilizar como uno de sus puntales el exceso de capacidad instalada provocado por la anterior SI.

Con frecuencia, con el propósito de promover las exportaciones se recomienda a falta de la liberalización indiscriminada de las importaciones, otorgarles exenciones aduaneras para sus importaciones de bienes de capital e insumos. Esta política reduce la desprotección efectiva de las exportaciones, pero al mismo tiempo opera contra la SI, al privarla de la demanda de bienes intermedios derivada de la producción de exportaciones. En otros términos, las exenciones aduaneras constituyen una compensación para las exportaciones, pero es distorsionadora por sus efectos negativos sobre la SI.

Una alternativa que contribuye mejor al desarrollo, es tomar en cuenta las diversas fuentes de discriminación que sufren las exportaciones de los PED, en especial las originadas tanto en la inestabilidad de los mercados internacionales como en los desequilibrios y distorsiones propios de las economías en desarrollo. Ello permite diseñar una política de PX compatible con la sustitución de importaciones e integrar ambas en una estrategia global. Esta categoría de políticas puede denominarse de compensación igualadora óptima. De ello resulta, entonces, que el perfil de la protección de las exportaciones debería ser relativamente similar al de los sustitutos de importaciones. A esto retornaremos en la sección IV.

En la práctica, numerosos PED han iniciado políticas de PX que se caracterizan por la proliferación de incentivos de toda naturaleza, incluidas las compensaciones distorsionadoras. La consiguiente falta de selectividad puede acarrear una desviación ineficiente de recursos hacia las exportaciones, al promoverlas en exceso o en forma distorsionadora. Sin embargo, las

investigaciones disponibles parecen señalar que una variable más decisiva la constituye la oportunidad en que se inicia la promoción sistemática de exportaciones (Bhagwati, 1981). En la medida que la SI genera una base de sustentación para las exportaciones, la tardanza en "abrir" la SI resulta crecientemente costosa. Pero, tanto o más costosa puede ser la apertura indiscriminada propugnada por el libre-cambismo. Este, que plantea el falso dilema de SI o PX, propende a restarle dinamismo al proceso de desarrollo de la economía nacional.

En definitiva, la selectividad en las actividades que sean cubiertas por la SI y por la PX parece ser crucial para el éxito de ambas. Y esta selectividad involucra un campo de convergencia entre ellas, en las actividades con economías de escala que trascienden el mercado interno. Otra área de complementación se relaciona con el grado de integración al mercado nacional de la producción de exportaciones. La generación de demanda por insumos locales, constituye un canal clave de transmisión de efectos multiplicadores hacia la economía interna. Ello explica la poca viabilidad que ofrecen las estrategias de apertura indiscriminada, que implícitamente privilegian el desarrollo predominante de exportaciones basadas en recursos naturales y/o en componentes importados con bajo grado de elaboración nacional. Como contra-argumento, se cita el caso de políticas de esta naturaleza, que se aplicaron luego de estrategias de SI vigentes por muchos años. Inicialmente han exhibido un aumento significativo de exportaciones de manufacturas. Estas, sin embargo, en una gran proporción se han sustentado en la SI previa.

El comportamiento de las exportaciones de Chile es ilustrativo al respecto. Una vez que el "atraso exportador" se supera, el modelo libre-cambista queda librado a los efectos multiplicadores que las nuevas exportaciones primarias o de poca elaboración generan, los que de por sí son limitados, como para convertir al sector externo en "motor" del desarrollo (véase French-Davis, 1980; Pinto, 1981; Vignolo, 1983).

3. Mercado y planificación: programación de inversiones

En estas notas al arancel se le asigna la responsabilidad de reducir diferencias claves entre precios sociales y de mercado. En las secciones III y IV se examinarán los criterios para la determinación del perfil arancelario que cumple con aquella función. Sin embargo, hay diferencias que no pueden ser enfrentados exclusivamente mediante mecanismos que actúan sobre los precios, tales

como el arancel. En efecto, ante la presencia de externalidades dinámicas, se requieren además acciones directas. Ellas las situamos bajo la categoría de programación de inversiones. Aquí se argumenta que, en ésta, también cabe un papel complementario importante para el arancel selectivo. Esto es, de nuevo no se trata de una disyuntiva excluyente, sino de cómo combinar ambas formas de intervención.

En las economías en proceso de cambio, la visualización de las ventajas comparativas no constituye una variable generalizadamente definida y conocida. Estas son definidas sólo en los casos de bienes cuyas ventajas están basadas: i) en recursos naturales, clima y ubicación geográfica privilegiados, o ii) en alguna cualidad adquirida (tecnología cautiva, calificación excepcional del personal) o iii) en un peso significativo de la dotación de tipos de mano de obra abundante. Estos casos están lejos de cubrir la totalidad de las eventuales actividades productivas. Por el contrario, hay numerosos proyectos cuyos costos o beneficios dependen de manera significativa de las economías externas o de escala o de especialización, y de los mercados con que cuenten. En estas condiciones es probable que las ventajas comparativas sean difusas, en vez de definidas y claras, y el mercado esté incapacitado para entregar por sí solo una respuesta única y óptima respecto de la asignación de recursos. En consecuencia, siguiendo siempre criterios de selectividad, la generación y aprovechamiento de economías externas dinámicas requiere una acción que impulse una serie de actividades productivas relacionadas entre sí, las cuales han de desarrollarse en forma coordinada, a fin de que se presten apoyo recíproco. La selectividad es imprescindible para poder aprovechar economías de escala y de especialización.

La programación de inversiones significa una intervención directa en el mercado, que puede revestir formas muy diversas, cada una con diferentes implicaciones distributivas y de eficiencia. El análisis focalizará su atención en actividades con "ventajas comparativas adquiribles" y con efectos indirectos o multiplicadores significativos, en los ámbitos productivos o distributivos. La intervención directa puede estar dirigida a aprovechar capacidades instaladas o economías de especialización o actividades productivas nuevas, o a modificar patrones de consumo, empleo o distribución especial. En particular, aquí se esbozan criterios para seleccionar las actividades programables y el tipo de decisiones susceptibles de centralización, discutiéndose asimismo el papel complementario entre sí que correspondería jugar a la planificación y al sistema de precios.6/

La calificación de ineficiente que asigna la teoría tradicional a toda intervención directa en el mercado des-cansa, entre otros, en un presunto y acabado conocimiento por parte de los eventuales productores de cuáles son "las ventajas comparativas". Sin embargo, los costos de producción dependen, en los rubros no tradicionales, de la adquisición de economías de escala, especialización y externalidades dinámicas. El elevado número de bienes y de eventuales mercados (más allá de 2 bienes, 2 factores y 2 países), y su carácter "adquirible" hacen difícil para el inversionista predecir en qué rubros se ubican las ventajas comparativas. Por otra parte, aún cuando los precios de mercado reflejasen en forma apropiada la escasez social de recursos, en la realidad existen decenas de miles de bienes y de precios relativos actuales. La incertidumbre y los costos de información tienden a limitar la cobertura de la búsqueda de oportunidades de inversión con mayores ventajas relativas. No es extraño entonces el énfasis que el inversionista suele asignar a las tendencias del pasado próximo (Arrow, 1981) y a las imperantes en el mercado, en detrimento de consideraciones dinámicas.

La existencia de complementariedades en las inversiones (o economías externas dinámicas) genera una dificultad apreciable a un inversionista aislado para evaluar la conveniencia de una inversión específica. En efecto, la rentabilidad de una planta está subordinada a la eventual instalación de otras actividades que la complementen. La complementación incluye, entre otros, la producción de servicios comunes, la oferta de insumos, la creación de canales de comercialización y la difusión de conocimiento. La programación de inversiones -en el sentido de seleccionar una familia de productos afines, cuya elaboración se proyecta promover en forma coordinada- contribuye a suministrar a cada inversionista un marco económico más definido. En efecto, la programación conjunta de la familia de productos -aún cuando las actividades de inversión sean realizadas por diferentes empresas públicas o privadas- permite visualizar con mayor precisión que en un mercado sin regulación, la presencia y magnitud de las economías externas dinámicas, y posibilita así su internalización.

Naturalmente, un inversionista público puede experimentar las mismas dificultades. Lo esencial del argumento entonces reside no en la eficiencia relativa de empresarios públicos y privados, lo que depende de otras consideraciones, sino en que en el contexto descrito la operatoria del mercado ciertamente no es la óptima. En consecuencia, hay terreno para intervenir en él, con algún margen de error, acrecentando no obstante su eficiencia. La intervención sobre el mercado está dirigida tanto a

contribuir a perfilar mejor las "ventajas comparativas" como a generarlas, en sectores en los cuales éstas dependen principalmente de atributos adquiribles en la especialización productiva misma o por intermedio de la selección de áreas de especialización (Stewart, 1982).

Obviamente, el proceso de asignación de especializaciones ha de realizarse en forma centralizada. La participación de los productores en este proceso puede asumir desde un rol meramente informativo hasta uno decisorio. Por otra parte, puede mantener la independencia de las empresas o conducir a su integración. Alternativamente, la centralización se ha producido a través de la formación de poderosos grupos económicos, o de empresas transnacionales, o de la organización de empresas públicas, o de empresas multinacionales en el caso de procesos de integración económica.

Planteada la conveniencia de programar determinadas actividades, cabe analizar cuál debe ser el alcance y forma que adopte la planificación de las inversiones.

El tipo de problemas que la programación debe abordar en la definición de las "ventajas comparativas difusas" en un mercado -constituído por empresas descentralizadas públicas o privadas en el que la información es limitada y el marco está en desarrollo debido a la naturaleza misma de estas economías. Por otra parte, las dificultades prácticas con que tropieza la implementación de la programación hacen recomendable restringir tanto el número de productos y sectores que se someten a este proceso así como el tipo de decisiones económicas que se centraliza. En términos muy generales, como se expuso en la sección I.2, se trata de centralizar las decisiones con mayores implicaciones macroeconómicas, manteniendo descentralizadas aquéllas de alcance microeconómico.

Las actividades económicas comprenden un sinnúmero de decisiones, que abarcan desde la asignación de las tareas específicas que se realizan diariamente en la planta hasta la definición de los volúmenes de inversión, el tipo de tecnología que se utilizará y la localización geográfica. Hay ciertas decisiones que, por su naturaleza, son muy numerosas y revisten un alcance puramente microeconómico. En consecuencia, resulta impracticable su programación a un nivel superior al de la empresa; además, aún cuando fuese practicable, la centralización de esas funciones no ofrece ventajas.^{7/} Estas decisiones de alcance microeconómicas, si quedarían condicionadas a políticas públicas indirectas, tales como la arancelaria.

En el caso que nos preocupa, la selección de productos a promover directa o indirectamente, constituye la decisión más estratégica. El número de productos cuya programación centralizada puede realizarse de manera eficiente también está limitado por razones prácticas,

ligadas a la capacidad de manejo administrativo. Empero, para una determinada capacidad administrativa, en la medida en que el número y complejidad de las decisiones que se centralice sea restringido, resultará viable cubrir una gama más amplia de productos. Es recomendable seleccionar actividades que exhiban complementariedades recíprocas, que afecten en forma significativa sus costos de producción. La presencia de estas economías externas dinámicas constituye un criterio adicional de selección e indica, al mismo tiempo, que no es conveniente efectuar la programación y localización por productos aislados, sino que es más eficiente abarcar grupos de ellos en los cuales las complementariedades posean mayor significación. De esta manera, lo aconsejable es promover "familias de productos" o "complejos industriales", de modo que el desarrollo coordinado de las diferentes actividades productivas que ellos comprenden, permita generar e internalizar las economías externas dinámicas.

En presencia de externalidades dinámicas y de economías de escala y de especialización, reviste gran importancia la acción per se de seleccionar áreas donde concentrar la inversión, el desarrollo institucional y la infraestructura industrial. Cuanto mayores sean las externalidades y las economías, las "ventajas comparativas" tienden a ser más difusas, y mayor es la necesidad de intervenir en el mercado. Aun la selección al azar, entre aquellas áreas de actividad donde los componentes dinámicos son significativos, puede contribuir a generar eficientemente "ventajas comparativas", y brindar mayores oportunidades de inversión. Esto es, además de la cuestión relativa a la eficiencia de la asignación de una dotación constante de recursos, se trata de contribuir al aumento de su volumen. La evidencia proveniente de los países semi-industrializados que han logrado un crecimiento sostenido, apoya esa hipótesis, en contraste con las limitaciones que exhiben el proteccionismo indiscriminado y la liberalización irrestricta. La selectividad del desarrollo industrial es fundamental para la expansión sostenida, y para un impulso exportador que lubrique el desarrollo nacional (Pinto, 1978).

III. ESTILOS DE DIFERENCIACION

En la literatura teórica convencional la propuesta de libre comercio indiscriminado tiene un predominio aplastante. Sin embargo, la práctica es muy diferente. No obstante las tendencias liberalizadoras del intercambio, que se registraron en los tres decenios pasados a través del mundo, la norma predominante en la realidad es la presencia de variadas formas de intervención en el comercio internacional. Diversas regulaciones arancelarias y para-arancelarias se encuentran entre ellas. Los criterios con los cuales se han establecido los niveles y estructuras de los sistemas de protección y fomento son también muy variados entre unos y otros países.

1. Perfiles arancelarios en la región

Durante los últimos años se registraron cambios importantes en los regímenes de comercio exterior de la región. Su característica principal fue una mayor concentración de protección nominal y una disminución de su dispersión. Más recientemente, con ocasión de la emergencia de graves problemas de balanza de pagos y de endeudamiento externo, algunos países han intensificado nuevamente la protección, incluyendo la reposición de mecanismos formales para-arancelarios. A pesar de ello, actualmente el principal instrumento de regulación sigue siendo el arancelario, definido en el sentido de los derechos aduaneros más los gravámenes de efectos equivalentes; paralelamente, en general rigen tipos de cambios únicos para el intercambio comercial de cada país de la región.

La información disponible (ALADI, 1982; CEPAL, 1982) referida ya sea a 1981 o 1982, muestra una gran heterogeneidad entre países. (Véase Cuadro 1).

En cuanto se refiere a los niveles medios del arancel, en un extremo se ubicaba Chile con una tasa de 10%, seguido por Argentina con un 24%. En el margen superior se encontraba Brasil, que tenía un promedio de 98%, incluyendo un recargo de 25% establecido en 1980.

En posiciones intermedias se encontraban varios de los países andinos. En virtud del proceso de integración

subregional del que forman parte, en los años setenta se registró un persistente acercamiento entre los respectivos regímenes arancelarios de Colombia, Perú y Venezuela.

Cuadro 1

NUMERO DE ITEMS, MEDIA ARITMETICA Y DISPERSION DE ARANCELES

	Total items	Media aritmética (%)	Desviación standard
Argentina	10 337	23.7	11.8
Brasil	11 516	97.7	63.6
Colombia	4 992	32.4	18.9
Chile	2 498	10.2	3.2
Ecuador	4 382	44.0	42.5
México	7 831	29.6	24.8
Paraguay	3 517	88.2	25.2
Perú	5 059	32.5	17.1
Uruguay	6 887	61.3	26.6
Venezuela	5 262	29.4	31.5

Fuente: Secretaría de la ALADI. En el caso de Chile y Venezuela excluye 9 y 737 items, respectivamente, que estaban afectos a derechos específicos.

En lo tocante a la dispersión de los aranceles, también son Chile y Brasil los países que exhiben mayor distancia entre sí. Chile tenía una desviación estandar de sólo 3 puntos, y el 99% de los items estaban afectos a una tasa de 10%; en tanto que en Argentina el 99% enfrentaba aranceles inferiores a 40% y cerca del 40% de los items paga tasas de 10% o menos (véase Anexo 1). En lo que respecta a Brasil, la desviación estandar es de 64 puntos, comprendiendo un rango de aranceles de 0 a 230%.

2. Enfoques usados para diferenciar 8/

La discriminación entre diferentes sustitutos de las importaciones puede adoptar innumerables formas y responder a criterios muy diversos. Muchas variantes han sido utilizadas en la práctica, entrelazadas en distintas combinaciones. En forma sucinta, a continuación se describen las principales.

La intervención gubernamental en el comercio exterior, ha respondido en exceso a situaciones coyunturales

y a protecciones a pedido de intereses creados. Con frecuencia, la protección ha oscilado de un extremo a otro: por una parte, gran liberalidad para la importación de bienes de capital y de diversos insumos y, por otra, protección absoluta (prohibición de importar) para los rubros cuya producción se ha iniciado localmente. Ello ha generado, naturalmente, un desarrollo dualista; esto es, algunos sectores quedan protegidos excesivamente frente al exterior, en tanto que otros se ven forzados a enfrentar la competencia externa en condiciones desmedradas.

Ha sido común que los sistemas arancelarios se hayan conformado en situaciones de emergencia, en las que resultaba imprescindible ahorrar divisas. Por ello, criterios determinantes de la estructura han sido: a) si se trata de un bien producido localmente o no; b) si es final o intermedio. Por lo común, en las emergencias se han acertado las protecciones en favor de los bienes producidos y de los de consumo final, y su diferenciación con los rubros restantes. En situaciones normales, estructuraciones similares del sistema de protección han respondido al tipo de presiones que han sido ejercidas sobre las autoridades económicas: estas presiones han empujado en favor de la protección "a la medida" de lo producido o fácilmente producible, y por la liberalización de los bienes intermedios y de capital.^{9/} Por supuesto, cuando éstos no están siendo producidos (ni existen planes para hacerlo), las presiones pueden operar sin toparse con fuerzas opuestas, logrando entonces con mayor facilidad sus propósitos. Estas situaciones, por supuesto, han dado como resultado numerosas irracionalidades, protecciones efectivas con tasas desmesuradamente altas para algunos rubros, y tasas fuertemente negativas para otros.

En la medida que no exista un sistema arancelario con un sustento racional, mayor será la probabilidad de que las presiones mencionadas resulten predominantes. De allí la importancia de diseñar un sistema que recoja sistemáticamente criterios relativamente objetivos.

Los criterios expuestos con más frecuencia adolecen de graves defectos. El limitarse a diferenciar según si es producido o no, o según el origen del rubro (primarios o manufacturados) o según destino (consumo, intermedios y de capital) constituye una posición poco defendible como una norma general. Lo mismo acontece con el criterio de proteger según el grado de elaboración. Todos estos criterios tienen alguna base, pero no como criterios generales. Estos deben responder, en forma explícita y coherente, a los objetivos del desarrollo nacional, a lo que retornaremos en el literal subsiguiente.

3. Limitaciones de la protección arancelaria

El sistema arancelario, por muy cercano que se encuentre al óptimo, no resuelve todo tipo de problemas del desarrollo. Por el contrario, posee muchas limitaciones, incluso en su esfera propia de acción. Pero ello sucede con todos los instrumentos de política económica en la práctica. Por ello, una responsabilidad de la política pública es encontrar el conjunto de instrumentos, que se apoyen recíprocamente, y que se combinen en una dosificación adecuada.

El arancel permite discriminar entre la importación de diferentes bienes y servicios, y entre la sustitución de importaciones y el fomento de exportaciones. En otras palabras, la política arancelaria puede discriminar entre productos industriales y agrícolas, entre los que son intensivos en trabajo y los intensivos en capital, etc. Sin embargo, la regulación del arancel aplicable a determinado rubro no permite diferenciar entre diversas alternativas tecnológicas para la producción de ese bien. Por otra parte, un arancel genera sobre el consumo efectos contrapuestos con los que surte sobre la producción; en tanto que tiende a desalentar el consumo, tiende a promover la producción local del rubro objeto del arancel de importación. Sobre las dos características mencionadas se basa, comunmente, la teoría estandar del comercio internacional para rechazar el uso de aranceles como un instrumento activo de una política asignadora de recursos. En su reemplazo, se recomienda la prescindencia absoluta de cualquier política, o la utilización de subsidios a los bienes o factores según el origen de la distorsión que se trate de eliminar.

Hay cuatro aspectos que deseamos destacar aquí, que inciden sobre la validez de las conclusiones neoclásicas tradicionales que rechazan el uso de aranceles vis a vis subsidios. Estos pueden denominarse: i) restricciones presupuestarias; ii) restricciones administrativas; iii) distorsiones del consumo, y iv) restricciones tecnológicas (French-Davis, 1979, capítulo VII).

En primer lugar, el subsidio involucra un egreso para el gobierno mientras que los derechos de aduana no prohibitivos proveen ingresos fiscales. Esto constituye un efecto indirecto positivo en los países en que el gobierno enfrenta dificultades para equilibrar el presupuesto fiscal y financiar gastos prioritarios. En consecuencia, la recomendación ortodoxa de subsidiar en forma masiva actividades o factores productivos puede carecer de viabilidad, debido a restricciones financieras o presupuestarias (Vanek, 1981). A cambio de ello, puede utilizarse una combinación de subsidios y aranceles, de modo

que los últimos financien el costo de aquéllos, o dejen un excedente para cubrir otros gastos públicos.

En segundo lugar, los países en desarrollo suelen enfrentar dificultades en su organización administrativa. Diseñar un sistema arancelario eficiente requiere, sin duda, gran capacidad de organización. Empero, también la requiere un sistema de subsidios. Por otra parte, lo habitual es que todos los países posean puestos aduaneros, aunque sólo sea por razones de seguridad nacional. En consecuencia, incluso en un régimen de libre comercio, existe un germen de institución que puede operar un sistema de aranceles. Resultaría entonces más expedito (o menos difícil) aplicar un esquema tarifario en vez de establecer sistemas de subsidios a la producción o a la contratación de factores. Por lo demás, con los subsidios internos es más difícil alcanzar a las empresas pequeñas que a las grandes, y asimismo a los trabajadores por cuenta propia. Estos aspectos constituyen una restricción administrativa.^{10/}

En tercer lugar, la tarifa que promueve la sustitución de importaciones restringe también el consumo o utilización del respectivo bien. Es común que se sostenga que la presencia de aranceles perjudica a los consumidores, porque entonces éstos se ven enfrentados a precios distintos al costo de oportunidad (precio internacional). Empero, aun aceptando los supuestos neoclásicos y la ausencia de problemas distributivos, la incidencia cuantitativa de esta distorsión sería insignificante (Vanek, 1981). Una versión menos coherente afirma que el consumidor enfrenta precios superiores a los internacionales, en circunstancias de que lo que en realidad sucede es que el arancel cambia los precios relativos; por lo tanto, algunos consumidores serán perjudicados y otros favorecidos, según cual sea la composición de la demanda de cada uno. Las implicaciones sobre el bienestar social, que pueden ser negativas o positivas, dependen, una vez considerados los efectos sobre la eficiencia en el lado de la producción (obviamente, hay interrelaciones que dificultan la separación entre ambas caras), de la equidad en la distribución del ingreso, de los grupos sociales que consumen ese bien en forma más intensa, del efecto sobre el nivel de ocupación de los factores que posee cada consumidor (Uri, 1973) y del grado de información, independencia y racionalidad con que los consumidores adoptan sus decisiones. En la medida que la demanda sea dependiente de la oferta y que la distribución del ingreso no sea la deseable, los cambios de precios relativos y los efectos redistributivos que genera el arancel eventualmente podrían ser progresivos, y reducir distorsiones del consumo. En síntesis, el signo de los efectos de bienestar

en el lado del consumo es dudoso. En algunos casos puede ser conveniente restringir el consumo de un bien cuya producción merece ser promovida. En otras situaciones puede ser prioritario que ambas variables se muevan en la misma dirección; es preciso recurrir entonces a otros instrumentos, en particular la tributación interna sobre los bienes cuyo consumo se desea desalentar (suntuarios) y el subsidio o distribución al margen del mercado de los bienes y servicios cuyo consumo y producción son considerados de alta prioridad. De esta manera, se pueden compatibilizar los objetivos que persigue la eficiencia en la producción con los que buscan la equidad en la distribución.

Por último, tiene importancia determinar cuánto difieren entre sí los efectos asignadores que los aranceles y los subsidios selectivos "óptimos" generan sobre la oferta de bienes. En lo que respecta a la comparación con subsidios a la producción, los parámetros pertinentes son las elasticidades de oferta y de demanda; por ejemplo, una baja elasticidad de la demanda hace que ambos instrumentos surtan efectos semejantes. En cuanto a la comparación con subsidios a los factores de producción, los parámetros claves son la elasticidad de sustitución entre factores en cada actividad y los coeficientes trabajo/capital de las diversas actividades económicas. En caso de que la sustitución de un determinado bien importable sea incompleta, si no hubiese posibilidad de sustitución entre factores, la tarifa ejercería el mismo efecto-producción que un subsidio equivalente a la mano de obra. Esta restricción tecnológica implica que sólo habría sustitución interindustrial o macroeconómica entre ambos factores. Por el contrario, si las diferentes actividades económicas se realizan con funciones de producción y coeficientes técnicos idénticos, la política arancelaria resultaría ineficaz como mecanismo promotor del empleo: sólo habría sustitución intraindustrial o microeconómica.

Empíricamente, sin embargo, las intensidades de uso de factores de producción parecen diferir en forma significativa de unos bienes (o grupos de bienes) a otros (García y Messera, 1978; JUNAC, 1975a; Teitel, 1975), en cambio, dada la tecnología disponible, lo que incluye las dimensiones típicas de las empresas del respectivo sector, las posibilidades de sustitución entre factores, aunque posibles, son en general relativamente limitadas dentro de cada actividad económica. En consecuencia, adquieren realce los cambios en la estructura de la producción nacional promovidos por una política arancelaria activamente reasignadora, en favor de actividades intensivas en características prioritarias, tales como el uso de mano de obra.

La limitación que queda pendiente es que el arancel permite favorecer a sustitutos de importaciones; pero no sirve para promover exportaciones y a bienes no transables. En lo que respecta a los exportables, se requiere entonces establecer subsidios a la exportación que sean simétricos con los aranceles, de manera que la diferenciación no tenga lugar entre SI y PX, sino que entre rubros o categorías de productos al margen de su destino geográfico. En cuanto a los no transables, tendería a ser perjudicados directamente en promedio. En un modelo competitivo y de equilibrio estático, ello sería negativo para el bienestar nacional. Sin embargo, la naturaleza del sistema de protección que se expone más adelante, el tratamiento previsto para las exportaciones y la consideración de aspectos dinámicos le dan un carácter distinto a este problema, como se muestra en la sección IV.

4. Protección efectiva

En el análisis precedente no se han abordado en forma expresa las consecuencias que introduce la presencia de bienes intermedios para la interpretación del efecto proteccionista que provoca un arancel. La existencia de bienes intermedios implica que cada bien "producido" en una determinada empresa contiene componentes producidos en otras empresas o países, que probablemente han sido comprados por aquélla a precios diferentes al de importación cif. En efecto, tanto los insumos importados como los sustitutos nacionales son afectados por la política arancelaria. En consecuencia, el incentivo que efectivamente recibe determinada actividad sustituidora depende tanto del arancel del producto que ella elabora como de los aranceles que afectan a sus insumos. En otros términos, para evaluar los incentivos otorgados a la actividad en referencia se requiere comparar el valor que se agrega a los insumos, medido por una parte a precios internacionales y por otra a precios de mercado interno.^{11/}

La ecuación 1 muestra en forma simplificada la relación entre la protección efectiva (PE) y la nominal de un sustituto de importaciones. Sean V_j y $\sum a_{ij}$ la participación del valor agregado y de los insumos en el valor a precios internacionales del bien final j , respectivamente; t_j y \bar{t}_i representan los aranceles nominales sobre el bien final j y los insumos.^{12/}

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

La ecuación (1) muestra con claridad que cuando los aranceles nominales de j y de sus insumos son iguales, la protección efectiva de j es idéntica a la nominal. La

efectiva excede a la nominal cuando el arancel del bien j supera al de sus insumos, y viceversa. En la última situación, la PE puede resultar negativa cuando la tarifa de los insumos es elevada en comparación con t_j , y el valor agregado es pequeño. Esto es, la PE es menor que cero cuando $t_i \sum a_{ij} > t_j$. Es conveniente destacar que éste no ha sido un caso excepcional en la práctica de la región.

El concepto de protección "efectiva" puede ser de gran utilidad para interpretar el significado económico de los perfiles tarifarios, en especial cuando éstos tienen dispersiones elevadas, lo que conduce a diferencias significativas entre tasas nominales y efectivas. La protección "efectiva" es el indicador del incentivo y desincentivo que reciben los diferentes procesos de producción o actividad económica. En cambio, el perfil de los aranceles nominales continúa siendo el indicador más apropiado para describir la promoción o desaliento que recibe el consumo o gasto en diferentes productos.

Habitualmente, el concepto de protección se ha utilizado para medir la incidencia de los aranceles nominales. Aquí se propone el camino inverso. Esto es, definir las protecciones efectivas deseables y a partir de ellas calcular los aranceles nominales deseables.

El concepto de protección efectiva indica que el perfil deseado de los incentivos debe focalizarse en los diferentes procesos o actividades, de manera que el arancel nominal de un determinado producto constituya la suma ponderada de las protecciones efectivas de todos los procesos de producción previos. En consecuencia, la política arancelaria debería diseñarse a partir de la definición de las protecciones efectivas que se desea otorgar a cada actividad. Posteriormente, se derivan las tarifas nominales que corresponden a cada ítem del arancel aduanero. Esto es, los aranceles nominales se constituyen en la variable dependiente, que se estima a partir del vector de protecciones efectivas y de la matriz de coeficientes de insumo-producto.

Las protecciones efectivas, dentro de un sistema racionalizado, reflejarían brechas entre precios sociales y de mercado. Por consiguiente, la aplicación del sistema expuesto conduciría a que los aranceles nominales representasen la suma ponderada de los estímulos o desestímulos que se otorga a cada uno de los componentes utilizados en cada rubro o grupo de ellos. En la sección siguiente se abordan algunos de los principales problemas que se enfrentan en la aplicación de un sistema arancelario selectivo, como el esbozado aquí.

IV. DISEÑO DEL SISTEMA ARANCELARIO SELECTIVO

El rol asignador de recursos de las políticas de comercio exterior opera mediante su incidencia sobre los bienes exportables e importables. La existencia de comercio exterior posibilita la compatibilización de estructuras diferentes de la producción y de la demanda internas. Por ello mismo, la regulación del comercio exterior permite, dentro de márgenes relativamente significativos, modificar la composición de la oferta nacional en forma exógena de la que posee la demanda interna.

Como se ha expuesto en forma reiterada, en la medida que se ampara a una determinada actividad, se tiende a desalentar al resto de la economía. Esta característica hace que la consideración de los efectos indirectos de las políticas proteccionistas adquiera una importancia determinante, sea sobre la situación global de comercio exterior o el presupuesto fiscal o la demanda relativa de factores. Ello exige que una política de protección deba diseñarse considerando sus efectos directos e indirectos, y condicionándose a los objetivos que se haya fijado la estrategia nacional de desarrollo. Para su mayor eficacia, la política debe ser esencialmente selectiva; la acción proteccionista debe concentrarse en aquella parte de la producción que reúna determinadas cualidades prioritarias que el mercado valoriza en forma inadecuada e insuficiente; y, en lo posible, desalentar expresamente los sectores con predominio de características negativas.

El rol del arancel adquiere mayor significación cuanto mayores sean los desequilibrios y distorsiones de los mercados de los países en desarrollo, y más difícil sea su remoción por otros medios.^{13/} El objetivo de una política arancelaria eficiente, en el marco subóptimo que provee la realidad, consiste en la reasignación de recursos productivos de manera que se reduzcan los desequilibrios vigentes en la economía y en la generación de oportunidades de inversión que alienten el ahorro nacional. Debido a la naturaleza específica del arancel, su aplicación permite atacar sólo cierto tipo de desequilibrios. En consecuencia, la protección arancelaria debe condicionarse a la naturaleza e intensidad que revistan estos

desequilibrios y a la capacidad de distintas actividades de contribuir a su solución. Este enfoque conduce al uso de aranceles diferenciados o selectivos, a diferencia del arancel cero o uniforme del enfoque ortodoxo.

La diferenciación de la protección arancelaria según las características de los procesos productivos ha sido poco utilizada en la práctica, a pesar de constituir la base más sólida de sustentación. Los aspectos susceptibles de ser considerados en su diseño son numerosos. No obstante, los esfuerzos pioneros de investigación que se han hecho en este terreno (JUNAC, 1981), han llevado a la selección de algunos argumentos básicos que reflejan problemas comunes a la mayoría de los países en desarrollo, que pueden ser enfrentados con el arancel. Estos son ilustrados por tres categorías de características de las actividades productivas: la intensidad de uso de trabajo y capital, el grado de incipiente de la actividad y su capacidad de mejorar la productividad mediante el aprendizaje, y las repercusiones de la actividad en referencia sobre el resto de la economía nacional. Las diversas actividades productivas difieren entre sí en estos tres aspectos, a su vez, el grado de desarrollo, la dotación de factores y el nivel de industrialización de cada nación influyen sobre cuál es el tipo de actividades que deben ser promovidas en cada caso.

En la medida que los cambios de los precios relativos provocados por el arancel alteren la estructura de la producción, la protección efectiva a procesos intensivos en mano de obra permitirá absorber un volumen mayor de trabajo con la misma dotación de capital: para que la mencionada absorción sea productiva, se requiere una reestructuración de la actividad económica, en favor de proyectos que, en promedio, sean relativamente más intensivos en el uso del tipo de mano de obra abundante. Por otra parte, la existencia de ventajas comparativas adquiribles sustenta la recomendación de proteger, por concepto de su incipiente, determinadas industrias de sustitución de importaciones y nuevas industrias de exportación. Por último, cada actividad tiende a provocar efectos indirectos sobre el resto de la economía, muchos de los cuales revisten el carácter de externalidades. Una de las variables que se sitúa en esta categoría corresponde a la capacidad de ciertas actividades de generar conocimiento tecnológico susceptible de ser aprovechado en otros rubros; ésto es lo que puede denominarse tecnologías difundibles (JUNAC, 1975b), a diferencia de las complejas y específicas.

Aparte de la identificación de los criterios a considerar, surge el problema de cómo darles una expresión numérica, que luego tome la forma de una tasa arancelaria. La aplicación práctica de una política arancelaria

selectiva "óptima" exige además otras numerosas definiciones durante el proceso de implementación. Aspectos significativos se refieren al grado de desagregación del universo arancelario, a los criterios que se utilicen para agrupar ítems, y a las normas relativas a la modificación de aranceles. La forma como se enfrente la redundancia arancelaria es también importante, por sus repercusiones sobre la distribución del ingreso, la innovación tecnológica, y la transmisión de la inestabilidad externa y de los patrones de consumo diferenciado del exterior.

Finalmente, por su importancia, el tratamiento de los bienes exportables amerita un estudio explícito, y su consideración sistemática en la política de desarrollo de la producción.

Esta sección final se concentrará en el estudio de dos tópicos. Por una parte, se abordarán los aspectos principales de aplicación del criterio del empleo, como uno de los determinantes de la estructura y nivel del arancel. En segundo lugar se examinará el tratamiento correspondiente apropiado para las exportaciones.

1. Un criterio de diferenciación: el empleo productivo

El empleo de la mano de obra merece una consideración especial en el diseño de la política arancelaria de los países en desarrollo. En términos económicos, la desocupación implica ineficiencia, pues ella significa que recursos nacionales con una productividad potencial positiva no están rindiendo sus frutos debido a una mala asignación de ellos.^{14/} En consecuencia, en adición a consideraciones de equidad, razones de eficiencia económica recomiendan la aplicación de políticas tendientes a absorber la mano de obra disponible. Para que la mencionada absorción sea productiva se requiere una reestructuración de la actividad económica, en la dirección de proyectos que, en promedio, sean relativamente más intensivos en el uso de mano de obra.

La combinación de factores productivos dentro de cada ítem depende básicamente de las tecnologías disponibles y del costo relativo de los factores.^{15/} En este último aspecto, el arancel juega un papel relativamente limitado, pues puede influir sobre la combinación de factores sólo en forma indirecta, mediante su incidencia sobre el precio de los bienes de capital; esto es, está en condiciones de ejercer una influencia relativamente limitada al interior de cada actividad. En cambio, sus efectos pueden ser apreciables en virtud del impacto que surte sobre la estructura de la producción.

Como ya se ha señalado, la intensidad de uso de factores difiere sustancialmente entre actividades. Antecedentes para los países andinos, por ejemplo, muestran que la incidencia de las remuneraciones dentro del valor agregado fluctúa entre 73% y 16% en el sector industrial (clasificación CIIU, a tres dígitos), esto es, un rango muy amplio.^{16/} En los mismos países y sector, a tres dígitos de la CIIU, la actividad más intensiva en mano de obra absorbe 10 y 20 veces más trabajo por unidad de valor agregado y de capital, respectivamente, que la actividad situada en el otro extremo de combinaciones de factores.

Las diversas formas de medir el uso del trabajo muestran una alta correlación por rangos. (JUNAC, 1975a). Al mismo tiempo, la ordenación de actividades es relativamente similar entre países y en un mismo país. En efecto, los estudios empíricos comprueban una razonable constancia de la posición relativa de cada grupo de rubros (Teitel, 1975). La importancia de este comportamiento radica que, en promedio, es posible identificar grupos de bienes que se califican correctamente como intensivos en empleo. Por lo tanto, aun cuando haya cierta heterogeneidad al interior de cada grupo y se sucedan cambios a través del tiempo, en promedio, la ordenación relativa permanecería estable.

De esta manera, puesto que la intensidad de uso de factores difiere sustancialmente entre actividades, un cambio de la importancia de cada una en el total, afectará el nivel de ocupación y la proporción media en que se emplean los distintos factores. En consecuencia, aun cuando el arancel no afectase la combinación de factores en cada actividad, sí afectará la proporción en que se utilizan en el conjunto de la economía; ésto es, gracias a la sustitución entre bienes en la estructura productiva, se lograría lo que se denomina sustitución "interindustrial" o macroeconómica.

La aceptación de la ocupación como un objetivo prioritario no significa que deba evitarse toda producción intensiva en capital ni que haya que recurrir a tecnologías obsoletas.^{17/} Es útil reiterar que se trata de aplicar una política que permita ocupar eficientemente los recursos económicos de la nación, en especial su mano de obra. En general, diversos factores inciden en las ventajas comparativas sociales y dinámicas de cada bien. Dentro de la evaluación correspondiente, debe otorgarse una ponderación adecuada a la absorción de mano de obra. Ello debe expresarse en los perfiles de la protección arancelaria y en la identificación de las áreas de desarrollo prioritario. Examinemos pues cómo se pueden aplicar los criterios de diferenciación de la protección asignada a cada sector o actividad.

El argumento de protección de las actividades intensivas en empleo se pasa en la existencia de brechas entre los costos de mercado de la mano de obra y su costo de oportunidad o social. El caso más claro surge en una situación de desempleo abierto elevado. Ello es, un fenómeno difundido en la región, donde numerosos países han tenido tasas de desempleo urbano superiores al 7% en el curso de los años setenta, y han tendido a acrecentarse en el decenio presente.

La otra fuente de desequilibrio en el mercado laboral es la presencia de diferenciales de remuneraciones. Con frecuencia la remuneración real del trabajo en la actividad manufacturera es superior a la que recibe en la agricultura (Hagen, 1958). Este diferencial puede deberse, entre otros varios motivos, a que (i) el poder sindical de los trabajadores ocupados en actividades fabriles modernas es mayor; (ii) en las economías en desarrollo el nivel de empleo agrícola tiende a encontrarse en una prolongada etapa de contracción, frente a tendencias expansivas de la actividad industrial; (iii) en el sector tradicional (más en el medio rural, pero también en segmentos del área urbana), la productividad marginal del trabajo es menor que la media; a su vez, los ingresos por trabajador tienden a estar determinados por la productividad media en la actividad respectiva. Por consiguiente, el éxodo de trabajadores desde ese sector reduce la producción en un valor menor que el del ingreso del trabajador migrante. Si esa mano de obra tenía una productividad marginal nula, se da el caso de "oferta ilimitada" de Lewis (1954); y (iv) el salario de los trabajadores es superior en el sector urbano pero la probabilidad de permanecer desocupado y sin ingreso es mayor que en las áreas rurales (Harris y Todaro, 1970). En consecuencia, según esta hipótesis, la brecha entre las remuneraciones rurales y urbanas reflejaría diferencias compensadoras en el lado de la oferta; ésto es, el ingreso esperado por el trabajador que se desplaza desde el campo a la ciudad sería equivalente al recibido en una actividad rural.

En síntesis, cualquiera que sea el origen de los desequilibrios del mercado laboral, el costo de contratar un trabajador en el sector industrial tendería a ser mayor que su costo de oportunidad para el país o precio social.^{18/}

La combinación de diferenciales entre costos unitarios de la mano de obra, a precios sociales y de mercado, y la intensidad de uso de ésta, determinan la brecha entre los respectivos costos de producción de las diversas actividades en referencia. La protección arancelaria selectiva estaría orientada a compensar esa brecha, modificando los precios relativos internos de los bienes transables.

En términos algebraicos, el desequilibrio del mercado laboral significa que los costos de mercado superan a los sociales en una magnitud igual al diferencial de costos por unidad de trabajo ($W_d = W_m - V_s$) multiplicada por el volumen de mano de obra empleada. En términos porcentuales, es igual al producto de la participación del trabajo en los costos de mercado (α) por la diferencia porcentual entre la remuneración de mercado y la social ($W_{dm} = W_d/W_m$). Por lo tanto, $\alpha \cdot W_{dm}$ representa la diferencia porcentual entre los costos sociales y de mercado, medidos respecto de éstos. Mediante una protección efectiva igual a $PE = \alpha W_{dm} / (1 - W_{dm})$, se logra que el productor local enfrente precios de venta mayores que los internacionales, en la misma proporción que sus costos de mercado superan a los de oportunidad.

Los diferentes criterios que se utilicen para determinar los niveles de protección tienen que recibir una expresión numérica.^{19/} La suma de todos ellos determina el vector de protecciones efectivas. Junto con los coeficientes de insumo producto se obtienen los aranceles nominales, que son los que se aplicarían en la aduana. Así, la tasa de protección nominal otorgada a cada producto sería una suma ponderada de las protecciones efectivas recibidas por cada una de las actividades comprendidas en la elaboración de cada rubro (JUNAC, 1981).

2. Arancel selectivo y protección a las exportaciones

Un error común en el pasado ha sido que la protección a la SI se ha aplicado sin consideración a sus efectos sobre las exportaciones. Cuando las consecuencias se han empezado a sentir se ha recurrido a las exoneraciones aduaneras, diversas formas de draw-back y de subsidios. Sobre la base del análisis precedente, aquí se propone un tratamiento integrado de la protección a la sustitución de importaciones y de promoción a las exportaciones. De esta manera, los mismos criterios serían aplicados a ambas funciones, y junto al arancel de importación habría un subsidio compensador a la exportación.

A grandes rasgos, entonces, el perfil o estructura de los aranceles de importación debería coincidir con el de los subsidios compensadores a la exportación. Hay, sin embargo, ciertas características de los países en desarrollo que sugieren que los incentivos a las exportaciones sean inferiores a los aranceles de los respectivos rubros.

En primer lugar, la sustitución de importaciones se realiza para el mercado interno. Por lo tanto, la protección que ésta recibe es cubierta por el usuario, sin que

irroque un costo financiero fiscal. Por el contrario, la exportación va destinada a los mercados externos, por lo que los incentivos tienen que desembolsarse expresamente, con el correspondiente gastos fiscal, e impacto sobre la restricción presupuestaria. Un caso especial surge en un proceso de integración que suprime los aranceles internos y establece un arancel externo común. Al definir los márgenes de preferencia para la sustitución de importaciones al nivel del mercado regional, se determina también la protección de que gozarán las exportaciones intra-regionales. Por consiguiente, el arancel externo común fija simultáneamente el perfil de la protección a la sustitución de importaciones y a la promoción de exportaciones, ambas en el ámbito regional. De esta manera, los exportadores intra-regionales se benefician de un margen de preferencia que es cubierto por el importador y/o el gobierno del país de éste (vía merma del ingreso aduanero).

En segundo lugar, la concesión de una tarifa excesiva no siempre es utilizada en su totalidad por el productor protegido, por lo que podría ser redundante.^{20/} En cambio, un subsidio al exportador siempre será utilizado por éste, con el consiguiente impacto sobre el gasto fiscal y, eventualmente, sobre el precio interno del producto en referencia. En definitiva, para evitar utilidades excesivas, no asignadoras, los subsidios a la exportación deben ser inferiores a los aranceles, en la medida que se presenta la situación comentada.

En tercer lugar, la política de comercialización y acceso a los mercados externos suele desempeñar un papel destacado en la promoción de exportaciones. Su diseño y aplicación tiene para las instituciones intervinientes un costo que debe ser computado entre los incentivos recibidos por el sector exportador y, por lo tanto, el subsidio en efectivo debería ser ajustado correspondientemente.

La presencia de estos tres factores -restricciones financieras, redundancias arancelarias y beneficios otorgados mediante la política de negociaciones y acceso- justifican que las compensaciones a las exportaciones tengan un nivel inferior al de los aranceles selectivos óptimos.

Los países industrializados suelen adoptar represalias frente a los subsidios de exportación concedidos por otras naciones. Como se ha expuesto aquí, los subsidios propuestos no son arbitrarios, sino que buscan compensar las desventajas propias del mundo en desarrollo. Desde el punto de vista internacional debería tomarse consideración de este hecho, e incorporarse en las "normas" vigentes. Sea cual sea el caso, el peligro de represalias es una realidad con fuerza creciente en las actuales condiciones de elevado desempleo en las naciones industrializadas.

Los criterios analizados constituyen una base para objetivizar, dentro de lo posible, los sistemas de protección a la actividad económica nacional. Por consiguiente, representan un esfuerzo para proveer un marco conceptual que incorpora características destacadas de los países en desarrollo.

Se trata de diseñar una política de promoción de exportaciones que reconozca las diferencias naturales entre vender en el mercado interno y en el externo, pero que aplique normas comunes a las que se utilicen para proteger la sustitución de importaciones. Esto es, la argumentación que se ha desarrollado apoya la discriminación deliberada entre distintos rubros, basándose en que las divergencias entre los valores sociales y de mercado de los procesos de producción no son uniformes en todas las actividades. En cambio, un mismo bien debería recibir un tratamiento similar cualquiera sea el mercado al cual se le destine, salvo por la heterogeneidad que existe entre el mercado interno y los externos, y la escasez de recursos fiscales.

Notas

1/ Por ejemplo, la distribución gratuita puede consistir en bienes o servicios productivos en el "mercado".

2/ Para que esto suceda, se requiere contar con mecanismos efectivos de participación.

3/ La gran variedad de productos que existe en cada país hace inevitable el uso de cuotas globales (poco específicas) en todos los casos en que se han aplicado controles cuantitativos a una proporción importante del intercambio comercial. Así lo demuestran experiencias tan variadas como las de Brasil en los cincuenta, Perú alrededor de 1970, y Hungría en los sesenta (Kádar, 1981).

4/ Diversas situaciones son analizadas en French-Davis (1979), capítulo IX.

5/ La política de minidevaluaciones puede aplicarse de formas muy diversas. Lo esencial es que su nivel real no experimente variaciones sustanciales con frecuencia. Las modificaciones de la tasa nominal pueden ser fijadas en cada ocasión por la autoridad económica o preanunciadas para un lapso prolongado. Cualquiera de las variantes puede ser bien programada, o mal programada o arbitraria. (Véanse ilustraciones al respecto en CEPAL (1983), pp. 65-76.

6/ El análisis está extractado de "Eficiencia y equidad en la integración económica: el caso de la programación regional de inversiones" y de "Comparative advantage, efficiency and equity in collective self-reliant industrialization".

7/ Recuérdese que lo que se discute es la asignación de funciones en el proceso de adopción de decisiones; un problema diferente se refiere a la propiedad y/o gestión de la empresa.

8/ Un recuento de las principales formas que ha adoptado la protección a la sustitución de importaciones se encuentra en Junta del Acuerdo de Cartagena, "Orientaciones para la elaboración del Arancel Externo Común", Lima, octubre de 1973. Véase también Baer (1981).

9/ También algunos bienes de consumo difundido suelen importarse en condiciones preferenciales. Ello ha sido común en rubros como el trigo y combustibles.

10/ Como se expone más adelante, la misma restricción administrativa aconseja ser selectivo en la diferenciación arancelaria. Véase también más abajo una discusión sobre la incidencia respecto de la relación entre transables y no transables.

11/ El concepto de "valor agregado", sin un mayor calificativo, es impreciso. Por ejemplo, puede tratarse de valor agregado (i) al transformar un producto en otro; (ii) en una empresa; (iii) en el país sobre los componentes importados; (iv) en valores brutos o netos de depreciación de los bienes de capital; y (v) a precios sociales o de mercado. Por otra parte, la protección efectiva otorgada, a veces no es utilizada o lo es en forma parcial. Una síntesis de problemas enfrentados al calcular la PE se presenta en French-Davis (1979, capítulo VII). Extensos análisis sobre el concepto y su aplicación se encuentran en Balassa (1971) y Corden (1971; 1981).

12/ Véase el Anexo 2.

13/ Algunas distorsiones (como las economías externas o externalidades dinámicas) desaparecen únicamente con el desarrollo: otras están ligadas al comportamiento de países o de unidades de decisión foráneas (por ejemplo, los mercados externos oligopólicos o inestables), y otras sólo pueden ser removidas en forma parcial (como ocurre en numerosos casos con el desempleo).

14/ Se postula que no se trata de "desocupación tecnológica", caso en el cual la mano de obra sería un factor económicamente "redundante". Razones que apoyan esa opción son la existencia de miles de diferentes bienes, la amplia gama de tecnologías utilizadas en los diferentes procesos productivos, y la posibilidad de modificar la estructura productiva o ponderación de cada bien (y la de su correspondiente tecnología) dentro del producto nacional. En consecuencia, la desocupación existente sería "estructural" y/o "cuasi-keynesiana", lo que permita que la política económica puede expandir el empleo en forma productiva.

15/ La disponibilidad de tecnologías está ligada a la política que se adopte. Normalmente, la información al alcance de los inversionistas es incompleta y centrada en las alternativas más intensivas en el uso de capital, originadas en EUA y en Europa Occidental.

16/ Antecedentes empíricos de países andinos se encuentran en JUNAC (1975a) y en García y Mezzera (1978).

17/ Por ejemplo, producciones muy intensivas en capital pero que exploten recursos naturales muy ricos, seguirán siendo prioritarias como medio de captar su renta económica potencial. Véase Tironi (1978).

18/ Las consecuencias analíticas se examinan en Ffrench-Davis (1979), capítulos IV y VII y (1979a).

19/ En JUNAC (1981) se exponen los criterios usados en las propuestas de arancel externo común andino, y las formas de ponderación que se emplearon.

20/ Nótese que en el caso de inestabilidad externa, puede ser conveniente tener cierta redundancia en la protección arancelaria.

ANEXOS

Anexo 1

PERFILES ARANCELARIOS EN ALADI A/

La presente nota considera el nivel y la estructura de los aranceles sobre importaciones procedentes de terceros países, prevalecientes en diez países miembros y correspondientes a sus regímenes generales. La información incluye todas las posiciones arancelarias y se consideraron: a) el derecho general ad-valorem según la tarifa aduanera vigente de cada uno de los países, y b) otros gravámenes de efectos equivalentes aplicables a la importación de terceros países. AA/ No se consideraron las exoneraciones parciales acordadas en forma temporal, ya que no midifican la tarifa aduanera por ser generalmente de tipo administrativa y están sujetos a ciertos requisitos específicos. Tampoco se tomaron en cuenta la incidencia (en el costo de las importaciones) de instrumentos para-arancelarios (depósitos previos, cuotas, prohibiciones, licencias previas, etc.).

Los gravámenes a la importación considerados no arancelarios pero de efecto similar al aduanero incluidos en este estudio son los llamados recargos cambiarios y los impuestos adicionales a los derechos aduaneros. No fueron tenidos en cuenta: los impuestos internos -sobre las ventas, por ejemplo-; los derechos consulares; el costo de financiamiento de los depósitos previos y las tasas que representan la retribución por un servicio prestado.

En el Cuadro 1 se resumen los perfiles de los derechos de importación de cada país, señalando el número de aperturas de cada uno de los aranceles nacionales, los promedios simples de los derechos aduaneros y otros gravámenes de efectos equivalentes, y la distribución de frecuencia de éstos en intervalos de 10% de diferencia.

El detalle correspondiente a los derechos aduaneros y otros gravámenes de efectos equivalentes considerados en la presente información es el siguiente:

Argentina: Gravámenes establecidos en la tarifa aduanera a Julio de 1982.

A/ Basado en Secretaría de ALADI (1982). Aquí se incluye información de sólo diez países. Los antecedentes trabajados por la Secretaría respecto de Bolivia comprendían hasta el capítulo 49 exclusivamente, por lo cual fueron excluidos de este Anexo.

AA/ Las partidas arancelarias gravadas con derechos específicos (Chile 9 items y Venezuela 737 items) no se consideraron debido a las dificultades que implica el cálculo de su incidencia en términos ad-valorem.

- Brasil: Gravámenes establecidos en la tarifa aduanera vigente a abril de 1982 más el 25% del Impuesto sobre Operaciones Financieras (Res. del B. C. n.ºs. 619 de 29/V/80 y 634 de 27/VIII/80).
- Colombia: Gravamen establecido en la tarifa aduanera vigente a julio de 1982 más los impuestos especiales del 5% establecidos por los Decretos n.ºs 2.366 de 31/X/74 y 2.374 de 31/X/74 respectivamente.
- Chile: Gravamen establecido en la tarifa aduanera vigente a enero de 1982 excepto 9 partidas arancelarias que no se consideraron por tener gravamen especificado.
- Ecuador: Gravamen establecido en la tarifa aduanera vigente a julio de 1981 más el recargo arancelario del 30% que se aplica a las mercaderías clasificadas en la lista II anexa al reglamento sobre cambios internacionales. (Decreto N.º 786 de 11/IX/75) y el gravamen adicional de carácter general del 1% establecido por el Decreto N.º 479 del 2/V/1973.
- México: Gravámenes establecidos en la tarifa aduanera vigente a diciembre de 1981 más los recargos adicionales del 3% (calculado sobre el valor del impuesto a la importación) y del 2% establecidos por Ley de Ingresos de la Federación 1981.
- Paraguay: Se consideraron todos los gravámenes que afectan a la importación de productos procedentes de terceros países según la tarifa aduanera vigente a julio de 1980 y según el régimen previsto por el Decreto N.º 2.373/73.
Por razones metodológicas en dicho conglabado arancelario fueron tenidos en cuenta los siguientes recargos: 6% (de papel sello y estampillas Ley N.º 1 003/62); 5% (arancel consular Decreto-Ley N.º 46/72); 5% (impuesto a las ventas Ley N.º 69/68).
- Perú: Gravámenes establecidos en la tarifa aduanera vigente a agosto de 1981. Por Decreto Supremo N.º 210-EF de 11/IX/80 se establece como nivel máximo de los derechos de importación fijados por el Arancel de Aduanas el 60% ad-valorem.
- Uruguay: Gravámenes establecidos en la tarifa aduanera vigente en agosto de 1982 más el recargo complementario general del 10% establecido por el Decreto N.º 189/82 de 2 de junio de 1982.
- Venezuela: Gravámenes establecidos en la tarifa aduanera vigente a julio de 1982. No fueron consideradas aquellas partidas arancelarias cuyo gravamen arancelario es específico.

Cuadro 1

PAISES DE LA ALADI: DISTRIBUCION DE LOS ARANCELES POR CLASES, SUS FRECUENCIAS EN PORCENTAJES Y ARANCEL
PROMEDIO POR CLASES Y POR PAISES

Aranceles por clases (porcentaje ad valorem)	Argentina		Brasil		Colombia		Chile		Ecuador	
	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio
0 - 9.99	9.3	0	0.9	1.8	5.1	7.7	0.4	0	28.2	4.6
10 - 19.99	31.4	10.6	0.2	13.5	12.5	13.8	99.1	10.0	14.3	14.0
20 - 29.99	9.8	23.7	7.6	24.9	37.3	24.3	0.1	25.0	11.4	22.6
30 - 39.99	49.2	36.4	1.9	32.6	19.5	33.9	-	-	4.5	31.5
40 - 49.99	0.2	45.0	4.2	42.5	10.9	43.5	-	-	2.4	41.5
50 - 59.99	0.1	55.0	23.8	54.9	5.4	52.5	-	-	3.2	51.9
60 - 69.99	-	-	1.8	62.2	4.2	62.3	0.4	60.0	5.6	61.6
70 - 79.99	-	-	16.7	70.4	1.3	72.4	-	-	7.2	71.1
80 - 89.99	-	-	8.6	81.8	1.6	81.8	-	-	4.1	81.0
90 - 99.99	-	-	1.8	93.6	1.1	91.5	-	-	5.2	91.0
100 y más	-	-	32.5	180.9	1.1	109.6	-	-	14.0	124.5
Total porcentaje	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	
Total número items	10 337		11 516		4 992		2 498		4 382	
Rango	0-55		0-230		6-157		0-60		1-221	
Arancel promedio	23.7		97.7		32.4		10.2		44.0	

Conclusión Cuadro 1

Aranceles por clases (porcentaje ad valorem)	México		Paraguay		Perú		Uruguay		Venezuela	
	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio
0 - 9.59	9.7	4.5	-	-	5.3	4.0	-	-	34.4	2.4
10 - 19.99	42.8	13.5	0.1	18.4	15.2	13.6	1.4	10.0	12.8	12.2
20 - 29.9	12.3	23.9	1.4	27.2	30.2	23.2	8.4	23.5	14.4	21.9
30 - 39.99	7.5	34.4	1.0	35.0	16.3	32.7	11.7	37.5	9.1	33.3
40 - 49.99	5.7	43.2	4.3	46.4	7.4	42.1	35.5	48.5	4.4	42.0
50 - 59.99	9.5	53.5	13.6	55.6	6.4	51.4	2.2	59.4	4.7	50.2
60 - 69.99	4.4	63.8	8.2	65.2	5.3	61.0	0.3	66.1	5.2	60.2
70 - 79.99	2.7	78.7	3.5	75.0	3.8	71.5	2.6	72.2	2.0	71.4
80 - 89.99	1.5	84.4	16.5	87.1	3.3	81.3	7.9	81.5	4.6	80.0
90 - 99.99	-	-	15.8	96.0	1.8	91.4	30.0	92.5	0.5	90.0
100 y más	3.9	105.1	35.6	113.0	5.0	107.0	-	-	7.9	101.0
Total porcentaje	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	
Total número ítems	7 831		3 517		5 059		6 887		5 262	
Rango	0-131		9-143		0-60		10-128		0-135	
Arancel promedio	29.6		88.2		36.6		61.3		29.4	

Fuente: CEPAL (1982), cuadro 1, sobre la base de informaciones proporcionadas por la Secretaría de la ALADI.

Anexo 2

DERIVACION DE LA FORMULA DE PROTECCION EFECTIVA

La relación cuantitativa entre aranceles nominales y efectivos se puede formular en un sencillo modelo. Sean

- V_j = valor agregado a precios internacionales.
- P_{mj} = precio internacional del bien final j , que definimos como igual a 1.
- a_{ij} = valor internacional del insumo i utilizado en la elaboración de j .
- P_{tj} = precio interno del bien j .
- t_j = arancel nominal de j .
- t_i = arancel nominal del insumo i .
- V_{tj} = valor agregado a precios internos.

Entonces se tiene que:

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

Luego de algunas operaciones algebraicas, se obtiene:

- (4)
$$\frac{V_{tj} - V_j}{V_j} = \frac{t_j - \bar{t}_i \sum a_{ij}}{V_j} = PE$$
- (5)
$$PE = t_j \left(\frac{1 - (\bar{t}_i/t_j \sum a_{ij})}{1 - \sum a_{ij}} \right) \frac{\#}{V_j} = t_j + \frac{a_{ij}}{V_j} (t_j - \bar{t}_i)$$

La ecuación (5) muestra la relación entre el arancel nominal y el efectivo. Es fácil incorporar a esa relación la incidencia que ejerce sobre la protección efectiva la existencia de un tipo de cambio de mercado inferior al de comercio libre. Sea d la diferencia porcentual

$\#$ / La fórmula puede expresarse en numerosas formas alternativas. Otras formas, más adecuadas para la información con que suele contarse, aparecen en Corden (1971) pp. 37-42.

entre ambas tasas de cambio.^{***} Combinando las ecuaciones (2) y (3) se obtiene:

$$(6) \quad (1-d)(1+t_j) = \sum_{i=1}^n a_{ij}(1+t_i)(1-d) + V_{t_j}$$

Siguiendo el mismo desarrollo anterior, se obtiene

$$(7) \quad PEC = (1 - d) PE - d$$

Las ecuaciones (5) y (7) son aplicables por igual a SM y a las exportaciones. En el caso de los exportables, t_j es el subsidio porcentual que éstas reciben.

^{***} La definición del coeficiente es $d = \frac{T_0 - T_1}{T_0}$, donde T_1 es la tasa de cambio de mercado.

Referencias bibliográficas

- Aninat, A. (1983), "El arancel externo común y la integración andina", mimeo.
- ALADI (1982), "Fisonomía arancelaria de los países miembros de la ALADI", mimeo, Montevideo.
- Arrow, K. (1981), "La limitación del conocimiento y el análisis económico", en R. French-Davis, ed. Lecturas sobre Intercambio y Desarrollo, vol. I, Fondo de Cultura Económica.
- Ayza, J., Fichet, G. y González, N. (1975), América Latina: integración económica y sustitución de importaciones, Fondo de Cultura Económica, México.
- Baer, W. (1981), "Industrialización mediante la sustitución de importaciones: hechos e interpretaciones", en Lecturas sobre Intercambio y Desarrollo, vol. I, Fondo de Cultura Económica.
- Balassa, B. (1971), Estructura de la protección en países en desarrollo, CEMLA, México, 1972, y Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Bhagwati, J. (1969), "Fiscal policies, the faking of foreign trade declarations and the balance of payments", en International Trade, Penguin Readings.
- Bhagwati, J. (1981), "Estrategias de comercio exterior: sustitución de importaciones versus promoción de exportaciones", en Lecturas sobre Intercambio y Desarrollo, vol. I.
- Bhagwati, J. y Srinivasan, T. (1978), "Shadow prices for project selection in the presence of distortions: effective rates of protection and domestic resource costs", Journal of Political Economy, febrero.
- CEPAL (1975), "Políticas de comercio exterior en América Latina: origen, objetivos y perspectivas", E/CEPAL/L.117, abril.
- CEPAL (1977), "El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina", E/CEPAL/1040.
- CEPAL (1981), "Las relaciones externas de la América Latina: su nueva inserción en la economía mundial", en Lecturas sobre Intercambio y Desarrollo, vol. II.
- CEPAL (1982), "Guía de discusión para el Seminario Técnico sobre la preferencia arancelaria regional", E/CEPAL/Sem.5/R.2/Rev.1, diciembre, y en este documento.
- CEPAL (1983), "La evolución de la economía de América Latina en 1982", Estudio Económico de América Latina, 1982, Santiago, diciembre.

- Corden, M. (1971), The theory of protection, Clarendon Press, Oxford.
- Corden, M. (1981), "Protección efectiva y empleo", en Lecturas sobre Intercambio y Desarrollo, vol. I.
- Ffrench-Davis, R. (1979), Economía internacional: teorías y políticas para el desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ffrench-Davis, R. (1979a), "Política arancelaria, empleo e integración", Colección Estudios CIEPLAN 1, julio.
- Ffrench-Davis, R. (1980), "Liberalización de importaciones: la experiencia chilena", Colección Estudios CIEPLAN 4, noviembre, y "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo", Revista de la CEPAL Nº 9, 1979.
- Ffrench-Davis, R. (1981), "Políticas de comercio exterior, industrialización y desarrollo", en Ffrench-Davis y Tironi, eds., Hacia un nuevo orden económico internacional, Fondo de Cultura Económica, México, pp.212-241.
- Ffrench-Davis, R. (1982), "Comparative advantage, equity and collective self-reliant industrialization", en G. Helleiner, ed., Economic theory and North-South negotiations, Oslo, y University of Toronto Press, Toronto, y en Desarrollo Económico Nº 74, Buenos Aires.
- García, N. y Marfán, M. (1982), "Estructuras industriales y eslabonamientos de empleo", PREALC, Santiago, diciembre.
- García, E. y Mezzera, J. (1978), "El arancel externo común y la creación de empleo en el Grupo Andino", Revista Internacional del Trabajo, vol. 97, enero-marzo.
- Hagen, E. (1958), "An economic justification of protectionism", Quarterly Journal of Economics, noviembre.
- Harris, J. y Todaro, M. (1970), "Migration unemployment and development: a two sector analysis", American Economic Review, marzo.
- JUNAC (1975a), "Aplicación del criterio del empleo en el AEC", CCE/II/dt9, Lima, mayo.
- JUNAC (1975b), "Aplicación del criterio de la contribución tecnológica", CCE/II/dt.10, Lima, junio.
- JUNAC (1981), "Orientaciones para la elaboración del Arancel Externo Común", en Lecturas sobre Intercambio y Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, vol. I.
- Kádar, B. (1981), "Dirección y regulación del comercio exterior en Hungría", en Lecturas sobre Intercambio y Desarrollo, vol. I.

- Krueger, A. (1978), "Alternative trade strategies and employment in LDC's", American Economic Review, mayo.
- Lewis, A. (1954), "Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra", El Trimestre Económico, nº 108, octubre-diciembre de 1960, y en The Manchester School, mayo.
- Lydall, H. (1975), "Comercio y empleo: efectos de la expansión del comercio sobre el empleo en los países en desarrollo y en los desarrollados", OIT.
- Mendive, P. (1978), "Proteccionismo y desarrollo: nuevos obstáculos de los centros al comercio internacional", Revista de la CEPAL Nº 6, Santiago.
- Pinto, A. (1981), "Chile: el modelo ortodoxo y el desarrollo nacional", El Trimestre Económico Nº 192, México, octubre-diciembre.
- PREALC (1976), "El problema del empleo en América Latina y el Caribe: situación, perspectivas y políticas, Santiago.
- Stewart, F. (1982), "Industrialisation, technical change and the international division of labour", en G. Helleiner, ed., Economic theory and north-south negotiations, University of Toronto Press, Toronto.
- Teitel, S. (1975), "Acerca de la hipótesis de invariabilidad y el ordenamiento de las industrias de acuerdo con la intensidad y la utilización de los factores", El Trimestre Económico, Nº 166, abril-junio.
- Tironi, E. (1978), "Recursos naturales y desarrollo: generación de empleo y excedentes en el cobre", Estudio Nº 28, CIEPLAN, octubre.
- Uri, P. (1973), "The role of the multinational corporation", en H. Hughes, ed., Prospects for partnership, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Vanek, J. (1981), "Aranceles, bienestar económico y potencial de desarrollo", en Lecturas sobre Intercambio y Desarrollo, vol. I.
- Vignolo, C. (1983), "Las exportaciones de Chile", Documento de Trabajo, CED, Santiago.
- White, E. (1975), "Control de las prácticas comerciales restrictivas en América Latina", UNCTAD/ST/MD/4.
- Williamson, J. (1981), Exchange rate rules: the crawling peg, Macmillan Press, Londres.

ALTERNATIVAS PARA INSTRUMENTAR LA PREFERENCIA
ARANCELARIA REGIONAL ¹/₁

¹/₁ Preparado por la División de Comercio Interna-
cional y Desarrollo de la CEPAL.

ANTECEDENTES

Las presentes notas tuvieron por finalidad servir de guía en la discusión que se realizó en el Seminario sobre la Preferencia Arancelaria Regional establecida en el Tratado de Montevideo de 1980, efectuado los días 4 y 5 de noviembre de 1982 en la Sede de la CEPAL en Santiago.

Dada la importancia que tiene la instrumentación de la Preferencia Arancelaria Regional, tanto en el plano económico como de la voluntad política de los países miembros de la ALADI, interesa analizar alternativas en cuanto a la amplitud y las modalidades de aplicación de la Preferencia, los tratamientos diferenciales por grupos de países según grados de desarrollo o los aplicables a productos sensibles, los procedimientos previsibles para las instancias futuras de profundización, etc.

Los capítulos siguientes se refieren suscintamente a estas cuestiones, señalándose en cada caso algunas de las alternativas a debatir y las reflexiones que le parecen más pertinentes a la Secretaría de la CEPAL.

I. INTRODUCCION Y RESUMEN

1. La generalización e intensificación del fenómeno inflacionario en el mundo a mediados de los años setenta impulsó políticas de estabilización restrictivas y coincidentes en los países industrializados, las que se vieron estimuladas por los desequilibrios externos generados entre otras causas por los incrementos de los precios reales del petróleo, en particular en los años 1974 y 1980. Sin embargo, esos desequilibrios externos fueron de naturaleza transitoria, tanto en los principales países desarrollados como en los países exportadores de petróleo. En efecto, estos últimos incrementaron fuertemente sus importaciones (principalmente maquinarias y equipos y armamentos) desde los países industrializados, al mismo tiempo que el precio real del petróleo tendió a disminuir después de sus dos alzas importantes. Con esto las relaciones comerciales entre los países petroleros y los países desarrollados tendieron a volver a una nueva situación de equilibrio, pero no así aquella de los países en desarrollo no exportadores de petróleo, que ha registrado un significativo y persistente desajuste externo.

Las condiciones generales de ese período provocaron un desempleo creciente en todo el mundo desarrollado, lo que estimuló inclinaciones proteccionistas en la mayor parte de los países industrializados, mientras que en las regiones en desarrollo, hasta cierto punto paradójicamente, predominaba más bien una tendencia hacia el aperturismo comercial y financiero.

Por otra parte, la violenta recesión de los años 1981-1982 encuentra a los países en desarrollo y, entre ellos, a algunos de los latinoamericanos, en una situación especialmente vulnerable porque, en primer lugar, su mayor grado de apertura al comercio internacional y al movimiento de capitales facilita la transmisión hacia esos países de los impactos externos. En segundo término, su alto nivel de endeudamiento limita seriamente sus posibilidades de contar con financiamiento adicional para suavizar el ajuste necesario de sus economías. En tercer lugar, algunos países en desarrollo no disponen de recursos en divisas suficientes y de radio de maniobra en la capacidad de ajuste como para continuar sirviendo

regularmente su deuda externa, atendiendo complementariamente al estancamiento del comercio internacional y al deterioro de su relación de precios del intercambio.

2. Al analizar las perspectivas para los próximos años, puede afirmarse que si la situación continúa como en la actualidad, no se vislumbran buenas posibilidades de una recuperación rápida de la economía mundial y del comercio internacional. La magnitud de la depresión, en términos de desempleo, debilidad económica general, estancamiento del comercio, acrecentado proteccionismo y tendencias inflacionarias, apunta en la dirección de una recuperación lenta del sistema económico internacional.

Contribuye a esta expectativa la actitud generalizada de los bancos que operan en el campo internacional, con su fuerte reticencia a incrementar las operaciones en el exterior debido a la debilidad de su cartera actual y el hecho de que las principales instituciones financieras multilaterales de carácter global y regional han encontrado serias dificultades para disponer de recursos adicionales que les permitan expandir significativamente sus niveles de actividad crediticia.

Dados los niveles de desempleo alcanzados en muchos países, sobre todo en los en desarrollo, una lenta recuperación de la economía mundial puede implicar consecuencias políticas y sociales de envergadura, siendo estos riesgos válidos también para las naciones industrializadas.

Puede decirse, entonces, que el auge de la postguerra que durante un cuarto de siglo fue una constante del panorama económico mundial puede considerarse como una etapa cerrada. A partir del desorden monetario de comienzos de la década de los setenta, seguido de la crisis petrolera, la de los alimentos y la aguda contracción actual de las economías industrializadas, la economía internacional más que un punto de apoyo, se ha convertido en fuente de inestabilidad de las economías de los países en desarrollo, mostrando su especial vulnerabilidad.

3. Tomando en consideración la vulnerabilidad económica de la región y el desequilibrio estructural en sus relaciones con los centros industrializados, que ha quedado nuevamente a la vista con la recesión internacional, la cooperación y la solidaridad latinoamericanas constituyen una de las pocas vías disponibles para lograr el cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico y social. Es preciso, por tanto, un esfuerzo sostenido y consciente para incrementar vigorosamente las relaciones económicas intrarregionales, a través de formas viables y concretas de integración. Ello, por cierto, no significa de modo alguno desestimar las iniciativas para exportar más manufacturas y productos básicos a los países desarrollados.

Un mercado regional dinámico e integrado debería aumentar la competitividad de las manufacturas latinoamericanas para acceder a los mercados internacionales. Hay que tener presente, sin embargo, que los centros industrializados serán muy poco proclives a aceptar la competencia de los países en desarrollo, en tanto duren las condiciones recesivas por las que atraviesan sus economías.

4. Dentro de la ALADI, la mayor agrupación regional de integración, la Preferencia Arancelaria Regional instituida en su Tratado Constitutivo, representa un mecanismo fundamental ya que permite mantener el nexo multilateral entre los países miembros. Su establecimiento equivaldría a una demostración fehaciente de la voluntad política real de las partes contratantes para privilegiar su propio mercado zonal.

5. Del análisis que se efectúa en las siguientes notas, queda en claro lo complejo que puede resultar la negociación de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), por el número de variables que se podrían introducir. Por ello, lo que parece aconsejable es adoptar un sistema de fácil comprensión, aplicación y administración, que traduzca la voluntad política de los gobiernos y del Tratado de Montevideo de 1980. Asimismo, podría preverse un período inicial, al final del cual se aplique mecanismos de evaluación y ajuste que propicien una distribución equilibrada de los beneficios de la PAR, a fin de reunir elementos de juicio que permitan continuar en sucesivas etapas la profundización del proceso de instrumentación del mecanismo multilateral de preferencia.

6. En esta guía para la discusión de la PAR, no se tratan dos aspectos muy significativos que deberían ser objeto de examen separado y especial: a) los instrumentos complementarios de facilitación del comercio, y que son condicionantes necesarios para el aprovechamiento real de las preferencias arancelarias, como es el financiamiento, el seguro y reaseguro de las exportaciones, el transporte, etc.; y b) los instrumentos para-arancelarios, que pueden tener efectos a veces más importantes sobre las corrientes de comercio que las tarifas arancelarias. Se estima que ambos aspectos deberían ser motivo de reuniones ad-hoc más adelante.

7. La ALADI en la actualidad no tiene en operación ningún mecanismo comercial multilateral y la PAR es seguramente el más importante de esos instrumentos. Por lo tanto, aun cuando el margen de la preferencia fuese inicialmente modesto, constituiría una base para la profundización posterior de la interrelación comercial entre todos los países miembros.

8. Cabe preguntarse si la coyuntura económica nacional e internacional es un factor favorable o desfavorable

para el pronto establecimiento de una PAR. Los países miembros de la ALADI enfrentan, en general, una difícil situación económica, asociada al comportamiento desfavorable de los mercados internacionales. Como se ha señalado, la colocación de sus exportaciones enfrenta obstáculos crecientes en los países desarrollados y diversos mecanismos proteccionistas dificultan el acceso a esos mercados, los que asimismo se han tornado más inciertos y menos dinámicos en su evolución. Las perspectivas para los próximos años son de una economía internacional que se recuperará lentamente, pero que no alcanzará las tasas de crecimiento vigentes hasta la primera crisis de la mitad de la década del setenta. Este panorama de un lento crecimiento es además complicado por ribetes de incertidumbre que en su conjunto ofrece a los países de la región una perspectiva poco alentadora, dentro de un sistema de relaciones internacionales esencialmente inestable.

En las circunstancias mencionadas, la intensificación del intercambio intrarregional constituye un factor que contribuye a reactivar las exportaciones, al ofrecer un mercado alternativo que, además, históricamente, se ha caracterizado por un desarrollo más dinámico y menos inestable que el mercado internacional. Lo anterior es especialmente cierto para las exportaciones no tradicionales donde la capacidad de absorción del mercado regional ha crecido significativamente, ofreciendo de este modo una alternativa real para la colocación de estos productos. Así pues, en la actual situación económica adversa existen argumentos sólidos para redirigir, en parte, el poder de compra de la región hacia proveedores de la misma región. En efecto, la cooperación entre los países miembros puede aportar, a corto plazo, ventajas recíprocas a todos ellos. El incremento intrarregional del comercio permite a los países aprovechar con mayor eficacia el poder de compra regional, contribuyendo así al alivio de los desequilibrios externos de los países miembros. La PAR, adecuadamente diseñada y aplicada, puede cumplir efectivamente con la función de ampliar el acceso al mercado regional, como un medio para sustentar el desarrollo de los países miembros en la actual coyuntura económica internacional y de reafirmar las bases de los procesos de industrialización.

II. AMBITO DE LA PREFERENCIA ARANCELARIA REGIONAL

9. La Resolución Nº 5 del Consejo de Ministros establece textualmente que la Preferencia Arancelaria Regional "abarcará en lo posible, la totalidad del universo arancelario". Existiría entonces acuerdo en principio entre los países miembros de la ALADI para que la preferencia se aplique, como norma general, a todas las posiciones arancelarias, en particular en las primeras etapas del proceso.

Luego de efectuada esa definición general, surgen varias interrogantes respecto de su aplicación específica. Ellas se relacionan con:

- a) La heterogeneidad prevaleciente entre los sistemas arancelarios de los diferentes países miembros;
- b) Las preferencias parciales vigentes en virtud de las negociaciones desarrolladas en ALADI; y
- c) Las preferencias existentes entre los países andinos.

III. SITUACION ACTUAL DE LOS ARANCELES NACIONALES

A. Heterogeneidad de los aranceles

10. Los aranceles nacionales de los países miembros muestran en la actualidad un grado de heterogeneidad bastante elevado entre sí, tanto en sus niveles como en sus estructuras, que es un reflejo de diferencias igualmente grandes en los estilos de desarrollo y las políticas económicas nacionales. En el Anexo se ha recogido información estadística sobre los perfiles arancelarios de los 11 países y en los gráficos subsiguientes se encuentra una expresión visual de dichos perfiles. Como se puede observar, existen diferencias notables en dichas estructuras arancelarias. Los aranceles nacionales de los países andinos, al estar encuadrados en el marco de su Arancel Mínimo Común (AEMC), muestran un parecido relativamente grande entre sí. No obstante, Bolivia aplica aranceles con promedio aritmético bastante bajo (17.2%), lo que contrasta con el arancel relativamente elevado de Ecuador (promedio del arancel 44%). Los aranceles de Venezuela, Colombia y Perú se asemejan bastante, tanto en su perfil como en cuanto a su nivel promedio (29.4%, 32.4% y 36.6%, respectivamente).

Casos opuestos representan Brasil y Chile. Mientras que Chile aplica prácticamente un arancel único de 10%, se observa en el caso de Brasil un rango amplio de variación, con aranceles que en algunos casos llegan a órdenes de magnitud de 200% y un promedio aritmético de 97.7%. También Paraguay y Uruguay utilizan aranceles de un promedio relativamente elevado (88.2% y 61.3% respectivamente). Finalmente, Argentina y México se caracterizan por aranceles promedios de mediana altura (23.7% y 29.6%), consecuencia de una concentración de los aranceles alrededor de estos niveles, aunque en el caso de México también se da un número no desdeñable de ítems con aranceles altos.

11. Esta gran heterogeneidad en perfiles arancelarios complica la proyección de los posibles efectos comerciales de la aplicación de una PAR. Obviamente, la instrumentación de una preferencia porcentual no necesariamente

tendrá un significado exactamente igual en todos los casos. Por un lado se presenta el problema de los extremos de la escala arancelaria: un descuento proporcional sobre aranceles muy altos o muy bajos seguramente tiene efectos muy diferentes sobre las decisiones de los importadores que ese mismo porcentaje aplicado a los niveles intermedios. Este asunto es tratado más adelante.

No resulta fácil de prever, sobre la base de los datos disponibles, cómo el establecimiento de una PAR afectará el intercambio intrarregional. Aunque habrá que dar la debida atención a los aspectos de equilibrio del intercambio, la PAR por si sola no parece el instrumento más eficaz para alcanzarlo si aquél en este momento no existe. Lógicamente habrá que evitar que los desequilibrios existentes se profundicen.

B. Preferencias vigentes en ALADI y Acuerdo de Cartagena

12. Hay numerosas posiciones arancelarias negociadas en ambos procesos de integración: así ya existen 30 acuerdos bilaterales que recogen las concesiones que los países andinos y no-andinos se otorgaron mutuamente. Sin embargo, no han terminado todavía las negociaciones del patrimonio histórico de la ALALC entre los países no-andinos, ni de las listas de apertura de mercado en favor de los países de menor desarrollo relativo, miembros de la ALADI. Tampoco se ha completado el proceso de adecuación de los Acuerdos de Complementación a la modalidad de acuerdos de alcance parcial establecidos en el Tratado de Montevideo de 1980.

13. Por otro lado, entre los países andinos rige su Programa de Liberación Comercial, que abarca dos tercios del universo arancelario, y con un avanzado estado de reducción de barreras al intercambio recíproco. Se cuenta, además, con un Arancel Externo Mínimo Común (AEMC). Asimismo, se encuentran los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), que comprenden asignaciones para la producción por parte de los países designados del orden del 13% de los items comprendidos en el universo arancelario, referidas a los sectores metalmecánicos, petroquímicos y automotor.^{1/}

14. Las negociaciones realizadas en ALADI, con frecuencia se refieren a productos definidos en forma restringida. Las concesiones, al mismo tiempo tienden a ser bilaterales o mantienen el "multilateralismo parcial" vigente en ALALC en el caso del acuerdo entre los países no andinos.^{2/} Entre las naciones andinas, las concesiones son "multilaterales", pero obviamente se limitan a los 5 países subregionales (y a veces a tres de ellos).

15. La situación de la ALADI en cuanto al desarrollo presente de las negociaciones se puede resumir de la siguiente manera:

a) Los esfuerzos de los países han estado dirigidos a conservar aquellas concesiones que tienen una vinculación efectiva con las corrientes comerciales actualmente existentes. A causa de la renegociación ha disminuido notablemente el número total de concesiones en vigencia, pero el intercambio existente no parece haber sufrido mayormente a causa de dicho descenso, porque se conservaron la casi totalidad de las concesiones que tienen vinculación con dicho comercio. Sin embargo, la persistencia de dicha situación relativamente positiva está claramente condicionada por la decisión de los países no-andinos de conservar por lo pronto entre ellos la vigencia de las concesiones de sus listas nacionales y especiales (Acuerdo Nº 26).

b) Por el otro lado, han quedado eliminadas gran parte de las concesiones que durante la vigencia de la ALALC no habían dado lugar a comercio. Muchas de estas concesiones no tenían ningún potencial de comercio a corto y mediano plazo, pero pueden haber sido afectadas otras concesiones que sí contaban con dicho potencial.

c) Los países han adoptado una posición muy restrictiva en la negociación de los nuevos acuerdos, hecho que entre otros se refleja en el reducido número de nuevas concesiones incorporadas en los mismos y el escaso potencial de comercio que aquéllas hasta el momento han revelado.

Estas conclusiones subrayan la importancia que debe asignarse a las negociaciones que todavía se encuentran pendientes en relación con el patrimonio histórico, es decir la renegociación del Acuerdo Nº 26, de los acuerdos de complementación y las demás negociaciones que pueden significar una efectiva ampliación del número y de la cobertura de las concesiones en vigencia. Entre éstas últimas se destacan, por su importancia, la apertura de los mercados en favor de los países de menor desarrollo relativo y la Preferencia Arancelaria Regional.

16. La pregunta clave por resolver es cómo ha de aplicarse la Preferencia Regional a las posiciones ya negociadas mediante estos acuerdos. Optar por la alternativa de que se exceptúan algunas categorías de concesiones ya comprometidas significaría excluir una parte significativa del intercambio potencial de la aplicación de la PAR, desvirtuándose de esta manera el carácter universal del mecanismo. Además, como se indicó, muchas de las concesiones vigentes benefician solamente a uno o a unos pocos países. Por lo tanto, la existencia de estas negociaciones previas no justifica la exclusión generalizada

de estas posiciones respecto del ámbito de la PAR, que es multilateral; pero sí puede justificar un tratamiento especial en algunos casos importantes.

17. Los siguientes criterios podrían considerarse:

a) En el caso de concesiones negociadas en ALADI, cabe distinguir dos situaciones, según la relación que exista entre la PAR y el margen de preferencia específico (MPE) que involucra la concesión. En primer lugar, si la PAR es menor que la preferencia específica, se le aplicaría al intercambio entre los países implicados en la concesión esta última; esto es, el hecho de que $MPE > PAR$ se interpretaría como manifestación de la intención de los países en referencia de promover más intensamente el intercambio de las posiciones negociadas. En cambio, si la PAR es mayor, reemplazaría a la preferencia específica, la que sería absorbida. Esta diferencia obedece a que, en caso contrario, los países con MPE, luego del establecimiento de la PAR, tendrían entre sí una preferencia menor que la vigente con los restantes países y entre éstos. En síntesis, la norma podría ser que predominara la preferencia mayor. En segundo lugar, otra interesante opción es la que se dá al acumular los márgenes, lo que permitiría al país que goza de una preferencia específica conservar dicho margen de preferencia.

b) En el caso de convenios bilaterales, como el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y el Protocolo de Expansión Comercial Uruguay-Brasil (PEC), la aplicación de la PAR en su relación con los otros países de ALADI, involucraría una pérdida relativa de preferencia en el ámbito bilateral, pero una mejora en el resto de la región, ampliándose el mercado que enfrenta el país productor.

c) Una tercera situación se presenta en el caso del Arancel Externo Mínimo Común (AEMC) andino. El caso más simple surge cuando el arancel nacional es mayor que el AEMC; en esta situación, hay "espacio" para que los países andinos (PA) puedan otorgar a los países no andinos (PNA) la preferencia regional (o una parte de ella) sin perforar su AEMC. Con frecuencia, sin embargo, en las posiciones en las que no hay producción local, los aranceles nacionales tienden a ser bajos, y a veces de hecho son menores que el AEMC (casos de ausencia de producción subregional, por ejemplo). En consecuencia, no habría "espacio" para la aplicación de la PAR en favor de los PNA sin que involucrara una perforación del AEMC. Una situación similar puede surgir en caso de vigencia de un Arancel Externo Común. En este contexto hay que recordar que la aplicación de la PAR obviamente implica la compensación que estos países recibirían de los PNA. Por su parte, los países productores andinos, que presumiblemente aplicarían el AEMC o un arancel nacional superior

verían "perforado" su margen de preferencia en la subregión. Pero, dado el avance registrado en la reducción de los aranceles internos, en la mayoría de los casos en que hay producción subregional la PAR sería menor que el margen de preferencia del que goza el ítem respectivo en el mercado andino; adicionalmente, esa producción conquistaría en compensación la posibilidad de exportar a los PNA con la ayuda de la PAR. En consecuencia, la opción de aplicar la PAR en forma generalizada parece no enfrentar problemas insalvables en este caso.

d) Una situación más compleja surge respecto de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI). Aquí habría que distinguir entre los ítems reservados para programación y los efectivamente programados; a su vez, entre los últimos cabría distinguir entre asignaciones de ítem que abarca a todos los PA y asignaciones exclusivas. El último constituye el caso más difícil.

Los productos asignados a países en virtud de los PSDI reciben un margen de preferencia no recíproco en los mercados de la subregión; el margen es determinado por el AEC, dado que la producción del artículo asignado entra liberada de arancel externo en los países miembros. Respecto del intercambio entre los PNA se aplicaría la PAR según la norma general. Sin embargo, excluir totalmente de ella a los países andinos restringiría innecesariamente el mercado con que podrían contar los propios productores subregionales, así como el de eventuales productores del resto de la región. Alternativamente, la aplicación de la PAR en la subregión involucraría un cambio de las reglas del juego para los asignados.

Una opción intermedia, que atenúa los problemas mencionados, es que se recurriese a negociaciones, que condujesen a la aplicación de una PAR cuando la producción del país asignado fuese insuficiente para abastecer la subregión y la concesión se pudiese compensar con una PAR otorgada por PNA en otras posiciones programadas en las que los países asignados produjesen más que la demanda subregional; la PAR podría aplicarse en ambas direcciones, o sólo en favor del país excedentario.

En numerosos casos, los países beneficiarios de asignaciones no han iniciado aún la producción en rubros objeto de programación. Como se sabe, por razones de viabilidad administrativa, la programación no fue simultánea, sino que se efectuó secuencialmente, por sectores. De hecho es difícil que todas las asignaciones puedan ser llevadas a cabo, en plazos breves, por parte de los países que la recibieron. Por lo tanto, hay un terreno propicio para intercambio de asignaciones, no sólo entre países andinos, sino también con los restantes miembros de la ALADI. Ello permitiría una mayor especialización productiva, y el aprovechamiento de economías

de escala al ampliar el mercado disponible. En esta área se presenta una buena oportunidad para realizar acuerdos de producción que, yendo más allá de las preferencias arancelarias, se complementen con ellas.

IV. NATURALEZA DEL MARGEN DE PREFERENCIA

18. La Resolución Nº 5 en sus artículos b) y c) contiene algunas orientaciones sobre la fórmula para la determinación de la preferencia. Al establecer que su aplicación no puede implicar consolidación de gravámenes (artículo b), excluye la fijación del arancel intrarregional en términos de niveles absolutos. El artículo c) además estipula que "se establecerán fórmulas que permitan contemplar en forma equitativa, la situación derivada en los niveles arancelarios de los países miembros". Lo prescrito en ambos artículos apunta a un arancel regional que se relaciona de un modo directo con el arancel a terceros. Se postula que la PAR sea de fácil aplicación y control; que no rompa el perfil del arancel nacional; que los países mantengan autonomía para modificar su nivel y estructura, y que la PAR sea susceptible de incrementar a través del tiempo sin necesidad de cambios en su naturaleza. Por lo tanto, se requiere encontrar un sistema de determinación de la PAR que cumpla con este conjunto de requisitos.

En el presente capítulo se discutirán algunas fórmulas que cumplen con estos requisitos. La discusión se basa sobre los ejemplos de fórmulas y tarifas que han sido incorporados al documento "Estudio sobre puesta en vigencia de la preferencia arancelaria regional", ALADI/SEC/Estudio 3, 8 de septiembre de 1982.

19. La fórmula más obvia que se presenta es aquella en la que el arancel regional se calcula directamente a partir de los aranceles nacionales, $\frac{3}{4}$ aplicando a estos últimos un descuento porcentual. Este método, conocido como la fórmula proporcional, tiene la gran ventaja de ser simple y de fácil aplicación. Ello constituye su mayor ventaja: es la más fácil de entender y aplicar. Sin embargo, no ofrece de por sí una solución para los extremos de la escala de los aranceles nacionales. Cuando los aranceles para terceros países son muy bajos, la aplicación de la fórmula da como resultado márgenes de preferencia que a todas luces son insuficientes para generar comercio. (Por ejemplo, una preferencia de 20% sobre un arancel nacional de 10% proporciona un margen

de sólo dos puntos). En el caso de aranceles nacionales muy altos, el margen en puntos es proporcionalmente más grande, pero el arancel regional restante puede ser todavía tan alto que resulte prohibitivo para la oferta regional (la aplicación del mismo margen de 20% a un arancel nacional de 200% determinaría un arancel regional de 160%). La interrogante que surge aquí es si lo último constituye un problema o una ventaja.

20. Otra fórmula que se ha propuesto es la que define el porcentaje de la preferencia como una proporción del precio de la mercadería internada, es decir, del precio de importación más el arancel nacional externo.^{4/} Al aplicar esta fórmula se obtiene un margen de preferencia que es algo más amplio para los aranceles nacionales bajos (su estricta aplicación en estos casos podría incluso llevar a un arancel regional negativo), pero el margen continúa siendo insuficiente para aranceles nacionales muy altos (aplicando una preferencia de 20% a un arancel nacional de 200% se obtiene un arancel regional de 140%).

21. Se ha presentado una tercera fórmula orientada a solucionar el problema de los extremos de la escala de aranceles. Se trata de la denominada parabólica porque lleva a porcentajes de preferencia que son significativamente más altos en los extremos de la escala que en la franja intermedia de la misma.^{5/} Una desventaja de esta fórmula reside en su implementación relativamente complicada.

22. La preocupación respecto de los extremos del perfil arancelario, y la forma como las fórmulas alternativas se comportan en esos extremos, involucra el objetivo de generar intercambio en rubros situados en todo el rango cubierto por los aranceles nacionales. En contraste, la actitud que han exhibido los países en el pasado, revelaría inclinaciones diferentes. Los países tienden a gravar más fuertemente las importaciones competitivas (sustituibles) con la producción local y a aplicar aranceles bajos a los que no compiten con esta producción. Los países, en general, han sido reticentes a liberar el comercio recíproco en los sectores competitivos con la producción nacional. Esta tendencia, presumiblemente sería reforzada por la situación recesiva predominante en la economía mundial y en la región.

23. Todos los países miembros están sufriendo las consecuencias de la situación recesiva de la economía mundial. Ello involucra que la actividad económica nacional enfrenta graves dificultades. En estas circunstancias, no cabe esperar que las acciones integradoras que puedan adoptarse estén orientadas a lograr un mayor grado de competencia en los respectivos mercados internos contra la producción local. Por el contrario, se requiere

expandir las oportunidades de venta de esta producción. En otros términos, más que nunca, las circunstancias recomiendan priorizar la "desviación de comercio" antes que la "creación de comercio" entre los países de la región. Se trata, entonces, de aprovechar la situación coyuntural, que amenaza prolongarse por algunos años debido a los componentes estructurales que contiene, para expandir las oportunidades de exportaciones intrarregionales a todos los países participantes.

24. En otros términos, la difícil situación por la que pasa la economía internacional representa un factor que debiera alentar la cooperación entre los países de la región. Las formas que adopte esta cooperación, naturalmente, estarían influenciadas por la situación vigente, priorizando corrientes de comercio con las características descritas en el párrafo precedente. Sin embargo, la puesta en marcha de una primera fase de una PAR multilateral debe ser concebida de manera que sirva de base a acciones futuras más amplias y profundas. El primer paso, modesto y simple, basado en la PAR, requiere, en fases más avanzadas, contener mecanismos adicionales de cooperación que garanticen un desarrollo equilibrado del proceso y de la distribución entre países de sus efectos.

25. El problema práctico que surge en la primera fase es cómo distinguir entre los casos en que el mayor intercambio recíproco contribuiría a desplazar producción nacional o la de terceros, evitando entrar a la negociación producto por producto. Ello dependerá de la forma como los países estén regulando sus importaciones.

En la medida que las importaciones competitivas o conflictivas estén gravadas con aranceles altos, que involucren redundancia significativa, una PAR proporcional al arancel nacional probablemente no suprima esa redundancia. Por lo tanto, podría aplicarse a esas mercaderías sin que en la práctica surtiese efectos apreciables sobre las corrientes de comercio. Por otra parte, si las importaciones no competitivas están gravadas con aranceles bajos, una determinada PAR tendería a ser más efectiva para modificar las corrientes de intercambio. En efecto, 5 o 10 puntos de preferencia pueden ser determinantes de las condiciones de competencia de mercaderías afectas a aranceles bajos. En caso de que haya restricciones cuantitativas explícitas y definidas, aún cuando se mantengan vigentes para las importaciones que sean abastecidas desde la región, la PAR surtiría los efectos deseables: desviar compras hacia la producción regional. El problema surge cuando las restricciones para-arancelarias no son explícitas, y de hecho pueden emplearse para eludir la PAR, y cuando las importaciones desde terceros están totalmente liberadas del pago de derechos aduaneros.

26. En general, podría pensarse en aplicar la PAR a todos los productos (salvo los casos especiales), sean éstos competitivos o no con la producción nacional. La selectividad o diferenciación entre ambas categorías se haría a través del criterio que se establezca para la determinación de la PAR. La norma que se use podría ser un determinado porcentaje constante del arancel nacional. No obstante, la discusión anterior sugiere que ello debería ocurrir sólo dentro de cierto rango. Luego de cierto nivel superior, la PAR podría consistir en una proporción decreciente o un número fijo de puntos. Así la PAR no desvirtuaría el propósito del país respectivo de proteger fuertemente su producción nacional. En contraste, la norma de proporcionalidad a todo nivel, implica que el país que desea incrementar la protección de cierta producción incrementaría simultáneamente la incidencia de la PAR en favor de la competencia de origen regional (véase Cuadro 1, columna 2). Por ello, resultaría conveniente para viabilizar al establecimiento de una PAR, que ésta tuviese un tope superior. En los tramos inferiores de la estructura arancelaria, a su vez, el porcentaje fijo del arancel representa pocos puntos por lo cual podría establecerse un tope inferior. A vía de ejemplo, la PAR podría consistir en una tasa de 20%, medida respecto del arancel nacional, expresada en su equivalente ad-valorem, con un mínimo de 7 puntos y un máximo de 20.

27. Los Cuadros 1 y 2 sintetizan las diversas opciones comentadas aquí. La columna (1) muestra nueve niveles hipotéticos del arancel nacional, comprendidos entre 10% y 200%. Las columnas 2 a 4, presentan la PAR en puntos de arancel, como porcentaje del arancel y como porcentaje del precio ex-aduana, respectivamente. La visión que provee cada una es distinta. La columna (3) es un indicador del sacrificio proporcional del ingreso arancelario que, por unidad de intercambio intrarregional, efectúa el país importador. La columna (4) muestra el impacto potencial sobre el precio máximo que podría pagar el país importador y recibir el proveedor regional, en relación al precio que cobra el proveedor extrarregional.

Se puede apreciar que las opciones de PAR proporcional al arancel y al precio ex-aduana son relativamente similares en la medida que la primera cuenta con topes mínimo y máximo. En ambos casos, la PAR equivaldría a un porcentaje rápidamente decreciente del arancel nacional, pero a un porcentaje relativamente constante del precio ex-aduana, como se aprecia en los Cuadros 1 (columnas 6 y 7) y 2 (columnas 6 y 7).

En el Cuadro 2 además se presentan ejercicios con tasas de 10% y 30%, con mínimo de 5 y 8 puntos y máximos de 15 y 23 puntos, respectivamente, este último porcentaje, a título ilustrativo del comportamiento ante un incremento, en una segunda fase, de la PAR.

Cuadro 1

PAR PROPORCIONAL AL ARANCEL NACIONAL Y PROPORCIONAL AL PRECIO EX-ADUANA

ARANCEL NACIONAL	PROPORCIONAL (20%) AL ARANCEL			PROPORCIONAL (10%) AL PRECIO		
	PAR (puntos)	PAR como % de Arancel	PAR como % de Precio ex-aduana	PAR (puntos)	PAR como % de Arancel	PAR como % de Precio ex-aduana
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
10	2	20	1.8	11.0	110.0	10.0
20	4	20	3.3	12.0	60.0	10.0
30	6	20	4.6	13.0	43.3	10.0
40	8	20	5.7	14.0	35.0	10.0
50	10	20	6.6	15.0	30.0	10.0
75	15	20	8.6	17.5	23.3	10.0
100	20	20	10.0	20.0	20.0	10.0
150	30	20	12.0	25.0	16.7	10.0
200	40	20	13.3	30.0	15.0	10.0

*/ Para los efectos del cálculo de la PAR como % del precio ex-aduana se usó la fórmula $PP = \frac{T - t}{1 + T} \times 100$, donde T = Arancel para terceros; t = Arancel para la zona.

Cuadro 2

PAR PROPORCIONAL AL ARANCEL NACIONAL, CON TOPES MAXIMO Y MINIMO

ARANCEL NACIONAL (1)	PAR BASICA DE 10%			PAR BASICA DE 20%			PAR BASICA DE 30%		
	PAR (puntos) (2)	PAR como % de Arancel (3)	PAR como % de Precio ex-aduana (4)	PAR (puntos) (5)	PAR como % de Arancel (6)	PAR como % de Precio ex-aduana (7)	PAR (puntos) (8)	PAR como % de Arancel (9)	PAR como % de Precio ex-aduana (10)
10	5	50.0	4.5	7	70.0	6.4	8	80.0	7.3
20	5	25.0	4.2	7	35.0	5.8	8	40.0	6.7
30	5	16.7	3.8	7	23.3	5.4	9	30.0	6.9
40	5	12.5	3.6	8	20.0	5.7	12	30.0	8.6
50	5	10.0	3.3	10	20.0	6.7	15	30.0	10.0
75	7.5	10.0	4.3	15	20.0	8.6	22.5	30.0	12.9
100	10	10.0	5.0	20	20.0	10.0	23	23.0	11.5
150	15	10.0	6.0	20	13.3	8.0	23	15.3	9.2
200	15	7.5	5.0	20	10.0	6.7	23	11.5	7.7

a/ Para los efectos del cálculo de la PAR como % del precio ex-aduana se usó la fórmula

$$PP = \frac{T - t}{1 + T} \times 100, \text{ donde } T = \text{Arancel para terceros}; t = \text{Arancel para la zona.}$$

V. ASPECTOS DISTRIBUTIVOS

Es difícil encontrar un sistema de preferencia arancelaria que garantice por sí solo una distribución equitativa entre los países participantes y que resuelva los problemas que plantean los casos especiales. Ello se aborda en este capítulo y en el siguiente.

A. Diferenciación según países

28. La Resolución Nº 5 del Consejo de Ministros establece en su artículo f), que "se aplicarán tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países, en la magnitud de la preferencia arancelaria regional. Adicionalmente se podrá aplicar, en forma selectiva, el criterio de gradualidad en el tiempo, de acuerdo con las categorías antes mencionadas". Vale poner énfasis en el hecho que este artículo, en su primera parte, tiene un carácter imperativo, determinando una modalidad de diferenciación para las tres categorías de países miembros de la ALADI (países de menor desarrollo relativo, países de desarrollo intermedio y demás países miembros).

Sin lugar a duda, la diferenciación se basa en la experiencia recogida durante la aplicación de los programas de desgravación en el marco de la ALALC. Así, se ha podido constatar que los países de menor desarrollo relativo, a pesar de haber recibido un número relativamente alto de concesiones, no pudieron aprovecharlas en forma satisfactoria. Por el contrario, los países de mayor grado relativo demostraron tener una capacidad de exportación más efectiva y fueron capaces de incrementar significativamente sus exportaciones, especialmente de productos manufacturados.

29. Esta experiencia ha llevado a los países miembros a la conclusión que los menos desarrollados y de menor potencial económico actual requieren de mecanismos dirigidos a mejorar la distribución de los beneficios de la expansión del intercambio. Un mecanismo destacado es la nómina de productos de apertura inmediata de mercados en favor de los países de menor desarrollo relativo. Otro mecanismo podría ser la diferenciación de los márgenes

de la PAR según los tres niveles de desarrollo de los países miembros ya definidos. Antes de examinar este mecanismo, cabe reiterar que para no obstaculizar e introducir ineficiencias, es preciso evitar buscar una distribución equilibrada en cada uno de los instrumentos de promoción del intercambio. Lo que corresponde es que el conjunto de mecanismos entregue un resultado equitativo.

30. La diferenciación en términos de magnitud de la PAR se puede dar, sea exclusivamente por el país beneficiario, o por el país otorgante, o mediante la combinación de ambos criterios. En el primer caso, el país importador establece márgenes distintos de acuerdo con las tres categorías de países beneficiarios; la segunda opción corresponde a una diferenciación del margen conforme a las tres categorías de países importadores. La Resolución antes citada no ofrece mayores orientaciones sobre la instrumentación precisa de este tratamiento diferencial. Obviamente, la diferenciación que combina ambos criterios ofrece las posibilidades más numerosas para ajustar el tratamiento arancelario a las diferentes combinaciones de países. Al distinguir tres categorías de países esta opción lleva a 9 posibilidades de diferenciación de la preferencia.

31. Aunque en principio esta opción supone la modalidad más completa de diferenciación, en la práctica puede acarrear dificultades para su negociación y aplicación. Cada una de las 9 posiciones de esta matriz de 3 x 3 se presta a un proceso complicado de negociaciones, al no existir una metodología generalmente aceptada que permita traducir las diferencias entre países en una graduación equivalente de la preferencia. Además, su aplicación en aduana resulta más compleja. Por otra parte, es probable que en la práctica no se requiera de una diferenciación tan elaborada, y que una mucho más simple permita alcanzar los mismos objetivos.

32. Si la preocupación de los países miembros reside en su deseo de colocar a los relativamente menos desarrollados en condiciones competitivas más equilibradas con los más desarrollados de la Asociación, puede plantearse otra variante más simple, que consulta efectivamente dichas distinciones en cuanto a sus capacidades competitivas. El Cuadro 3 ofrece, a modo de ejemplo, una expresión de la misma, referida a la primera fase.

En esta matriz, la x refleja el tratamiento básico que se otorgan los países, es decir, el valor de la preferencia regional en su expresión simple (por ejemplo 20% de la tarifa a terceros). Los países de menor desarrollo sólo otorgan el margen establecido pero reciben uno más elevado de Argentina, Brasil y México, y otro algo menor, pero todavía sustancial de los países intermedios,

Cuadro 3

País otorgante \ País que recibe	Argentina Brasil y México	Inter- medios	Menor des- arrollo
Argentina, Brasil y México	x	1.2x	1.5x
Intermedio	x	1.2x	1.2x
Menor desarrollo	x	x	x

estimándose que los países mayores son capaces de exportar a todos los países con el margen básico definido. Finalmente, los países intermedios reciben márgenes de tamaño intermedio de los países mayores y de los otros países ubicados en su misma categoría. Esta variante tiene la ventaja de reducir la negociación a tres parámetros (a modo de ejemplo, en el Cuadro 3, x, 1.2 y 1.5). Su aplicación es también más sencilla porque los países de menor desarrollo relativo otorgarían únicamente el margen acordado y los países mayores recibirían también dicho margen.

33. El factor de multiplicación podría aplicarse a la tasa básica y a los topes inferior y superior, sólo a la primera, o a diversas combinaciones. El Cuadro 4 muestra algunos factores de multiplicación de 1.2 a 1.5, a vía de ejemplo, con una tasa básica de 20% en que los países de menor desarrollo son los receptores.

34. Cabe reiterar que es preciso evaluar en su conjunto los efectos de los diversos instrumentos de cooperación. En particular, en lo que se refiere a los países de menor desarrollo, las nóminas de apertura de mercado y la diferenciación de la PAR no pueden evaluarse en forma aislada entre sí. A medida que avanza el proceso de integración, considerando las limitaciones y complejidades que ofrecen las diferenciaciones arancelarias excesivas entre países, parece conveniente reducir su significación y reemplazarlas por mecanismos más efectivos para lograr un desarrollo equilibrado.

B. Tratamientos diferenciales por sectores o productos

35. La Resolución Nº 5 del Consejo de Ministros establece en su artículo e) que la preferencia "podrá ser distinta de acuerdo con el sector económico de que se trata". Además, el artículo f) de la misma resolución estipula que "al determinar su magnitud (de la preferencia) se tendrá en cuenta la situación de sectores sensibles de la economía, pudiendo preverse, para dichos sectores, modalidades y condiciones especiales para la aplicación de la preferencia arancelaria regional". Nótese que ambos artículos sólo se refieren a la posibilidad de aplicar estos tratamientos diferenciales por sectores y que es muy limitada la orientación que ofrecen sobre esta eventual diferenciación.

Es difícil encontrar sectores en los cuales los países requieran excluir la totalidad de las posiciones arancelarias respecto de una PAR del orden de 20% para la producción de origen regional. Dentro de estas magnitudes, es previsible que, por una parte, se trataría de casos problemas más bien puntuales y, por otra, de temores frente a eventuales casos de competencia excesiva. Recuérdese, en primer lugar, que la PAR estaría asociada a la estructura del arancel nacional y que podría tener un tope superior máximo. Segundo, que los países conservarían su autonomía para modificar los aranceles

Cuadro 4

TRATAMIENTO PREFERENCIAL PARA PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

ARANCEL NACIONAL % (1)	OTORGANTES INTERMEDIOS (1.2x)			OTORGANTES A, B, M (1.5x)		
	PAR (puntos) (2)	PAR como % de Arancel (3)	Precio ex-aduana (4)	PAR (puntos) (5)	PAR como % de Arancel (6)	Precio ex-aduana (7)
10	8.4	84.0	7.6	10	100.0	9.1
20	8.4	42.0	7.0	10.5	52.5	8.8
30	8.4	28.0	6.4	10.5	35.0	8.1
40	9.6	24.0	6.9	12	30.0	8.6
50	12.0	24.0	8.0	15	30.0	10.0
75	18.0	24.0	10.3	22.5	30.0	12.9
100	24.0	24.0	12.0	30.0	30.0	15.0
150	24.0	16.0	9.6	30.0	20.0	12.0
200	24.0	12.0	8.0	30.0	15.0	10.0

nacionales.^{6/} Tercero, que los países, si lo acuerdan, podrían aplicar restricciones cuantitativas. Estas tres condiciones permiten una defensa relativamente expedita de la producción nacional. Por lo tanto, sólo los casos especiales serían los que subsistirían como problemas que requieren un tratamiento específico.

36. La Resolución Nº 5 del Consejo de Ministros previó en su artículo h) la posibilidad de establecer listas de excepciones cuya extensión varíe conforme a la categorización de los países. Vale decir que se trata de una prescripción facultativa, en previsión de situaciones especiales que podrían darse en un número limitado de casos y de excepciones que se deriven de la existencia de acuerdos previos entre países.

Pueden existir diversas motivaciones que generen la inseguridad a que pudiera dar lugar la aplicación de una preferencia regional que abarque en principio todo el universo arancelario. La implementación de la preferencia procura superar la negociación producto por producto que, hasta el momento, ha sido la modalidad empleada en la mayoría de los mecanismos de la ALALC y de la ALADI. Es comprensible entonces que en ciertos casos se piense en recurrir a excepciones en la aplicación del margen de preferencia arancelario. Sin embargo, cabe señalar que Cláusulas de Salvaguardia debidamente instrumentadas pueden cumplir una función precautelante frente a contingencias que crearen dificultades económicas a las partes.

37. Existen además consideraciones de orden práctico. Es probable que el proceso de negociación de la preferencia en sus etapas más avanzadas resulte más expedito y que permita establecer un margen preferencial de mayor magnitud si los países cuentan con la posibilidad de recurrir a algunas excepciones mediante las cuales se resguarden los mercados nacionales de productos que estimaren particularmente expuestos a la competencia intrazonal.

38. De todos modos, existe una obvia conveniencia de limitar la extensión de las excepciones, ya que de otra manera su uso podría significar la aniquilación de gran parte de los efectos comerciales que se buscan con el establecimiento de la PAR. Para comprobar lo anterior basta recordar que hay una fuerte concentración del comercio intrazonal, es decir, un número relativamente reducido de productos constituye una parte predominante del intercambio. Como se puede observar en el Anexo, para el conjunto de los países miembros de la ALADI se trata, en promedio, de 42 productos ^{7/} que suman 80% de las exportaciones intrazonales y 69 productos que alcanzan el mismo porcentaje por el lado de las importaciones intrazonales.^{8/} No cabe duda entonces que el intercambio

existente está fuertemente concentrado en un reducido número de productos, y que es importante limitar las excepciones, en caso de que se juzgue necesario establecerlas, para evitar que su uso indiscriminado neutralice en gran medida el potencial de la preferencia regional.

39. La cantidad de excepciones puede ser limitada fijando un número máximo de productos para cada categoría de países, o determinando este número de manera indirecta al fijar un límite porcentual al valor del comercio afectado por dichas excepciones. Una tercera posibilidad la ofrece la combinación de ambos criterios. Esta última alternativa parece ofrecer las mayores ventajas. La imposición de un límite máximo en términos de un porcentaje del valor del comercio existente permite evitar que gran parte del mismo quede marginado de los beneficios que pueda significar la aplicación de la preferencia regional. Por otra parte, limitando también en forma directa el número de productos que puede figurar en dichas listas se evita la exclusión de un gran número de ellos de escasa gravitación en el intercambio actual, pero que podrían tener un significativo potencial de comercio.

40. Un criterio práctico para la aplicación simultánea de ambas normas sería, por ejemplo, fijar para todos los países miembros un determinado porcentaje de las importaciones como límite máximo de las excepciones mientras que el número de excepciones admisibles sería variable por categorías de países. Con lo cual se resguardaría en cierta medida el potencial de crecimiento del comercio existente, y al mismo tiempo los países relativamente menos desarrollados podrían proteger sus actividades productivas incipientes o particularmente sensibles.

En síntesis, respecto de los productos sensibles, en las etapas de profundización de la PAR, parece apropiado un sistema mixto, que incluya excepciones limitadas en su número y valor, y cláusulas expeditas de salvaguardia. La posibilidad de recurrir a las últimas, torna más viable el operar con excepciones limitadas en su significado y extensión, acotándolas a los casos más claramente conflictivos, y evitando las excepciones por excesiva precaución.9/

VI. MECANISMOS DE EVALUACION Y CORRECCION

41. La equidad en la distribución de los beneficios y costos de la cooperación económica entre países constituye uno de los requisitos fundamentales para su permanencia y su progresiva profundización. Una evaluación periódica de los resultados surge entonces como un requisito. La definición desde el comienzo de los mecanismos de evaluación, la periodicidad de su aplicación y la naturaleza de los instrumentos de ajuste, y la organización y procesamiento de la información pertinente constituyen factores que, en vez de entorpecer, debieran facilitar el avance de los procesos de integración.

El tratamiento distinto a los países miembros según su nivel de desarrollo procura, desde un inicio, buscar una distribución equitativa de los beneficios y costos del proceso de expansión del intercambio recíproco.

42. Es claro que la diferenciación de las preferencias arancelarias en favor de los países de menor desarrollo involucra una potencial mejoría de sus términos de intercambio recíproco. Sin embargo, es dudoso que las concesiones arancelarias basten por sí solas para generar oportunidades de intercambio equitativas para países con muy diversos grados de desarrollo y dimensión de mercados. Por consiguiente, en la medida que el principal mecanismo utilizado inicialmente sea el arancelario, parece especialmente conveniente realizar en forma periódica evaluaciones de los resultados obtenidos. Ello permitiría efectuar, oportunamente, correcciones en la distribución entre países, sobre la base de los resultados arrojados por el conjunto de los mecanismos utilizados. La oportunidad de las correcciones haría más probable correcciones positivas; esto es, las que faciliten el incremento de las exportaciones intrazonales de los países que aparezcan en posición desmedrada, en vez de las negativas, orientadas a restringir las importaciones de esos países desde la ALADI.

43. En la evaluación, por lo menos, podrían considerarse el comportamiento de los términos del intercambio recíproco, los volúmenes del intercambio y su composición.

Es indudable que es difícil medir los términos del intercambio de cada país; una mayor dificultad ofrece la

cuantificación de los términos del intercambio recíproco. Una forma de aproximación es a través del cálculo directo de las preferencias arancelarias sobre la base de los márgenes negociados. Sin embargo, el margen utilizado efectivamente puede ser mayor o menor que la PAR acordada. Lo primero acontece cuando el país importador aplica restricciones cuantitativas a las importaciones procedentes desde terceros países. Lo segundo sucede cuando las condiciones del mercado hacen que el margen de preferencia sea total o parcialmente redundante; esto es, cuando las condiciones de competencia dentro de la región obligan al exportador a cobrar un precio que es inferior al internacional más el arancel externo.

El efecto de la constitución de un mercado ampliado sobre los términos del intercambio recíproco de un determinado país refleja sólo parcialmente la transferencia de ingresos resultantes. El efecto distributivo depende, además, del volumen del intercambio que se realice. La combinación, por una parte, de las corrientes de comercio recíproco que se generan y, por la otra, de la evolución de las relaciones de precios que se les aplican, determinará el saldo neto de los "subsidios implícitos" recibidos y otorgados por cada una de las naciones participantes.

Es frecuente que se haya considerado sólo uno de estos aspectos al intentar evaluar la distribución de beneficios. En particular, dentro de lo que ha solido llamarse "principio de reciprocidad", hubo una tendencia a privilegiar el equilibrio de los saldos comerciales recíprocos.

44. Hay diversas razones para distinguir entre los diferentes componentes del comercio recíproco, que los agruparemos en tres grandes categorías. Por una parte, los puntos que representan los márgenes de preferencia que se aplican a cada ítem de exportación e importación pueden ser muy heterogéneos. Por otra parte, no todas las actividades productivas tienen la misma significación para el desarrollo económico nacional; en efecto, generan impactos disímiles sobre variables tales como el aprovechamiento de economías de escala, la generación de empleo, la difusión de conocimiento tecnológico, y la creación de una infraestructura industrial. Por último, hay productos que son de fácil colocación en los mercados externos; en cambio, otros no lo son, por lo que la obtención de acceso a los mercados de los países asociados puede representar una variable importante. Revisten importancia entonces no sólo el volumen, sino también las características de la producción y comercialización de las mercaderías que cada país logre colocar en la región.

En síntesis, ni la evolución de los términos del intercambio recíproco ni el saldo de la balanza comercial

con la región indican por sí solos la posición relativa de un país. El hecho de que ambas variables deban ser consideradas en forma conjunta implica que para lograr una distribución equitativa de los resultados no se requiere imponer un equilibrio forzado en las corrientes de intercambio, ya que es posible compensar un determinado saldo en éstas con cambios en la composición del comercio y/o de sus márgenes de preferencia. Por otra parte, estos indicadores miden únicamente las transferencias de ingresos que se realizan entre países. Tanta o mayor significación para el desarrollo nacional tiene la calidad de las corrientes de intercambio que se generen y su repercusión sobre la economía internacional. Se requiere, entonces, de una evaluación periódica cuidadosa de estos elementos, y de la adopción de medidas correctivas en la medida que la evaluación así lo sugiera. Ello sería una forma práctica de incentivar la permanencia y la profundización de la preferencia arancelaria regional.

Notas

1/ Los PSDI contemplaron originalmente unos 1 700 ítems, lo que equivale a un 30% del universo arancelario, pero el 17% pasó a la desgravación automática.

2/ En ALALC las concesiones eran "multilaterales" sólo para los usuarios del país que otorga la concesión según su lista nacional. En cambio, eran "bilaterales" para los productores, en el sentido de que no generan un espacio ampliado a la región para su oferta.

3/ Cualquier alternativa requiere una definición de lo que se entiende por "arancel nacional". Habría que dar consideración a los demás gravámenes que tienen efectos equivalentes a los aranceles.

4/ Esta es la fórmula que el INTAL ha utilizado en sus investigaciones sobre la relación histórica entre márgenes de preferencia y crecimiento del comercio intrazonal. Su fórmula matemática es la siguiente:

Preferencia (en porcentajes) = $\frac{T-t}{1+T}$ x 100, donde
 T = arancel para terceros países; t = arancel para la zona.

5/ Véase, "Estudio sobre puesta en vigencia de la Preferencia Arancelaria Regional", ALADI/SEC/Estudios 3, 8 de septiembre de 1982.

6/ Debe tenerse presente que los países que tengan en vigencia aranceles externos comunes, derivados del Acuerdo de Cartagena, no tendrían abierta esta opción en forma individual.

7/ Los productos han sido definidos a 6 dígitos de la NABALALC.

8/ Sólo en dos casos la muestra de productos que cubre el 80% del intercambio supera el número de 100 (114 para las exportaciones de Brasil y 109 para las importaciones de México).

9/ Cabe anotar que en lo que respecta a los productos asignados en PSDI, ninguno de los dos mecanismos sirve al país asignado para proteger su mercado subregional. Por ejemplo, las cláusulas de salvaguardia, además de aplicarse en el país productor, tendrían que serlo en el de los importadores intrasubregionales.

ANEXO

Cuadro 1

PAISES DE LA ALADI: DISTRIBUCION DE LOS ARANCELES POR CLASES, SUS FRECUENCIAS EN PORCENTAJES Y ARANCEL
 PROMEDIO POR CLASES Y POR PAISES

Aranceles por clases (porcentaje ad valorem)	Argentina		Bolivia		Brasil		Colombia		Chile		Ecuador	
	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio
0	9.3	0	0.1	0	0.7	0	-	-	0.4	0	-	-
0.01 - 9.99	-	-	52.3	7.2	0.2	7.9	5.1	7.7	-	-	28.2	4.6
10 - 19.99	31.4	10.6	20.8	16.6	0.2	13.5	12.5	13.8	99.1	10.0	14.3	14.0
20 - 29.99	9.8	23.7	12.6	27.9	7.6	24.9	37.3	24.3	0.1	25.0	11.4	22.6
30 - 39.99	49.2	36.4	7.3	38.0	1.9	32.6	19.5	33.9	-	-	4.5	31.5
40 - 49.99	0.2	45.0	4.6	48.0	4.2	42.5	10.9	43.5	-	-	2.4	41.5
50 - 59.99	0.1	55.0	1.7	58.0	23.8	54.9	5.4	52.5	-	-	3.2	51.9
60 - 69.99	-	-	-	-	1.8	62.2	4.2	62.3	0.4	60.0	5.6	61.6
70 - 79.99	-	-	0.6	78.0	16.7	70.4	1.3	72.4	-	-	7.2	71.1
80 - 89.99	-	-	-	-	8.6	81.8	1.6	81.8	-	-	4.1	81.0
90 - 99.99	-	-	-	-	1.8	93.6	1.1	91.5	-	-	5.2	91.0
100 y más	-	-	-	-	32.5	180.9	1.1	109.6	-	-	14.0	124.5
Total porcentaje	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	
Total número items	10 337		2 564		11 516		4 992		2 498		4 382	
Arancel promedio	23.7		17.2		97.7		32.4		10.2		44.0	

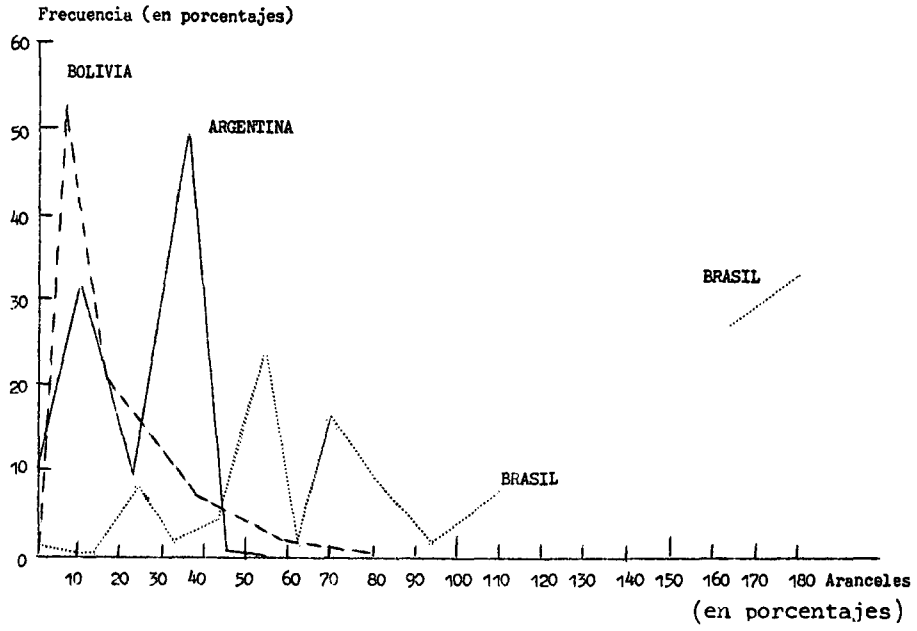
Conclusión Cuadro 1

Aranceles por clases (porcentaje ad valorem)	México		Paraguay		Perú		Uruguay		Venezuela	
	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio	Frecuen- cia	Prome- dio
0	2.8	0	-	-	0.7	0	-	-	1.4	0
0.01 - 9.99	6.9	6.3	-	-	4.6	4.6	-	-	33.0	2.5
10 - 19.99	42.8	13.5	0.1	18.4	15.2	13.6	1.4	10.0	12.8	12.2
20 - 29.99	12.3	23.9	1.4	27.2	30.2	23.2	8.4	23.5	14.4	21.9
30 - 39.99	7.5	34.4	1.0	35.0	16.3	32.7	11.7	37.5	9.1	33.3
40 - 49.99	5.7	43.2	4.3	46.4	7.4	42.1	35.5	48.5	4.4	42.0
50 - 59.99	9.5	53.5	13.6	55.6	6.4	51.4	2.2	59.4	4.7	50.2
60 - 69.99	4.4	63.8	8.2	65.2	5.3	61.0	0.3	66.1	5.2	60.2
70 - 79.99	2.7	78.7	3.5	75.0	3.8	71.5	2.6	72.2	2.0	71.4
80 - 89.99	1.5	84.4	16.5	87.1	3.3	81.3	7.9	81.5	4.6	80.0
90 - 99.99	-	-	15.8	96.0	1.8	91.4	30.0	92.5	0.5	90.0
100 y m's	3.9	105.1	35.6	113.0	5.0	107.0	-	-	7.9	101.0
Total porcentaje	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	
Total número items	7 831		3 517		5 059		6 887		5 262.0	
Arancel promedio	29.6		88.2		36.6		61.3		29.4	

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones proporcionadas por la Secretaría de la ALADI.

Gráfico 1

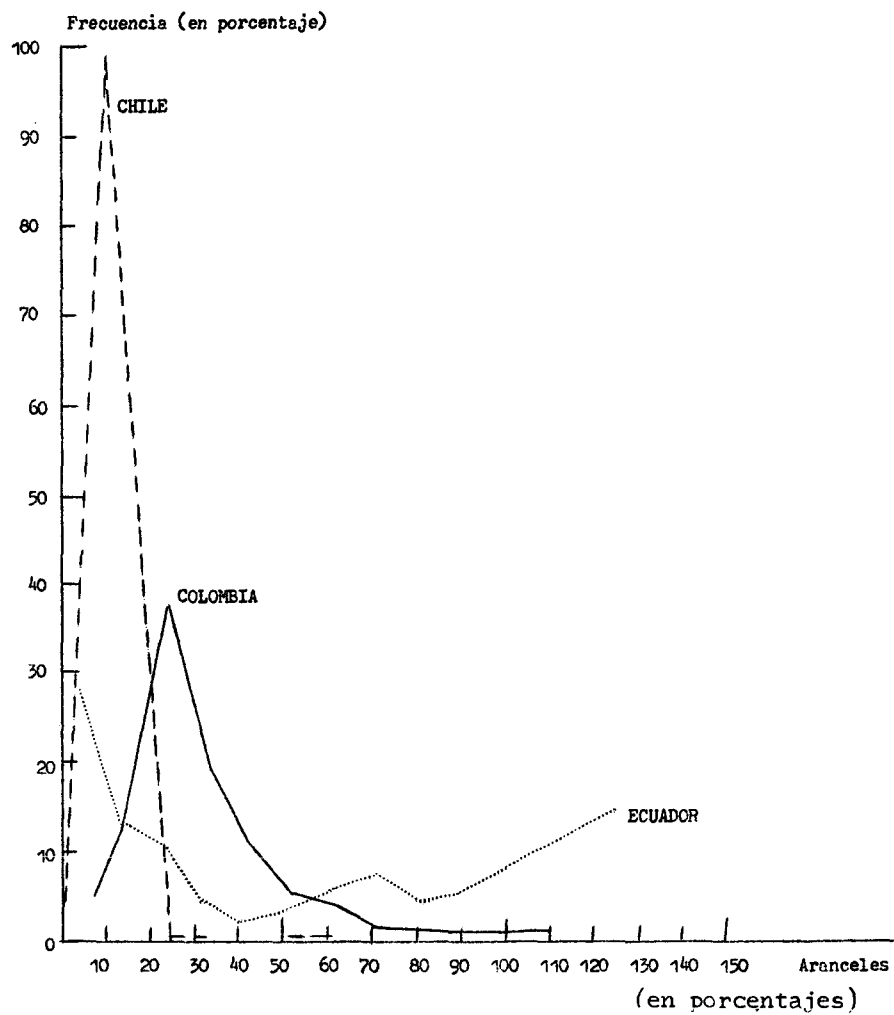
PERFILES ARANCELARIOS : BOLIVIA, ARGENTINA Y BRASIL



Fuente: Véase Cuadro 1 de este mismo anexo.

Gráfico 2

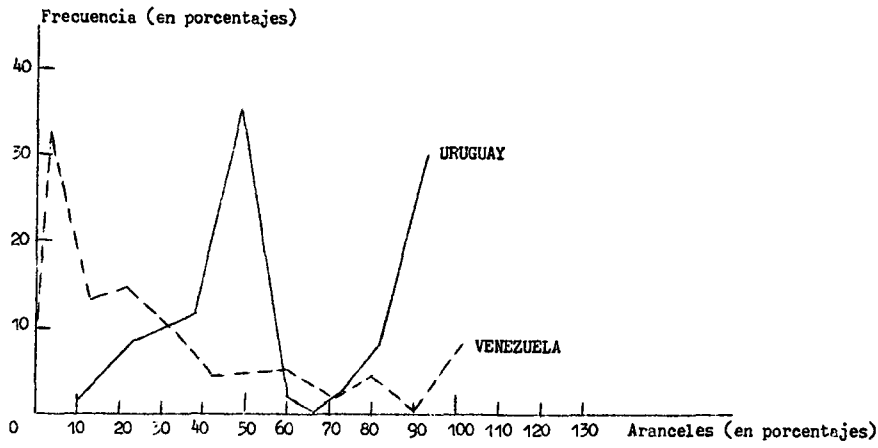
PERFILES ARANCELARIOS ; CHILE, COLOMBIA Y ECUADOR



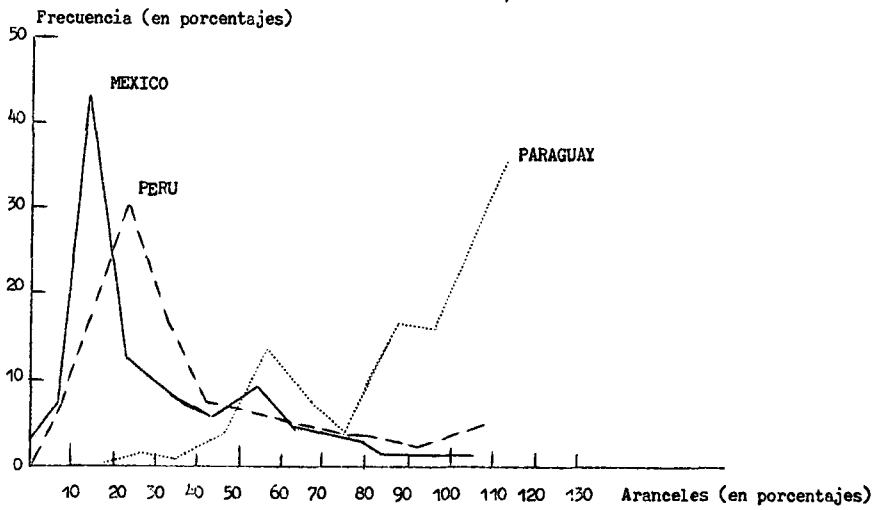
Fuente: Véase Cuadro 1 de este mismo anexo.

Gráfico 3

PERFILES ARANCELARIOS : VENEZUELA Y URUGUAY



PERFILES ARANCELARIOS : MEXICO, PERU Y PARAGUAY



Fuente: Véase Cuadro 1 de este mismo anexo.

Cuadro 2

PAISES DE LA ALADI: NUMERO DE PRODUCTOS a/ QUE REPRESENTAN
 APROXIMADAMENTE EL OCHENTA POR CIENTO DEL
 COMERCIO INTRAZONAL, AÑO 1978

Países	Exportaciones	Importaciones
Argentina	95	40
Bolivia <u>b/</u>	3	82
Brasil	114	62
Colombia	71	66
Chile	21	91
Ecuador	7	77
México	77	109
Paraguay	11	53
Perú <u>b/</u>	20	21
Uruguay	42	76
Venezuela <u>c/</u>	1	90
Promedio 11 países	42	69

Fuente: Elaborado por la CEPAL sobre la base de datos suministrados por la ALADI.

- a/ Los productos fueron definidos a seis dígitos de la NABALALC y ordenados de mayor a menor valor de comercio.
b/ Año 1977.
c/ Sólo el petróleo representa el 89% de las exportaciones intrazonales.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة
يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas — DC-2-866
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile

Primera edición

Impreso en Naciones Unidas — Santiago de Chile — 84-7-1157* — septiembre de 1984 — 1 580

S.84.II.G.10 - 00400 P