

INT-0919

LIB-RESU.JH
PC/JH/mfrt
Sept. 1989



INTENTOS DE LIBERALIZACION COMERCIAL EN AMERICA LATINA:
UNA INTERPRETACION RESUMIDA

JOHANNES HEIRMAN
BORRADOR
24 DE OCTUBRE DE 1989

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
I. INTRODUCCION	2
II. LAS EXPERIENCIAS LIBERALIZADORAS DEL COMERCIO EXTERIOR DE ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA	8
1. Introducción	8
2. Un intento de generalización de las experiencias liberalizadoras	9
III. ALGUNAS LECCIONES QUE SE PUEDEN DESPRENDER DE LAS EXPERIENCIAS LIBERALIZADORAS	14
1. Un resumen de los principales rasgos de los procesos de liberalización comercial	14
2. Aspectos de la política comercial que ya cuentan con un alto grado de consenso	15
IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS CONDICIONES INICIALES, LA TRAYECTORIA Y LOS RESULTADOS DE UN PROCESO DE LIBERALIZACION	24
1. Condiciones iniciales	24
2. Secuencia de las reformas	26
3. Velocidad de las reformas	28
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	30
Anexo 1: LA LIBERALIZACION COMERCIAL EN EL BRASIL	31
Anexo 2: LA LIBERALIZACION COMERCIAL EN CHILE	47
Anexo 3: LA LIBERALIZACION COMERCIAL EN EL URUGUAY	59

PRESENTACION

El presente documento ha sido elaborado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo, con el fin de contribuir a la discusión que se está dando en la Secretaría de la CEPAL sobre el tema de la liberalización comercial. No constituye un estudio original propiamente tal, sino que intenta recoger y sistematizar los distintos puntos de vista que están en boga sobre este aspecto tan trascendental de la política económica actual. Como conclusión principal se opta por una alternativa bastante pragmática que acepta la necesidad de una mayor liberalización y racionalización del sector externo, pero que sostiene a la vez que le cabe al Estado un papel activo en la regulación de las importaciones y en la promoción de las exportaciones.

Para la elaboración del documento se contó con los antecedentes que aparecen en estudios especializados sobre el tema, encargados por entidades como el Banco Mundial, y con varios estudios de casos sobre los procesos de liberalización registrados en la últimos años en América Latina, preparados por la CEPAL. Se incluyen como anexos al presente informe tres de estos últimos estudios, los que fueron realizados por esta División sobre los intentos de liberalización comercial llevados a cabo en Brasil, Chile y Uruguay.

I. INTRODUCCION

La discusión sobre la necesidad de lograr una mayor liberalización comercial en América Latina ha arreciado en los últimos años. Deben haber influido en la intensificación del debate los siguientes factores y circunstancias:

i) El reconocimiento generalizado de que los niveles arancelarios son demasiado altos en prácticamente todos los países y que su dispersión es asimismo excesiva. A la protección ofrecida por el perfil arancelario se suma otra aún más limitante que proviene de las múltiples medidas para-arancelarias que manejan los países.

ii) El desencanto que se ha ido gestando con el proceso sustitutivo de importaciones, que habría dado lugar a una industria sobreprotegida, la cual no estaría en condiciones de competir en el mercado mundial.

iii) El lento y errático crecimiento registrado en los últimos años por la mayoría de las economías latinoamericanas, que justamente basaron su modelo de desarrollo sobre el proceso mencionado en el punto anterior.

iv) La persistencia de la crisis externa de los años ochenta, cuya superación supondría una elevación significativa de los volúmenes de exportación.

v) La posición de organismos internacionales como el IMF y el Banco Mundial, que han ido imponiendo su visión sobre la liberalización comercial y el ajuste económico a los países que han acudido a sus programas de asistencia financiera. La liberalización del comercio exterior también es exigencia para poder ingresar al GATT, opción ejercida recientemente por varios países de la región.

vi) Y por último, pero por eso no menos importante, el efecto demostración ejercido por países como Chile y en menor grado por Uruguay y México, que liberalizaron en una medida importante su sector externo y que han registrado recientemente un desarrollo relativamente favorable en ciertas variables macroeconómicas como crecimiento, saldo de la balanza comercial e inflación.

No obstante, esta discusión no es nueva. Ha sido tema controvertido desde los tiempos de Adam Smith y Ricardo y pareciera que cíclicamente la discusión se reanuda influida por los efectos adversos de la coyuntura económica. Aún a

estas alturas no se ha llegado a un consenso sobre la cuestión de cómo estructurar la protección a la producción interna y qué forma dar a una política eficiente de promoción de exportaciones.

Por un lado, se ubican los que abogan por una liberalización máxima del sector externo a través de la imposición de un arancel parejo y bajo, la abolición de todas las medidas para-arancelarias y una política de promoción de exportaciones que no incluya la consideración de incentivos adicionales al proceso de exportación, sino apenas la devolución de los impuestos sobre los insumos importados. Dicha posición generalmente coincide con una visión neoliberal del funcionamiento de la economía en su conjunto, donde se intenta reducir al mínimo posible a la intervención del Estado y a otras distorsiones del funcionamiento de los mercados.

En el otro extremo, se encuentran aquellos que tienen sus aprensiones sobre el funcionamiento irrestricto de los mercados y del mecanismo de los precios y que sostienen que la aplicación de políticas económicas específicas puede llevar a un resultado que, en términos de economía social, es superior a aquel que sería el producto de la sola actuación de la "mano invisible". Basan su argumento en las distorsiones existentes en los principales mercados nacionales e internacionales de capitales, de mano de obra, y de bienes y servicios, que impedirían que éstos funcionen satisfactoriamente. Aceptan que existe un sistema de precios sociales que puede diferir notablemente de aquel correspondiente a los precios de mercado y sostienen que la autoridad económica tiene que guiarse en sus intervenciones por los primeros. Con respecto al sector externo son típicamente defensores de una estructura arancelaria con tarifas diferenciadas, de ciertas medidas ad-hoc como salvaguardias y anti-dumping, y de políticas activas tendientes a favorecer el desarrollo de determinados sectores que consideran prioritarios, entre los cuales generalmente figuran las exportaciones.

Ahora, estas posiciones que parecen ser tan opuestas, han sufrido cierta evolución en años recientes, que ha significado un acercamiento en sus respectivos planteamientos. Ya nadie defiende los altísimos aranceles y la extrema dispersión que caracterizaban a las estructuras tarifarias de los

países latinoamericanos.^{1/} Se concuerda complementariamente que la superestructura de medidas para-arancelarias tienen que ser eliminada con el objeto de hacer más transparentes, menos discriminatorias y más previsibles las pautas que rigen las decisiones de importar. A su vez, los regímenes de promoción de exportaciones que son excesivamente generosos y poco selectivos no solamente son objetados por los países importadores que se sienten afectados, sino que son también cuestionados internamente por su desorbitante costo fiscal y porque dan lugar a la generación de rentas monopólicas. También en materias tan trascendentales como las políticas cambiarias y fiscales se ha ido generando un mayor consenso alrededor de unos pocos planteamientos centrales. Así, todo el mundo ahora parece favorecer la mantención de una tasa de cambio real alta y estable mientras que un déficit fiscal desmesurado no es propugnado por nadie.

Tampoco el planteamiento neo-liberal está exento de críticas. No es por nada que las economías de los propios países desarrollados distan en mucho de ser ejemplos en cuanto a la aplicación irrestricta de las recetas prescritas por esta escuela de pensamiento. Recientemente han habido importantes desregulaciones de ciertos sectores productivos del Norte y se han hecho varios intentos para hacer retroceder el peso del Estado. No obstante, siguen en pie un cúmulo de medidas para controlar las importaciones, muchas de las cuales sobrepasan lo permitido por el GATT. Sectores que se consideran estratégicos como la agricultura, los textiles, la siderúrgica y la electrónica son protegidos de la competencia externa, inclusive a través de regímenes de subsidios específicos. Al parecer ahora se quiere prescribir a los países en desarrollo ciertos enfoques extremos de política económica que los mismos países del Norte no están del todo dispuestos a aplicar internamente. Para mayor convencimiento se citan los casos de los países exitosos del Sudeste Asiático como Hong Kong y Singapur, pasando por alto que los casos de Japón y Corea del Sur son ejemplos de un desarrollo exitoso fundado en un fuerte intervencionismo estatal.

^{1/} De hecho dicha situación correspondía a una deformación irracional de una política de protección selectiva que conceptualmente descansaba sobre sólidos argumentos (industria naciente, integración, etc.).

A estas alturas también es generalmente aceptado que la mayoría de los mercados, tanto nacionales como internacionales, evidencian imperfecciones de diversa intensidad que afectan su funcionamiento. Sin embargo, donde no concuerdan los planteamientos es en relación a qué hacer frente a estas distorsiones. Los más ortodoxos sostienen que lo único que cabe hacer en estos casos es remover en lo máximo posible estas imperfecciones, hacer más transparentes y competitivos estos mercados y dejar lo demás a la decisión de los agentes económicos privados. Se argumenta que, en toda forma, el accionar de los agentes privados lleva a resultados más favorables que los que pudieran darse en las alternativas que contemplan la activa intervención del Estado. Se reconoce que ésta puede ser una solución de "segundo óptimo", pero agregan que todas las demás serían de un rango inferior aún.

Los que propugnan una cierta intervención en el mecanismo del mercado apuntan no solamente a la debilidad de los supuestos básicos en que se apoya la teoría neo-liberal; sostienen además que su aplicación en la práctica de los países en desarrollo lleva a resultados que son inaceptables desde el punto de vista económico y social. Específicamente, señalan la despreocupación por determinantes del bienestar tan esenciales como la distribución del ingreso y la estabilidad del proceso de crecimiento. Arguyen, además, que al mecanismo de mercado le falta una visión de largo plazo. Que no considera los costos y beneficios externos y sociales y, por último, que su aplicación irrestricta y repentina en la América Latina actual llevaría a una destrucción innecesaria de parte del aparato productivo. Esto iría acompañado por una caída en los ingresos y el empleo, consecuencias que serían imposibles de soportar en las sociedades democráticas.

A veces pareciera que el debate económico se convierte en un enfrentamiento donde cada parte sostiene inflexiblemente sus puntos de vista, los que prácticamente se han transformado en creencias. Se ha tratado de zanjar las divergencias existentes mediante la ejecución de una serie de estudios empíricos sobre el desenvolvimiento de países cuyas economías se caracterizan por un mayor o menor grado de adherencia al principio del libre mercado. Los más conocidos son los estudios llevados a cabo por el Banco Mundial y el IMF en un gran número de países en desarrollo. Invariablemente dichas investigaciones demostrarían que los modelos de desarrollo que más se

acercan al dogma neo-liberal registran índices de desarrollo más favorables en aspectos macroeconómicos como crecimiento del producto, grado de apertura al comercio internacional, tasas de inflación, etc.

Por algún motivo estos resultados no llegan a convencer a aquellos que propugnan un papel más activo del Estado en el proceso de desarrollo. Mientras que los "papers" del Banco Mundial y del IMF ya dan por sentado que la liberalización de su comercio exterior siempre conviene a un país, inclusive cuando ésta es practicada de modo unilateral, continúa en el Sur la discusión sobre la aceptabilidad de esta tesis en la teoría y en la práctica. Aparte de las dudas ya mencionadas sobre los efectos que tendría esta estrategia sobre aspectos tan esenciales como la distribución del ingreso, el empleo y el grado de estabilidad del proceso de desarrollo, se interrogan sobre el potencial de crecimiento que tendrían estas economías a más largo plazo. Continúan asignando a la industrialización una importancia per se que se vincula con la incorporación de nuevas tecnologías, el desarrollo futuro de los términos de intercambio, el empleo y la estabilidad del modelo de desarrollo. Todas estas consideraciones les inducen a una posición más cautelosa, que ya no rechaza la gradual liberación de las economías, pero cuya conclusión por lo pronto difiere de una liberalización absoluta del sector externo.

Los que sostienen esta última posición aceptan que prácticamente todas las economías latinoamericanas les han otorgado una sobreprotección a determinados sectores cuyo desarrollo consideraban prioritarios, ésto a costo de los demás sectores que probablemente contaban con mayores ventajas comparativas naturales. Empero, no califican el aparato industrial resultante como inservible e inclusive demuestran que existe una "ilusión de ineficiencia industrial" a causa de los precios distorsionados, comprendiendo el tipo de cambio. Por lo tanto, proponen un gradual acercamiento entre los precios sociales y los precios de mercado a través de un proceso de liberalización, sin que éste llegue necesariamente a aquel extremo que los ortodoxos proponen.

Específicamente proponen las siguientes medidas de política comercial:

- i) Una eliminación de la gran mayoría de las restricciones par-arancelarias, cuyo efecto protector eventualmente puede ser incorporado a los aranceles.

ii) La rebaja gradual de los niveles arancelarios hasta alcanzar promedios razonables (20%-30%, por ejemplo), eliminando a la vez la excesiva dispersión (topes de 50%, por ejemplo). Este arancel racionalizado continuaría brindando una protección moderada y transitoria a aquellos sectores que se consideran prioritarios y con ventajas comparativas adquiribles. Así también se permitirían sobretasas temporales en casos excepcionales, basados en argumentos como el dumping o la salvaguardia.

iii) Paralelamente, debería existir un programa de incentivos a la exportación para compensar el sesgo anti-exportador aún presente y para permitir que ciertas líneas de exportación no tradicionales adquirieran las economías de escala y la experiencia necesarias.

iv) En cuanto a la política cambiaria se oponen al tipo de cambio fijo o alternativamente libre. Proponen una política que garantice una tasa de cambio real alta y estable.

v) Ven un papel definido para la integración económica, que permitiría la sustitución selectiva de importaciones sobre la base del mercado regional. Ello, entre otros factores, para adquirir la experiencia necesaria con exportaciones nuevas en el plano regional, que luego pueden ser lanzadas al mercado extrarregional, y para compensar los vaivenes procedentes del comportamiento de la economía mundial.

Las posiciones más ortodoxas, por su parte, proponen una total eliminación de las restricciones no arancelarias, un arancel bajo y parejo (entre 10% y 20%), una política de promoción de exportaciones que principalmente se base en la eliminación de las imperfecciones de los mercados, a la vez que cuestionan la validez de los esfuerzos de integración. En verdad, en este enfoque la preocupación central pasa a ser la secuencia y el ritmo de las reformas necesarias para alcanzar las metas propuestas.

En el próximo capítulo se intentará examinar las coincidencias y las diferencias en las políticas de liberalización comercial aplicadas por varios países latinoamericanos, con el fin de extraer de ellas las lecciones que pueden ser útiles en otros intentos de liberalización.

II. LAS EXPERIENCIAS LIBERALIZADORAS DEL COMERCIO EXTERIOR DE ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

1. Introducción

Resulta factible describir, en términos comparativos, las experiencias liberalizadoras habidas en América Latina desde fines de la Segunda Guerra Mundial. Existen bastantes coincidencias entre los distintos tramos de las trayectorias recorridas por la mayoría de ellas, aunque los resultados a que llegaron demuestran significativas diferencias. La tarea de buscar coincidencias se dificulta por la interconexión existente entre las políticas comerciales en el sentido restringido (aranceles, restricciones para-arancelarias, promoción de exportaciones) y los demás políticas macroeconómicas que inciden en el sector externo (política cambiaria, tratamiento de capitales e inversiones extranjeras, políticas fiscales y monetarias, etc.). No conviene analizar las políticas de comercio exterior aisladamente de las demás políticas, ya que el desarrollo de las primeras resultaría difícil de comprender sin la consideración simultánea de las últimas.

Así, por ejemplo, algunos países del Cono Sur congelaron su tipo de cambio a fines de los años setenta, en su afán de terminar con las expectativas inflacionarias, que suponían estaban estrechamente vinculadas con la depreciación de la moneda nacional. Este uso cuestionable del instrumental cambiario terminó por causar un gran déficit en la balanza comercial sin que se consiguiera acabar con la inflación. Otro ejemplo de una vinculación cruzada entre las distintas áreas de política económica, lo constituyen las múltiples ocasiones ocurridas en el pasado en que un deterioro coyuntural de la balanza de pagos indujo a las autoridades a suspender los programas de liberalización comercial e inclusive a revertirlos. Pueden citarse muchos otros casos donde la interconexión entre las distintas políticas y las áreas de su incidencia se produjo de modo más racional, desde el punto de vista de la teoría macroeconómica. Lo que se desea argumentar, es que las políticas de liberalización comercial están afectas a lo que ocurre no solamente en el sector externo, sino también a los sucesos en otros sectores de la economía. A su vez, las diversas clases de políticas producen efectos secundarios en áreas

distintas a su área de incidencia principal. Esta misma interdependencia hace complicada la tarea de analizar las políticas comerciales y presumiblemente ha contribuido al hecho de que aún no existe una visión más depurada del tema.

2. Un intento de generalización de las experiencias liberalizadoras

A continuación se procura desarrollar, muy esquemáticamente, lo que han sido los rasgos comunes y las principales diferencias de los intentos de liberalización comercial en Uruguay, Brasil y Chile. Conviene destacar que no se trató de procesos perfectamente sincronizados en el tiempo, aunque se verá que se produjo una cierta coincidencia en las secuencias seguidas por cada uno de ellos.

En primer lugar, se puede observar la existencia de una semejanza en las condiciones económicas precedentes a los primeros intentos de liberalización. A principios de este siglo las tres economías mencionadas se caracterizaron por su escaso nivel de desarrollo, en términos de diferenciación de sus procesos de producción y de sus estructuras de exportación. Eran productores de un reducido número de productos básicos. La configuración de su aparato productivo condicionaba por completo su inserción en el comercio mundial. Sus exportaciones consistían prácticamente en su totalidad en productos básicos, mientras que la gran mayoría de las manufacturas tenían que ser importadas desde los centros. No obstante, aún en aquellos años contaban con algunas industrias incipientes basadas enteramente en la demanda nacional. Destacaban entre ellas la industria textil, los alimentos elaborados, las maestranzas de tipo semi-artesanal y otras actividades industriales de tipo sencillo. Estas industrias sustituidoras de importaciones habían crecido bajo el amparo de estructuras arancelarias que ya contaban con cierta diferenciación, pero cuya primera finalidad respondía a las necesidades de la recaudación fiscal. A diferencia de lo que ocurriría después, la protección incidental de aquel período no constituyó una política de promoción industrial propiamente tal. Las economías estaban expuestas a los vaivenes de la coyuntura internacional que se introducían directamente en la economía interna a través de un tipo de cambio fijo y de los altibajos que sufría la exportación de productos básicos.

A partir de la crisis y la recesión de los años treinta dicho modelo se modificó. El rápido deterioro de la balanza comercial indujo a los países a adoptar políticas explícitamente proteccionistas. Fueron incrementados sensiblemente los niveles arancelarios y en el curso de los años se intensificó la intervención estatal en muchas áreas de la producción nacional. Este dirigismo se acentuó durante la Segunda Guerra Mundial cuando se hizo difícil e imprevisible el abastecimiento importado. En aquellos años se formularon las primeras políticas coherentes de industrialización basadas en la sustitución de importaciones.

Este modelo de desarrollo hacia adentro se fué profundizando en el transcurso de los años, dando lugar a economías crecientemente proteccionistas, donde a las políticas de control de las importaciones se fueron sumando políticas de desarrollo para los sectores productivos que se consideraban prioritarios, controles de precios y de la tasa de interés, mecanismos de racionamiento del crédito y en general una creciente intervención del Estado en todas las esferas de la economía.

Hacia principios de los años sesenta este modelo empezó a demostrar cada vez mas claros signos de agotamiento. Se aceleró la inflación, aparecieron cuellos de botella en la producción, y a pesar de las medidas restrictivas se presentaron dificultades crónicas en la balanza de pagos, debido al poco dinamismo registrado por las exportaciones. Las políticas intervencionistas del Estado llevaron a severos déficits fiscales que a su vez alimentaron al proceso inflacionario.

No debe llamar la atención entonces, que los primeros intentos de liberalización se produjeron justamente en aquellos años. Chile tuvo un episodio poco profundo y vacilante en el período 1956-1961, que prontamente sufrió reveses. La experiencia liberalizadora del Uruguay fue más breve aún (1959-1960) y en los años subsiguientes se elevaron nuevamente las medidas restrictivas a las importaciones.

En el caso de Brasil la fase anterior se extendió hasta 1964. Durante aquel período se agudizaron los déficits fiscales y de balanza de pagos, se elevaron aún más los niveles inflacionarios, y la resultante efervescencia social y política dieron lugar a la intervención militar de 1964, seguida por la implantación del nuevo modelo económico. En primera instancia se

introdujeron ajustes de tipo ortodoxo y luego se liberalizaron en una medida significativa las importaciones. De este modo, se produjo la primera experiencia nítida de liberalización comercial en el Brasil, que de hecho duró hasta 1974, cuando fue revertida a causa de los efectos adversos introducidos por el choque petrolero de 1973.

El decenio de los sesenta también se distinguió de los anteriores por el interés que se va despertando entre los países por la promoción de las exportaciones. Al agotarse el modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, se procuró superar la restricción externa por el lado de las exportaciones.

Contando ya con una capacidad industrial instalada, que fue en gran parte el producto de los mismos procesos sustitutivos de importaciones, los países se decidieron uno tras otro por la instalación de políticas de promoción de exportaciones no tradicionales. Contaron con un mercado mundial receptivo y en plena expansión. El sesgo antiexportador que aún caracterizaba a las economías fue compensado por una variedad de medidas tendientes a poner las exportaciones en una posición competitiva (exención de derechos de importación, reintegros tributarios, créditos preferenciales, subsidios directos a la exportación, información y facilitación comerciales, etc.). En aquellos años, despegaron también los esquemas de integración regional, que inicialmente demostraron un gran dinamismo y que ofrecieron una alternativa atractiva para colocar ciertos rubros de exportación.

En el Brasil la apertura hacia la exportación se conjugó con una cierta liberalización de las importaciones, mientras que se produjo simultáneamente un ingreso masivo de capital y de inversiones extranjeros. El efecto combinado de estos acontecimientos sobre la balanza de pagos y sobre la economía en conjunto resultó bastante más favorable que en el caso del Uruguay, donde fue revertida la liberalización de la importación.

En los primeros años de la década siguiente se produjo un notorio deterioro de la situación económica en Uruguay y Chile, mientras que Brasil logró mantener e inclusive incrementar sus tasas de crecimiento gracias a una política fuertemente expansionista. En Uruguay y Chile se agudizaron los desequilibrios macroeconómicos, se aceleró la inflación y se produjo una caída del producto, que en el caso de Chile se tornó en un colapso económico. En

ambos países sobrevino el golpe militar en el año 1973 y las nuevas autoridades impusieron un modelo neo-liberal de conducción económica, cuyo carácter era diametralmente opuesto al que estaba vigente desde los años treinta. Uruguay puso en práctica un programa de liberalización gradual del comercio, que con ciertos retrocesos temporales continúa hasta hoy día. El programa de liberalización de Chile fue mucho más intenso y se dió por terminado en 1979, al alcanzar un arancel único de 10% y una liberalización prácticamente completa del comercio exterior.

Las políticas expansionistas del Brasil inclusive sobrevivieron el choque petrolero de 1973. No se ajustó el tipo de cambio, sino a partir de 1974 se fueron imponiendo crecientes restricciones a las importaciones, mientras que se reforzaron los esquemas promocionales de las exportaciones. En lo esencial este enfoque de ajuste incompleto y de insistencia en el crecimiento a todo costo perduró hasta que se precipitó la crisis de la deuda de 1982.

En el caso de Chile el descalabro económico de 1973 y las posteriores medidas drásticas de ajuste y de rebaja arancelaria mantuvieron la economía sumida en un estado de depresión, que duró hasta el año 1978. En este mismo período Uruguay logró imprimir un nuevo dinamismo a su economía, apoyándose en un proceso más gradual de liberalización comercial y en una vigorosa política de promoción de exportaciones, mientras que a partir de 1976 se contó con una creciente entrada de capitales extranjeros. Chile a su vez liberó su mercado financiero en 1979 y este hecho, junto con la amplia disponibilidad de financiamiento externo y la congelación del tipo de cambio, determinaron el rápido endeudamiento del país. El retraso cambiario también fue practicado por Uruguay y Brasil como una medida para contener la inflación, pero esta política en definitiva llevó a un excesivo endeudamiento externo, a un agravamiento del sesgo anti-exportador y al ajuste demasiado tardío de las economías a la situación de deterioro del entorno externo.

El segundo choque petrolero de 1979 socavó las bases del proceso expansivo y la crisis de la deuda de 1982 terminó por interrumpir abruptamente los intentos de capear el temporal mediante el financiamiento externo. Se impuso la necesidad de ajustar fuertemente las economías a las nuevas condiciones. Todos los países se vieron obligados a devaluar repetidamente y de modo masivo sus monedas, se suspendió el programa de liberación comercial

en el Uruguay, Chile elevó temporalmente su arancel y Brasil recurrió a un amplio arsenal de medidas para-arancelarias para contener las importaciones.

Solamente en los últimos pocos años se ha podido observar una cierta relajación de estas medidas. Chile retornó a un arancel bajo único de 15%, Uruguay también aplicó algunas rebajas a sus tarifas de importación y el Brasil manifestó en 1988 su intención de llevar adelante una reforma aduanera tendiente a racionalizar la estructura arancelaria.

III. ALGUNAS LECCIONES QUE SE PUEDEN DESPRENDER DE LAS EXPERIENCIAS LIBERALIZADORAS

1. Un resumen de los principales rasgos de los procesos de liberalización comercial

En el capítulo anterior se ha dado repaso a la experiencia que han tenido tres países latinoamericanos en diversos intentos para liberalizar su comercio exterior. Se ha podido constatar la existencia de más de una coincidencia en las trayectorias recorridas por estos intentos.

A continuación se presentan las principales analogías encontradas:

i) Las primeras tentativas para liberalizar las importaciones se produjeron después de que los países habían llevado a cabo intensivos procesos de sustitución de importaciones con el objeto de industrializar sus economías. Al agotarse la etapa fácil del modelo de desarrollo hacia adentro, se agudizaron los problemas en la balanza de pagos, se recrudeció la inflación y se estancó el crecimiento.

ii) A principios de los años sesenta los países trataron de abordar una nueva fase de crecimiento a través de una apertura hacia el comercio exterior. En los tres países se dió inicio a un proceso de liberalización de la importación que sin embargo solamente en Brasil perduró bajo el nuevo modelo económico implantado por el régimen militar. En los otros dos países los vacilantes ensayos de liberalización fueron prontamente revertidos en respuesta al agravamiento de los desequilibrios comerciales.

iii) La apertura al comercio exterior se manifestó también a través de las políticas de promoción de exportaciones que los países estrenaron en la misma década de los sesenta. Se procuró superar el fuerte sesgo anti-exportador existente mediante una variedad de medidas que llegaban hasta el subsidio directo a la exportación. Estas políticas demostraron tener más persistencia en el tiempo que los programas liberalizadores de las importaciones, aunque su alto costo fiscal y las presiones externas han inducido a su racionalización.

iv) Estas políticas sectoriales se desenvolvían en un entorno internacional de gran dinamismo y receptividad lo que facilitó la apertura por el lado de las exportaciones. No obstante, en lo interno las economías se

caracterizaban por grandes distorsiones y desequilibrios y por un alto grado de intervención del Estado. Este modo de organización creó intereses que se oponían a la liberalización de las economías.

v) El sesgo anti-exportador provenía en primer lugar de la sobrevaluación secular de la moneda nacional, y en menor medida del entramamiento del comercio exterior y de los elevados aranceles. En general hubo un manejo inadecuado de la política cambiaria, ya que con ésta se pretendía también atender a problemas ajenos al sector externo, como era por ejemplo la creciente inflación.

vi) A principios de los setenta los desequilibrios ya presentes se acrecentaron rápidamente, especialmente a partir del primer choque petrolero, y la situación económica y social se hizo insostenible en Chile y Uruguay. En ambos países asumieron regímenes militares que impusieron sendos modelos económicos de corte neo-liberal. El nuevo modelo contemplaba una drástica liberalización de la economía, incluyendo el sector externo. Chile avanzó más en este sentido, pero a un alto costo económico y social. Hacia fines de la década los tres países empezaron a aplicar una política de retraso sistemático y grave del tipo de cambio, que fue la causa principal de su excesivo endeudamiento y de la crisis de 1982.

vii) La crisis de la deuda fue enfrentada con masivas devaluaciones y con mayores y variadas restricciones a la importación. Uruguay tuvo que suspender su segundo programa de rebaja arancelaria y Chile incrementó y diferenció temporalmente su arancel, mientras que Brasil extremó sus modalidades de administración de su comercio exterior. Recién en los últimos pocos años Uruguay y Brasil están manifestando intenciones de liberalizar nuevamente su comercio exterior.

2. Aspectos de la política comercial que ya cuentan con un alto grado de consenso

a) Política de importaciones

Se concuerda que prácticamente todas las economías latinoamericanas se beneficiarían de un mayor grado de apertura. El exagerado proteccionismo ha dado lugar a un aparato industrial que en muchos de sus sectores se caracteriza por su incapacidad de competir en el mercado mundial. Esta

situación, que es el producto de varias décadas de sobreprotección, ha sido agravada por la falta de innovación desde que irrumpió la crisis de la deuda. Además se han acrecentado las presiones externas que abogan en favor de una mayor liberalización de las economías. La mayoría de los países están activamente considerando o sienten la necesidad de reformas y no pocos ya han adoptado programas de liberalización de sus importaciones.

Existe también un amplio consenso sobre lo inconveniente que resultan las restricciones para-arancelarias, ya que éstas estorban grandemente la vinculación con el exterior por su falta de transparencia y por la discrecionalidad con que son aplicadas. Su alto costo implícito aconseja su eliminación en las primeras etapas de un proceso de liberalización de las importaciones. La parte racional de la protección que contienen puede ser incorporada en los aranceles ad-valorem, o cuando corresponde, ser ejercida a través de los regímenes de anti-dumping y de salvaguardia que son reconocidos por el GATT.

En cuanto a las tarifas arancelarias, se sostiene que éstas no deben superar niveles módicos (no podrían superar el 35% si se desea quedar dentro del marco del GATT) y que su dispersión tampoco debe ser exagerada. Vale destacar que aún no existe una posición unificada sobre la proposición de reducir todo el arancel a un arancel único y parejo. De hecho es solamente Chile que cuenta con un arancel uniforme, aunque México parece estar acercándose a tal situación. En este sentido, llama la atención que organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial promueven esta posición extrema entre los países en vías de desarrollo, mientras que ningún país desarrollado tiene un arancel de estas características. Otra cosa es que se recomienda que todas las sobretasas, derechos consulares y demás recargos a la importación sean incorporados a las mismas tasas arancelarias, simplificación que obviamente incrementa la transparencia y la expedición del proceso de importación.

Tal como se expuso en el capítulo I, pueden haber muchas consideraciones que justifican mantener un cierto grado de diferenciación en el perfil arancelario. El argumento tradicional de la industria naciente se ha sumado el que sostiene que también la industria existente puede merecer una protección por algún tiempo más. Así podría ser que esta industria en realidad no es

ineficiente sino que se produce una ilusión de ineficiencia, al no descontar las distorsiones que persisten en estas economías. A este razonamiento los economistas neo-clásicos contestarían que entonces correspondería eliminar estas distorsiones. En su afán de crear su modelo ideal van tan lejos que abogan en favor de una total liberación del mercado de trabajo y de la abolición del salario mínimo. Aún si se pasara por alto la inconveniencia de tal proposición, quedaría todavía el interrogante de cómo llevar adelante este tipo de liberalizaciones ortodoxas en las condiciones dificultosas en que se encuentran las economías latinoamericanas actualmente.

Otras motivaciones que podrían justificar una determinada diferenciación de los aranceles, se relacionan con la potencial contribución de los sectores protegidos a objetivos primordiales de desarrollo, como son la creación de empleo, la generación de divisas, la redistribución de ingresos, la incorporación de nuevas tecnologías, etc. Obviamente existen otros instrumentos que sirven para promover el desarrollo de estos sectores, como serían los subsidios directos, pero el instrumental arancelario tiene la ventaja de ser de aplicación relativamente fácil, mientras que también contribuye a los ingresos fiscales.

En este contexto cabe hacer tres advertencias. En primer lugar, debe asegurarse que la protección arancelaria brindada a ciertos sectores tenga un carácter eminentemente transitorio. Ya no se puede justificar una protección ad infinitum de sectores que nunca podrán adquirir las ventajas comparativas que supone una futura exposición a la competencia mundial. En segundo lugar, hay que insistir en la selectividad de la protección. La protección extraordinaria será solamente otorgada a aquellos sectores que responden estrictamente a un conjunto de criterios previamente fijado en función de los objetivos nacionales de desarrollo. Finalmente, en todo caso es la protección efectiva la que cuenta para la determinación de los parámetros de la protección nominal. Es en función de la protección efectiva a que se aspira, que debe calcularse las tasas de protección nominal y no al revés. El cálculo supone que se disponga de una tabla de insumo producto reciente de un razonable grado de desagregación.

Quizás una de las objeciones más valederas que se puede hacer en contra del planteamiento de un arancel diferenciado no proviene del plano teórico,

sino que se apoya en las dificultades prácticas que involucra su aplicación. La deformación que sufrieron las estructuras arancelarias en el pasado, a causa de las presiones ejercidas por distintos grupos de interés, dieron lugar a perfiles arancelarios cuya eficacia era probablemente muy inferior a la que correspondería a un arancel uniforme. Asimismo, los intereses creados oponen resistencia a las intenciones de rebajar los aranceles. El mismo manejo de un régimen de importación con aranceles diferenciados es más complicado y más costoso que el que contempla una sola tarifa. A este costo directo hay que sumar aquellos indirectos que provienen de las prácticas corruptas a que pueden dar lugar los aranceles diferenciados. Estos se traducen en una pérdida de ingresos fiscales y en una desvirtuación de los fines a que apuntaba la diferenciación.

Esta objeción resulta muy comprensible desde la perspectiva de cual ha sido la experiencia latinoamericana en el manejo de políticas económicas, que discriminaban fuertemente entre las distintas actividades económicas. Probablemente se haya sobrestimado en el pasado la capacidad real de gestión y administración que tenía el Estado. Esta capacidad no parece haberse elevado en mucho en el transcurso de los años e inclusive puede haber sufrido deterioros por los efectos adversos de la recesión. Estas consideraciones apuntan a la conveniencia de mantener los regímenes comerciales lo más simple y transparente posibles. Frente a cualquier diferenciación que se desea introducir hay que pensar sobre los beneficios y los costos de tales medidas. En términos de dispersión arancelaria ésto significaría que se mantiene reducido el rango entre los extremos y posiblemente hay que restringir también el número de las clases tarifarias. La elaboración del perfil arancelario tiene que ser un trabajo eminentemente técnico, donde caben las consultas con los sectores interesados, pero donde predominan las pautas de una metodología previamente acordada.

Otro aspecto que merece la formulación de una política explícita, es el que corresponde a la dimensión temporal del arancel. Como se expuso con anterioridad, la protección "extra" que puede contener la estructura arancelaria para determinadas actividades debe tener un carácter transitorio. Como criterio básico para determinar la duración de la protección y la modalidad de desgravación, se sugiere una apreciación sistemática del tiempo

requerido para que el sector en cuestión pueda adquirir un nivel de competitividad comparable al internacional. Esto significaría en la práctica que se va eliminando la protección a la industria existente que no tiene futuro, y ésto a un ritmo que permite una reasignación de los recursos a otros sectores más competitivos, evitando los traumas innecesarios de un tratamiento de "shock". Por otro lado, sectores nacientes que en un plazo razonable podrían adquirir ventajas comparativas se protegerían con un arancel que decrece en este mismo periodo. El problema básico reside en como evitar la distorsión de esta trayectoria. En este sentido habría que ser menos flexible que en el pasado.

b) Política de exportaciones

De cierto modo, la política de exportaciones constituye la imagen inversa de las políticas que se aplican a la importación. Si no se cree en un régimen de importación articulado, con una cierta diferenciación de los aranceles y medidas ad-hoc para evitar la competencia desleal desde afuera, entonces tampoco se es partidario de una política de promoción de exportaciones que va más allá de la mera facilitación del proceso de exportación y de la información comercial.

Ahora, en cuanto a la política de exportaciones nunca se ha presentado el mismo nivel de controversia que la que se ha dado respecto al régimen de importaciones. Esta diferencia en interés entre ambos temas se explicaría por el hecho que una política de promoción tiene costos mucho más difusos que los que corresponden al régimen de importaciones. Mientras que en las controversias sobre el último tema se oponen entre sí los productores para el mercado interno, los importadores y los productores para la exportación; en el caso de la promoción de las exportaciones parece haber solamente ganadores. Es el Fisco el que en primera instancia soporta los costos de los programas activos de promoción de exportaciones, y el financiamiento de los mismos puede provenir de muchas fuentes no directamente vinculadas con el proceso de exportación. No obstante, es justamente este aspecto de ayuda a la exportación a costo de otras actividades, el que hace que los partidarios del libre mercado se opongan a esta intervención.

En América Latina existe una muy amplia experiencia con distintas modalidades de promoción de exportaciones y a estas alturas resulta posible extraer de ella algunas lecciones que cuentan con bastante aceptación. Sin pretender ser exhaustivo, se presentan a continuación algunas que se consideran las más importantes:

i) No parecen existir objeciones de fondo ni grandes problemas prácticos en llevar a cabo aquellas actividades de promoción que se relacionan con la simplificación y la facilitación en general del proceso de exportación, tales como la provisión de información comercial y la representación oficial en ferias, promoción a través de agregados comerciales y mediante contactos directos entre gobiernos, etc. La participación de los gobiernos en negociaciones comerciales internacionales tampoco es cuestionada, aunque se aboga en favor de un papel más activo del sector empresarial en el proceso de negociación;

ii) Siempre cuando existen casos comprobados de dumping y de competencia desleal por parte de competidores extranjeros se justifica la aplicación de los mecanismos ad-hoc que son reconocidos por el GATT;

iii) La sola existencia de aranceles sobre la importación justifica, desde el punto de vista teórico, la aplicación de medidas compensatorias en favor de la exportación. En la práctica, dichas medidas han tomado muchas formas, desde los certificados de abono tributario hasta el "draw-back", pasando por los regímenes de admisión temporal, las zonas francas y los subsidios directos a la exportación. Algunos de estos regímenes cuentan con mayor aceptación en la comunidad internacional que otros. Varía también el grado de selectividad con que se pueden aplicar y los costos que involucran. Estos son justamente los tres criterios que, en comparación con la eficacia de las medidas, deben guiar la elección del mecanismo o de los mecanismos más apropiados. Debe ser posible defender la medida basándose en los principios del GATT, el costo tiene que guardar relación con el beneficio que se espera de la medida y su aplicación tiene que ser lo más selectiva posible;

iv) Desarrollo de nuevas líneas de exportación. No es solamente el sesgo anti-exportador introducido por los aranceles lo que justifica las medidas destinadas a promover las exportaciones. Tal como se puede fundamentar la aplicación de aranceles que se diferencian en función de ciertos objetivos que

se desea alcanzar, se pueden presentar argumentos que avalan el uso de instrumentos específicos de promoción de exportaciones.

En primer lugar, hay que señalar que tampoco los mercados internacionales están exentos de distorsiones. No es éste el lugar para elaborar sobre el cúmulo de prácticas que existen en el comercio internacional y que hacen que en muchos casos se aleja largamente de los prescritos por el modelo de libre mercado. Bastaría señalar que la mayoría de los países practica de una u otra forma la promoción de exportaciones. El país que no ejecuta ninguna política activa de promoción se pone en desigualdad de condiciones, lo que afectará sin lugar a dudas su potencial de exportación en rubros claves, como son los no tradicionales.

Los argumentos presentados en favor de una protección a la industria naciente pueden ser extendidos, por analogía, a la promoción de nuevas líneas de exportación. Para entrar a un mercado mundial altamente competitivo y en más de un aspecto protegido, se requiere adquirir las economías de escala y la experiencia mínima necesarias. Es en esta fase donde una política decidida de apoyo a la exportación puede jugar un papel decisivo en el desarrollo de nuevos rubros de exportación o de nuevos mercados. Son pocos los países que ahora figuran entre los exportadores más exitosos que no han recurrido a este tipo de medidas. Así es muy común y generalmente aceptada la concesión de créditos contra condiciones preferenciales a aquellas exportaciones que responden a determinados criterios. Existen varios otros instrumentos de promoción que han probado su eficacia y que son aceptados a nivel internacional. Igualmente como en el caso de los aranceles, hay que elaborar una política de promoción que sea a la vez selectiva, eficaz y transitoria, que evite el riesgo de medidas de retorsión por parte de otros países y que tenga un costo aceptable.

v) Por último, conviene destacar que el proceso de exportación tiene que ser destrabado al máximo posible y que generalmente no encuentran justificación los impuestos a las exportaciones tradicionales. Antes de considerar cualquier medida de promoción de exportaciones habría que revisar cuidadosamente todas las obligaciones y trámites que debe cumplir el exportador. La idea central es mantener solamente aquellos que son estrictamente necesarios, ya que está comprobado de sobra que los demás

imponen un alto costo directo e indirecto que puede inclusive inhibir la decisión de exportar.

Los impuestos sobre las exportaciones tradicionales significan una distorsión de la ventaja comparativa con que cuentan estos rubros de actividad y por eso son cada vez menos aceptados. Las pérdidas fiscales que su eliminación supondría pueden en parte ser recuperadas a través de ciertos impuestos internos sobre la producción exportable que probablemente se ampliaría, una vez removido el gravamen a la exportación.

c) Política cambiaria

La política cambiaria conforma el tercer elemento esencial del régimen de comercio exterior. América Latina ha acumulado una vasta experiencia en la aplicación de distintos tipos de política cambiaria. La noción que se tenía de los condicionantes de esta política ha ido evolucionando en el transcurso de los años y últimamente parece estar surgiendo una mayor coincidencia entre las diversas prácticas. En el pasado las distintas experiencias no siempre han sido las más felices y frecuentemente las políticas cambiarias inadecuadas han dado lugar a graves distorsiones y desequilibrios económicos. Desde los tipos de cambios fijos con que los países emergieron de la Segunda Guerra Mundial, hasta la actual tendencia generalizada de mantener el tipo de cambio real alto y lo más estable posible, han habido muchos sistemas cambiarios distintos.

Han quedado atrás los enfoques teóricos que no se ajustaban a la realidad de América Latina y, ahora, las políticas se guían por consideraciones pragmáticas que incluyen la necesidad de ofrecer a los agentes económicos la perspectiva de un tipo de cambio real estable. Este último requerimiento resulta difícil de satisfacer en las condiciones de inestabilidad que caracteriza la mayoría de las economías latinoamericanas hoy día. Por lo pronto no hay lugar para cambios fijos. Las elevadas y cambiantes tasas de inflación exigen que opere un sistema de ajustes periódicos a la tasa de cambio. A fin de mantener la competitividad global de la economía, se suele optar por un sistema que devalúa el tipo de cambio según la diferencia entre la tasa de inflación interna y el promedio de la inflación en los principales socios comerciales. Este sistema ofrece un mínimo de seguridad a los

distintos agentes económicos, ya que resulta transparente y dentro de ciertos límites se puede prever el futuro desarrollo de la tasa de cambio nominal.

La política cambiaria sirve en primer lugar para asegurar un cierto equilibrio en la balanza comercial. Incide directamente en la competitividad a corto plazo de la economía, aunque la llamada "competitividad auténtica" no se puede alcanzar a través de devaluaciones competitivas. Además, es aceptable la conveniencia de una devaluación excepcional en el caso que se decide aplicar una política de reducción global de los aranceles, ésto para compensar la pérdida de protección y para garantizar el desequilibrio en la balanza comercial. Lo que ya no resulta aceptable es el uso de la política cambiaria para alcanzar fines que se encuentran claramente en áreas donde deberían aplicarse otros instrumentos más específicos, como sería el caso del combate a la inflación.

El uso inadecuado de la política cambiaria ha dado lugar en el pasado a graves desequilibrios en la balanza comercial y ha sido una de las causas de la actual situación de sobreendeudamiento en que se encuentra la región. En general, tiene que existir cierta concordancia entre las distintas políticas económicas y un desajuste en una de ellas no tiene que ser compensado con otro tanto en una otra área de política. Así cabe guardar el equilibrio entre las políticas arancelarias, la política cambiaria y la política de promoción de exportaciones, lo que supone también un manejo adecuado de las políticas monetarias y fiscales.

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS CONDICIONES
INICIALES, LA TRAYECTORIA Y LOS RESULTADOS
DE UN PROCESO DE LIBERALIZACION

1. Condicionantes iniciales

Las tres experiencias comentadas en capítulos anteriores y varios estudios recientes sobre políticas de liberalización ^{2/} permiten formular algunas conclusiones sobre la incidencia de la situación inicial a partir de la cual se empieza a liberalizar el sector externo.

Son buenos candidatos para la liberalización aquellos países pequeños que tienen escasos recursos naturales y que por largos años han sobreprotegido determinados sectores de su economía. Por lo contrario, países con mercados grandes y con muchos recursos pueden depender en mayor grado de su mercado interno para la colocación de sus productos y para el abastecimiento requerido, por lo que sentirán menos la necesidad de abrir sus economías al comercio exterior. No obstante, estos últimos países tendrán también mayores aspiraciones en el terreno de la industrialización y tarde o temprano toparán con los límites impuestos por el tamaño de sus propios mercados. Políticas ambiciosas de promoción de exportaciones pueden compensar en buena parte el sesgo anti-exportador, pero el alto costo directo e indirecto de éstas y otras medidas intervencionistas suele agotar este proceso de apertura parcial hacia el exterior. Es entonces cuando se vuelven cada vez más fuertes las voces que reclaman por una apertura desde el lado de las importaciones y por una liberalización en general de la economía.

Estos programas de liberalización comunmente comprenden rebajas de los niveles arancelarios, eliminación de las restricciones para-arancelarias y simplificación de todo el proceso de importación y de exportación. Pueden abarcar además una racionalización de la política de promoción de exportaciones; eliminación de las restricciones cambiarias y la adaptación de una política que garantiza un cambio real alto y estable; racionalización de las políticas de fomento sectorial y, en general, la eliminación al máximo

^{2/} Véase bibliografía adjunta.

posible de las distorsiones en los mercados de bienes, servicios, capitales y del trabajo. Todo este conjunto se complementaría con políticas fiscales, monetarias y crediticias acordes que buscan los equilibrios macroeconómicos, la eliminación de las distorsiones, el retroceso de la intervención estatal y, en fin, la revalorización del sector privado y del mecanismo de mercado como actores y rectores primordiales de la actividad económica.

Las propuestas arriba esbozadas han ganado adeptos en América Latina en la medida que se iban dando por agotados los modelos de crecimiento hacia adentro. La situación prolongada de estanflación en que se debaten prácticamente todos los países hace que se busquen nuevos cauces de crecimiento no inflacionario, que pasan por una mayor apertura al comercio exterior y por una liberalización de las economías. Estas políticas en su forma más ortodoxa son firmemente impulsadas por organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial y por los acreedores de la deuda externa, apoyándose en la situación de evidente desarreglo en que se encuentra la economía regional. La misma crisis de la deuda obliga a los países a extremar su potencial de exportación y se considera que la liberalización de las economías es un ingrediente indispensable de este esfuerzo. La mayoría de los países están activamente considerando esta opción o ya la están llevando adelante, por lo que se hace sentir la necesidad de un mayor intercambio de ideas y de experiencias en esta materia.

Así se ha podido establecer que tienen mayor posibilidad de persistir los intentos de liberalización que se dan a partir de una experiencia de agotamiento del proceso de crecimiento, que termina en una situación próxima al colapso de la economía. Los programas más contundentes de liberalización de Chile, Uruguay y Brasil se dieron justamente en aquellas circunstancias que coincidentemente, en los tres países, desembocaron en la implantación de regímenes políticos de corte autoritario. Como se afirma en el estudio del caso de Chile, las circunstancias eran lo suficientemente difíciles como para apelar a un cambio fundamental de enfoque en el ámbito económico. Obviamente, la existencia de un régimen autoritario facilita llevar adelante un proceso de cambio fundamental en el modelo económico, ya que las situaciones de conflicto y de resistencia por parte de grupos de interés que se sientan afectados son superados por un simple decreto o decisión administrativa.

Para evitar malos entendidos, con la anterior constatación solamente se desea afirmar que la liberalización de la economía supone un gran acervo de voluntad política para llevar a cabo el proyecto y que esta situación solamente suele darse en condiciones especiales. Lo cierto es que muchos países latinoamericanos se encuentran en una encrucijada económica grave que ya lleva bastantes años y que pide una solución urgente. En lo político el panorama se presenta igualmente complicado. En definitiva, la implantación de un nuevo modelo económico supone un alto grado de estabilidad política, y, en el caso de un régimen democrático, un grado también elevado de consenso sobre la materia.

Así como el estrangulamiento externo parece estar en la base de la decisión de liberalizar la economía, la aparición de graves desequilibrios en la balanza comercial durante el proceso de liberalización, frecuentemente fue el factor detonante de la interrupción de este. No es necesario que el desequilibrio se deba a la liberalización de las importaciones. Es más, los que proponen estas políticas sostienen que la balanza comercial debe registrar una rápida mejora, justamente a causa de la liberalización. En los casos concretos en que las importaciones mostraron un crecimiento desmedido culpan de este fenómeno a las políticas macroeconómicas equivocadas, como sería el retraso del tipo de cambio. Tampoco aceptan que los "shocks" externos por sí solos pueden interferir en el proceso de liberalización, pero la experiencia ha demostrado que en la práctica estos constituyen una causa importante de su paralización y reversión. A la luz de estas experiencias, resulta lógico que normalmente se recomienda una devaluación frontal de la moneda nacional al iniciarse el proceso de liberalización y la implantación de una activa política de promoción de exportaciones, esto a fin de mejorar los precios relativos de la exportación vis-a-vis los de la importación.

2. Secuencia de las reformas

Como se comentó en el acápite anterior, los intentos de liberalización suelen producirse en la situación de una economía deteriorada, donde la ausencia de crecimiento se combina con altas tasas de inflación. Por este motivo es común que las políticas de liberalización son presentadas en un solo "paquete" con

las políticas de estabilización. Es más, cuando las tasas de inflación sobrepasan ciertos niveles (50% por año es una tasa frecuentemente citada) se postula que las medidas de estabilización anteceden a la reforma del sector. Por otra parte, cabe advertir sobre el peligro evidente que proviene de la aplicación simultánea de una política fuertemente contractiva y de una apertura acelerada al comercio exterior por el lado de las importaciones. En este caso, las secuelas del desajuste temporal que supone el proceso de reasignación de factores se suman a los efectos recesivos de la contracción, lo que fácilmente puede tornarse en una situación política muy difícil de manejar.

Siguiendo de cerca la receta "clásica" para un programa de reformas económicas que contaría con las mayores posibilidades de éxito, se podría proponer entonces el siguiente itinerario tentativo:

- a) Restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos
 - i) Devaluación de la moneda nacional;
 - ii) Reducción del déficit fiscal.
- b) Liberalización de la economía interna
 - i) Liberalización de los mercados nacionales de bienes y servicios, inclusive del de trabajo;
 - ii) Liberalización del mercado financiero.
- c) Liberalización del sector externo
 - i) Levantamiento de las medidas para-arancelarias;
 - ii) Programa de rebaja arancelaria;
 - iii) Programa de promoción de las exportaciones;
 - iv) Liberalización de la entrada de capitales extranjeros.

Como se advierte a primera vista, se trata de un programa bastante amplio y a la vez algo rígido. Tiene la virtud de llamar la atención sobre la conveniencia de estudiar detenidamente la secuencia a seguir, ya que el resultado final puede ser muy distinto de un caso a otro. Así, tendría poco sentido liberalizar la economía mientras que aún imperan elevadas tasas de inflación, siendo esto último el factor más distorsionador de toda la actividad económica. La decisión de devaluar incide asimismo en muchas áreas y no se tomará de modo irreflexivo. La liberalización de los mercados significa la abolición de prácticas y privilegios que datan de muchos años atrás y por

eso, sin lugar a dudas, topará con fuertes resistencias. La llamada "liberalización del mercado" de trabajo constituye un caso en sí por sus implicaciones éticas. La liberalización de los mercados financieros constituye otro capítulo aparte y de especial cuidado, considerando las experiencias negativas que se registraron en varios países del Cono Sur recientemente.

Finalmente, los diversos aspectos de la liberalización del comercio exterior se discutieron en los capítulos anteriores. En este contexto cabe quizás advertir que tampoco en este caso se deben esperar grandes éxitos. La apertura hacia la importación no rebaja la inflación, puede crear desempleo en los sectores afectados y su potencial efecto sobre las exportaciones se produce, en el mejor de los casos, después de varios años. El efecto dinamizador sobre las importaciones es mucho más inmediato y puede tornarse explosivo en el caso de un retraso cambiario combinado con la disponibilidad de amplio financiamiento externo. Donde probablemente se producen los efectos más discernibles es sobre la reasignación de los factores y sobre la productividad, donde las ganancias parecen ser importantes.

3. Velocidad de las reformas

Mucho se ha discutido también sobre la velocidad más conveniente para llevar a cabo los programas de liberalización. Han habido unas pocas experiencias de tratamiento "shock" en la región, que a la postre alcanzaron las metas específicas trazadas y donde inclusive fue posible incrementar sobre la marcha el ritmo de las reformas. Por el otro lado figuran muchos intentos de liberalización más moderados que por diversas razones quedaron cortos en su acometido. Hay evidencia empírica recogida en estudios del Banco Mundial^{3/} que sugiere que los intentos fuertes tienden a sostenerse, especialmente si la primera ronda de liberalización es contundente. Asimismo, programas que sobrepasaron de modo incólume los primeros cinco o seis meses de duración tienen una buena posibilidad de mantenerse indefinidamente.

Parecen existir entonces varios argumentos en favor de programas decididos y de relativo rápido desarrollo. Es importante que el programa

^{3/} Ver bibliografía adjunta.

mantenga su credibilidad, y por eso no puede ser de ritmo demasiado lento o vacilante. El riesgo de que se presenten coyunturas externas desfavorables incrementa con el transcurso del tiempo y esto constituiría otro motivo para aplicar un programa de duración moderada.

No obstante, ningún programa rinde resultados inmediatos y se debe prever un período inicial conflictivo cuando ya se manifiestan los costos y aún no aparecen los beneficios. Consideraciones de credibilidad y de costo y beneficio tienen que guiar en general las decisiones sobre el ritmo de las reformas. Los distintos agentes económicos deben disponer de suficiente tiempo para readecuar la asignación de sus recursos a las nuevas condiciones de competencia. El ritmo de las reformas tiene que ser entonces lo suficientemente rápido para mantener su momento, sin que llegue al extremo de un tratamiento "shock" que destruye innecesariamente capacidad productiva y puestos de trabajo.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. MICHAEL MICHAELY, Trade Liberalization: "The lessons of experience", resumen basado en una serie de estudios empíricos llevados a cabo por un proyecto de investigación sobre el tema de la liberalización comercial, Banco Mundial, Washington, DC, 1988.
2. VITTORIO CORBO Y JAIME DE MELO, "Lecciones sobre las reformas económicas en el Cono Sur", traducción de un artículo publicado en The World Bank Observer, julio de 1987.
3. JULIO NOGUES, "The choice between unilateral and multilateral trade liberalization strategies", Serie Working Papers del Banco Mundial, julio 1989.
4. LARRY WILLMORE, "A note on Costa Rican Commercial Policy", mimeo, CEPAL, México, julio 1989.
5. HERMANN VON GERSDORFF, "Reforma del régimen de importaciones en México", mimeo, CEPAL, México, enero 1989.

Anexo 1

LA LIBERALIZACION COMERCIAL EN EL BRASIL

INDICE

	<u>Página</u>
I. INDUSTRIALIZACION Y CRECIENTE PROTECCIONISMO, 1930-1974	35
1. El período pre-guerra	35
2. Políticas comerciales y cambiarias, 1945-1960	35
3. El intermedio conflictivo de 1961 a 1964	36
II. LIBERACION COMERCIAL Y MAYOR APERTURA AL COMERCIO INTERNACIONAL, 1964-1974	37
1. Políticas de estabilización y simplificación de los procedimientos de comercio exterior, 1964-1967	37
2. Reducción de los niveles arancelarios, 1967, y liberalización de facto, 1966-1974	37
3. Una política macroeconómica expansionista, 1968-1974	38
4. La política de promoción de exportaciones	39
III. EL CHOQUE PETROLERO DE 1973 Y EL LENTO AJUSTE DE LA ECONOMIA HASTA 1983	40
1. La respuesta al choque petrolero	40
2. Agotamiento del proceso de crecimiento y crisis de la deuda	41
IV. LA POLITICA COMERCIAL DESPUES DE LAS CRISIS DE LA DEUDA Y LA REFORMA ADUANERA DE 1988	42
1. La política de importaciones	42
2. La reforma aduanera de 1988	43
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	45

I. INDUSTRIALIZACION Y CRECIENTE PROTECCIONISMO, 1930-1974

1. El período pre-guerra

Generalmente se identifica el proceso de industrialización con el período después de la Segunda Guerra Mundial, pero de hecho éste comenzó mucho antes. Ya en el siglo pasado la industria incipiente gozaba de la protección de aranceles relativamente altos. No obstante, en aquella época el nivel de los aranceles fue principalmente determinado por motivos de recaudación de recursos fiscales, lo que no impedía que ciertas ramas industriales se desarrollaran rápidamente a base de la demanda local. Por lo demás, había poca intervención estatal en el funcionamiento de los mercados y no existía una política de desarrollo industrial como tal.

A partir de la crisis mundial de los años treinta se fue intensificando gradualmente la acción del Estado, directamente a través de sus empresas, e indirectamente mediante políticas selectivas y de control. Sin embargo, sólo después de la guerra dichas políticas adquirieron la forma de un conjunto más o menos coherente que apuntaba explícitamente a la industrialización.

2. Políticas comerciales y cambiarias, 1945-1960

En los años inmediatamente después de la guerra, el tipo de cambio se encontraba fuertemente sobrevaluado, por lo que las importaciones registraron un rápido ascenso. En vez de optar por la devaluación, las autoridades impusieron un sistema de permisos de importación en el año 1947. Las divisas se concedían atendiendo al carácter de esencialidad del producto y considerando la competencia que su importación implicaría para la producción interna. En aquella época la estabilidad del tipo de cambio nominal aún se identificaba con el estado de buena salud de la economía. Gracias a los controles restrictivos sobre las importaciones y a un auge de la exportación cafetalera, dicho conjunto rudimentario de políticas pudo sostenerse hasta el año 1952, cuando se produjo un déficit comercial exorbitante.

En el año 1953 se instaló un sistema de cambios múltiples que contemplaba cinco categorías de importaciones, lo que de hecho se tradujo en una devaluación para cada una de ellas. En los años subsiguientes dichas tasas cambiarias fueron devaluadas lentamente, mientras que el tipo de cambio correspondiente a las exportaciones se mantuvo siempre por debajo de las primeras. El sesgo antiexportador resultante y la tendencia subyacente a la sobrevaluación de la moneda nacional indujo a las autoridades a echar mano al instrumental arancelario. En 1957 se elevaron notablemente los niveles arancelarios y se introdujo una mayor diferenciación entre las distintas categorías, discriminando especialmente contra aquellos bienes que más competían con la producción nacional. Se creó el Consejo de Política Aduanera (CPA) que fue investido con facultades para variar los niveles arancelarios según su criterio. Data de aquel año también la conocida Ley del Similar que permite al CPA prohibir las importaciones de productos que tienen oferta interna.

Desde 1957 a 1960 se continuó la política de devaluaciones periódicas favoreciendo de este modo en algo a las exportaciones. No obstante, estas últimas no superaron su letargo debido a que las devaluaciones aún no fueron suficientes para compensar el sesgo antiexportador introducido por la política de sustitución de importaciones.

3. El intermedio conflictivo de 1961 a 1964

El programa de industrialización a cualquier costo que imperó en el período 1955-1960, junto con la ejecución de grandes proyectos como la construcción de Brasilia, dieron lugar a elevados déficits públicos y una consiguiente aceleración del proceso inflacionario.

En 1961 se unificó el tipo de cambio y la moneda nacional fue devaluada en 40%. No obstante, quedó rezagada la política monetaria y la inflación continuó creciendo aceleradamente. El país entró en un período de gran efervescencia social y política y en 1964 sobrevino el golpe militar.

II. LIBERACION COMERCIAL Y MAYOR APERTURA AL COMERCIO INTERNACIONAL, 1964-1974

1. Políticas de estabilización y simplificación de los procedimientos de comercio exterior, 1964-1967

La prioridad inmediata del gobierno militar que asumió en abril de 1964 no correspondía a la rebaja arancelaria, sino se dirigía al control de la inflación que se había acrecentado de modo preocupante en el período 1961-1964. Se adoptaron una serie de medidas de corte ortodoxo tendientes a lograr la estabilización, entre las cuales se puede destacar la maxidevaluación de mayo de 1964.

En el campo comercial se optó inicialmente por la simplificación de las ingerencias administrativas en la importación y exportación. Se redujeron los depósitos previos, se levantaron algunas prohibiciones de importación y se dió inicio a una política de financiamiento y de rebaja de los impuestos a las exportaciones. En el año 1964 se puso además en práctica el sistema de "draw-back" que había sido aprobado en 1957, pero que no había operado. En estos años aún no se modificó la estructura arancelaria formal.

2. Reducción de los niveles arancelarios, 1967, y liberalización de facto, 1966-1974

Hacia 1966 había mejorado notablemente la situación en la balanza de pagos y solamente entonces el gobierno decidió actuar sobre los aranceles. En marzo de 1967 puso en vigencia un nuevo arancel que significó una rebaja hasta aproximadamente la mitad de la mayoría de las tarifas sobre las manufacturas y en una proporción aún mayor para una buena cantidad de bienes de consumo. No obstante, se mantuvo la estructura típica del arancel brasileño con una alta protección para bienes de consumo y una menor para bienes intermedios y de capital. Con todo, diversas estimaciones del efecto producido coinciden en que aquella reforma determinó una reducción sustancial de los niveles de protección efectiva. Posteriormente, un deterioro temporal de la cuenta corriente y presiones ejercidas por los productores que perdieron protección

indujeron a la autoridad a elevar nuevamente las tasas arancelarias, aunque éstas no alcanzaron a los niveles de antaño.

A partir de 1969 se redujeron las presiones sobre la balanza de pagos. Influyeron en dicha mejora el buen desempeño de las exportaciones pero más aún contribuyó el masivo ingreso de capital extranjero, tanto en la forma de capital financiero como a través de inversión extranjera directa. Estos factores permitieron que en los años siguientes y hasta 1974 se pudo continuar con una política de liberalización gradual y selectiva de las importaciones. En aquellos años no se introdujeron modificaciones formales adicionales en el arancel aduanero, sino que se produjo una sensible disminución en la presión tarifaria mediante el frecuente otorgamiento de exenciones. De aquel tiempo data también la creciente injerencia de diversos organismos autónomos en la política de importaciones. Entidades como el Consejo de Desarrollo Industrial, el Consejo de Política Arancelaria y agencias estatales encargadas del desarrollo regional ejercieron profusamente las facultades que obtuvieron para otorgar concesiones tarifarias a la importación de bienes de capital y productos intermedios. Se estima que estas reducciones de facto redundaron en otra rebaja significativa de la presión arancelaria, que se sumó a la impuesta en 1967.

3. Una política macroeconómica expansionista, 1968-1974

Para comprender mejor el proceso de liberalización comercial comentado en el acápite anterior conviene situar este en el marco de la política macroeconómica llevada a cabo desde 1968. Una vez que se logró un cierto grado de estabilización de la economía a partir de las políticas del período 1964-1967, se produjo un claro viraje en la dirección económica bajo la orientación del nuevo Ministro de Finanzas, Antonio Delfin Neto. La disminución de la inflación y la existencia de capacidad ociosa en la economía permitieron redirigir el énfasis hacia el crecimiento, alejándose de la política de contención de la demanda agregada.

La fijación del tipo de cambio, combinada con la persistente inflación producían una constante tendencia a la sobrevaluación de la moneda nacional. En 1968 se introdujo un sistema de minidevaluaciones frecuentes o "crawling

peg" que se guiaba por la diferencia entre la inflación interna y la norteamericana. Al reducir la inseguridad sobre el comportamiento de la tasa real de cambio se favoreció notablemente la mayor apertura de la economía al comercio exterior, tanto por el lado de las importaciones como por el de las exportaciones.

4. La política de promoción de exportaciones

Los efectos de la estabilidad cambiaria real se manifestaron más nitidamente sobre las exportaciones y se sumaron a otros elementos de promoción de exportaciones ya presentes desde principios de los años sesenta. Si en el período 1955-1960 se había aplicado una política de desarrollo industrial claramente basada sobre la demanda cautiva del mercado interno, dicho modelo mostró signos de agotamiento a principios de los años sesenta, lo que dió lugar a una nueva fase de crecimiento caracterizada por su apertura al comercio exterior.

Como se comentó antes, ya en 1961 se había unificado el tipo de cambio y en 1964 se decretó una maxidevaluación y se puso en práctica el sistema de "draw-back". Fueron además rebajados los impuestos a las exportaciones y se puso en funcionamiento un sistema de financiamiento preferencial para la exportación.

Conjuntamente con las medidas de liberalización de las importaciones, estas políticas marcaron una época de una clara apertura al comercio exterior que coincidió con un período de un elevado dinamismo para la economía brasileña en su conjunto.

III. EL CHOQUE PETROLERO DE 1973 Y EL LENTO AJUSTE DE LA ECONOMIA HASTA 1983

1. La respuesta al choque petrolero

Al producirse el primer choque petrolero en 1973 las autoridades económicas no reaccionaron inmediatamente. No previendo la envergadura y la duración en este deterioro de los términos de intercambio, pretendieron financiar el consecuente déficit con un mayor endeudamiento externo. En el año 1974 el desequilibrio externo se agudizó rápidamente pero se mantuvo la política del "crawling peg". En vez de ajustar el tipo de cambio a la nueva situación, se optó por restringir las importaciones a través de otros medios. En junio se suspendió todo financiamiento de importaciones con aranceles superiores a 55% y a la vez se duplicaron las tarifas de unos 900 productos considerados superfluos. En el transcurso de los años 1975 y 1976 se fueron añadiendo nuevas medidas restrictivas en la forma de pre-pago de las importaciones, incrementos tarifarios, depósitos previos y limitaciones a los gastos de turistas brasileños en el exterior.

Por el lado de las exportaciones se reforzaron los esquemas promocionales como el BEFLEX (Beneficios Fiscales para la Exportación) y estas modalidades se hicieron extensivas a la exportación de invisibles.

Ni el cúmulo de estas medidas fue capaz de revertir el desarrollo desfavorable de las cuentas externas. Tan sólo a fines de 1979 se decidió devaluar el cruzeiro en 30% mientras que a la vez se proseguía con el sistema de mini-devaluaciones. En abril de 1980 se extendió el Impuesto sobre las Operaciones Financieras (el IOF) de 15% a la compra de divisas para la importación de bienes y servicios, lo que equivalía a una devaluación disfrazada, y esta tasa fue posteriormente incrementada a 25%.

A partir de 1981 las importaciones fueron sujetas a programas anuales de importaciones, que los importadores tenían que someter a la CACEX. Este organismo tenía la última palabra en la aprobación de permisos de importación y en muchas ocasiones desalentaba a potenciales importadores mediante demoras en la tramitación de la documentación.

2. Agotamiento del proceso de crecimiento y crisis de la deuda

Durante todo el período 1974-1980 la economía mantuvo su dinamismo con tasas promedias anuales de crecimiento de más de 6%. Pero en 1981 dicha tendencia llegó a un fin abrupto y el producto cayó en un 2%, siendo este el mayor retroceso de todo el período de posguerra. Solamente entonces las importaciones se contrajeron, pero la balanza comercial empeoró en 1982 al descender aún más las exportaciones bajo los efectos de la recesión internacional. Sin embargo, las mayores presiones provinieron de la cuenta de servicios donde se multiplicó rápidamente el cargo del servicio de la deuda. A partir de la moratoria mexicana ocurrida a mediados de 1982, la situación se hizo insostenible ya que desaparecieron casi por completo las entradas de capital extranjero voluntario. Sobrevino a principios de 1983 una devaluación adicional del tipo de cambio de 30% y se aceleró el paso del "crawling peg", con lo cual se puso fin a un largo período de sobrevaluación de la moneda nacional.

IV. LA POLITICA COMERCIAL DESPUES DE LAS CRISIS DE LA DEUDA Y LA REFORMA ADUANERA DE 1988

1. La politica de importaciones

Junto con la devaluación de la moneda, se intensificó el control administrativo ejercido sobre las importaciones a fin de mantenerlas dentro del estrecho marco de la disponibilidad de divisas. Este conjunto de medidas restrictivas se plasmó de la siguiente forma:

a) Una estructura tarifaria que, con pequeñas modificaciones, se basaba en los aranceles fijados mediante la reforma de 1967;

b) La amplia presencia de una protección arancelaria redundante en prácticamente todos los sectores;

c) La aplicación de tributos adicionales como el IOF, tasas para el mejoramiento de la marina mercante, etc., que implicaban sobretarifas tan altas como el 28% en la industria de transformación;

d) Una amplia utilización de restricciones no tarifarias tales como las listas de productos con importación suspendida, autorizaciones previas, cuotas anuales de importación por empresa, etc., que afectaban a más de la mitad de los productos de las industrias de transformación.

Por otro lado, se mantenían en vigencia 42 regímenes especiales de importación por medio de los cuales casi el 70% de las importaciones gozaba de la exención o de una reducción de los derechos. De este modo, se va dando lugar a una política de importación de estructura compleja, que se caracteriza por altas tarifas nominales, recargos ad-hoc y un control administrativo extenso de la importación, compensada por un gran número de exenciones que posibilitan y abaratan la entrada de los muchos bienes que califican. Dicha política se orienta en primer lugar por consideraciones de balanza de pagos, pero también se contemplan fines de desarrollo sectorial y regional. Sus principales desventajas residen en su falta de transparencia y en la inestabilidad de los precios relativos, que es producto de los continuos ajustes introducidos a las medidas y de la marcada discrecionalidad en su aplicación.

2. La reforma aduanera de 1988

La política de importaciones se mantiene, en su esencia, hasta el momento actual. El férreo control ejercido sobre las importaciones y la elevación de los niveles de exportación logrados en los últimos años determinaron la generación de un superávit comercial cada vez mayor, pero esta es prácticamente la única meta de política económica que se logra, y a un altísimo costo. Así, la inflación se empujó sobre el 1 000% anual en 1988 y la economía entró en situación de estancamiento, que es agravada periódicamente por las crisis que se originan en la aún no resuelta situación del sector externo.

La persistencia de la situación de estanflación que aqueja a la economía, el siempre presente peligro de la crisis del sector externo, el alto costo de las políticas intervencionistas y la creciente tendencia hacia la liberalización que se impone en la región, deben haber intensificado las presiones para reformar la política de comercio exterior.

En julio de 1988 el Consejo de Política Aduanera (CPA), aprobó una propuesta para introducir una mayor racionalidad en la estructura arancelaria a través de una reducción generalizada de las tarifas, la unificación de los recargos ad-hoc a las importaciones (con excepción de la tasa para el mejoramiento de la marina mercante), y la eliminación parcial de los regímenes de excepción.

La reforma se propone adecuar la estructura arancelaria a las exigencias que impone el momento actual de desarrollo industrial, utilizando para sus orientaciones una comparación de las diferencias existentes entre los precios internos y los externos para los principales productos de los distintos complejos industriales. Esto supone, entre otros elementos, la eliminación de la redundancia incorporada en la tarifa. Cálculos preliminares indican que el ajuste propuesto aún no eliminaría la redundancia en un contingente sustancial de la industria de transformación. Asimismo, introduciría una escala de protección más favorable a los bienes de capital y a los bienes de consumo basada en tarifas cercanas al 50%, mientras que los bienes intermedios recibirían una protección nominal de solamente 31.4%.

Con respecto a los regímenes especiales, la propuesta final plantea la eliminación de las exenciones correspondientes a tan sólo un 15.8% de las importaciones totales, no considerando el petróleo. Este resultado se alejaría en mucho de la propuesta original que contemplaba la mantención de unas pocas excepciones como el "draw-back", las zonas francas, el BEFLEX y los regímenes de dos agencias de desarrollo regional.

En resumen, la reforma arancelaria ajustaría las tarifas a las necesidades del desarrollo industrial actual y eliminaría una parte no desdeñable de las redundancias. Por otra parte, sería mucho menos eficaz en la eliminación de los regímenes especiales y de las restricciones no-arancelarias, lo que deja abierta la posibilidad de un futuro entramamiento del régimen de comercio exterior. En este sentido, no se puede considerar la actual reforma como un alejamiento definitivo de las prácticas del pasado. Además, para su aplicación se ha optado por un enfoque gradualista que comprende entre otros aspectos la negociación del proceso de apertura con los distintos grupos de intereses. Dicha aproximación no necesariamente es poco aconsejable, pero existe el obvio peligro de una desviación del derrotero originalmente fijado a causa de las presiones ejercidas.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- DONALD COES, "A política de comercio exterior do Brasil: precedentes e perspectivas", presentación en la Conferencia "Por uma nova política de comercio exterior de Brasil", organizada por el Banco Mundial y la Fundación Getulio Vargas, Sao Paulo, abril 1988.
- DONALD COES, "The timing and sequencing of trade liberalization, Brasil 1964-1976", estudio preparado para el Banco Mundial, Washington, mayo 1987.
- HONORIO KUME, "A proteção efetiva proposta na reforma tarifária de 1988", versión resumida de un trabajo realizado para el Banco Mundial. Fundação centro de estudos do comércio exterior, julio 1989.
- HONORIO KUME, "A reforma tarifária de 1988 e a nova política de importação, Fundação centro de estudos do comércio exterior, julio 1989.
- José L. Carvalho, "Liberación de las restricciones comerciales en Brasil". Revista Comercio Exterior, vol. 35, nº 12, diciembre 1985 y vol. 16, nº 12, México, enero 1986.

Anexo 2

LA LIBERALIZACION COMERCIAL EN CHILE

INDICE

	<u>Página</u>
RASGOS PRINCIPALES DE LA LIBERALIZACION COMERCIAL EN CHILE	49
1. Introducción	49
2. Las principales medidas adoptadas en el período 1974-1979	51
3. El período de posliberalización comercial, 1980-1988	55
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	58

RASGOS PRINCIPALES DE LA LIBERALIZACION COMERCIAL EN CHILE

1. Introducción

El episodio de liberalización comercial más significativo que se haya realizado en Chile en las últimas décadas, fue el que se inició en 1974, con una reforma radical de la política comercial, que por su profundidad, intensidad y extensión en el tiempo, significó una clara ruptura con la pasada historia de restricciones comerciales del país.

Si bien había surgido otro intento de liberalización comercial en los años cincuenta, como lo fue el episodio de 1956-1961, éste no tuvo mayor trascendencia, porque fue una experiencia que sufrió reveses en sus objetivos de liberalización, con resultados que imponían el retorno a políticas comerciales proteccionistas, tipos de cambio múltiples, etc.^{1/}

A diferencia de este intento, que se podría caracterizar como gradual y vacilante, el proceso de liberalización emprendido por el nuevo gobierno a mediados de los años setenta se distinguió por una política clara, reflejada en medidas vigorosas y decisivas. Estas medidas se insertaron además en un contexto particular, en el que existía una percepción de colapso económico en muchos sectores sociales, a lo que se sumó un cambio radical del régimen político; es decir, se trataba de un escenario en el que las circunstancias eran lo suficientemente difíciles como para apelar a un cambio fundamental de enfoque en el ámbito político y económico.

En lo económico, este cambio de enfoque se fundamentaba en la idea de que los problemas que había enfrentado la economía chilena hasta 1973, provenían de una estructura económica demasiado cerrada y proteccionista y de una excesiva intervención estatal en los asuntos económicos. El diagnóstico que se hacía sobre las estrategias de desarrollo tradicionales, basadas en la sustitución de importaciones, señalaba que éstas no sólo se habrían agotado, sino que también estaban alejando al país de toda racionalidad económica. A juicio del equipo económico que asumía la conducción del proceso, era

^{1/} Véase, Sergio de la Cuadra y Dominique Hachette, The timing and sequencing of a trade liberalization policy: the case of Chile. Universidad Católica de Chile, 1988.

necesario definir una nueva estrategia de desarrollo, que permitiera superar los problemas del excesivo estatismo, de un mercado de capitales demasiado regulado, del déficit de la balanza de pagos, de la inflación crónica, de la subvaluación del tipo de cambio, y de la ineficiencia de la asignación de recursos.

Las reformas que se adoptaron están basadas en un modelo que se ha denominado neoliberal y cuya aplicación está sustentada en los siguientes principios:

i) el agente motor del desarrollo económico lo pasa a ser el sector privado, con la consecuente reducción del rol del Estado en la actividad económica; se considera que las empresas privadas son más eficientes que las públicas;

ii) las decisiones de política económica son guiadas por los mecanismos de libre mercado y es el mercado el centro regulador exclusivo de la asignación de recursos. Se sostiene que sólo el mercado es capaz de determinar las actividades más rentables y la forma más eficiente de alcanzar un proceso de desarrollo permanente;

iii) las relaciones económicas con el exterior pasan a ocupar un rol protagónico y se postula que en el caso de un país pequeño es fundamental dismantlar todo tipo de restricciones al comercio internacional, con el objetivo de especializarse de acuerdo a las ventajas comparativas del país;

iv) el crecimiento económico, que resultaría de una asignación de recursos eficiente, mejorará necesariamente la situación de todos los agentes económicos (el llamado "trickle-down effect" o "efecto chorreo"). El énfasis del modelo se centra, por lo tanto, en el concepto de eficiencia económica, relegando a segundo plano consideraciones de tipo distributivo.

El proceso de liberalización comercial comparte, en consecuencia, la tónica general del modelo y sería entonces uno de los componentes clave de las reformas que se inician en 1974 y que transformarían radicalmente el funcionamiento de la economía chilena. Estas reformas se concentraron en tres áreas: la liberalización comercial, la liberalización financiera y el proceso de privatización.

Si bien estos tres componentes están estrechamente interrelacionados y han determinado conjuntamente los resultados del modelo chileno, interesa

analizar aquí en forma esquemática y separada las principales medidas que se ejecutaron en términos de políticas de importación, de exportación y cambiaria durante los periodos 1974-1979 y 1980-1988.

2. Las principales medidas adoptadas en el período 1974-1979

Hacia fines de 1973, el régimen de comercio exterior chileno se caracterizaba por un complejo sistema de instrumentos de regulación, sujetos a procedimientos burocráticos poco eficientes, costosos y a menudo discriminatorios.

El arancel promedio alcanzaba al 105%, con un alto grado de dispersión, desde un máximo de 750% a un mínimo de 0%. A esta protección se sumaba un verdadero arsenal de restricciones cuantitativas, incluyendo prohibiciones de importación y depósitos previos a la importación de 10.000%, situación que se complementaba con un sistema de tipos de cambio múltiples, el cual en 1973 contemplaba a lo menos seis tipos de cambio distintos: la razón entre el más bajo y el más alto era de 1:52 (E^a 25 a E^a 1300).^{1/}

Es indiscutible que en 1973 prevalecían en Chile desequilibrios macroeconómicos sustanciales, una economía sobreintervenida y una excesiva protección a las importaciones, situación que era indispensable corregir.

Con el inicio del nuevo gobierno se decidió avanzar en un proceso de modernización y de reforma estructural, contemplando un régimen de comercio exterior distinto y muy integrado al sistema económico internacional a través de la acción predominante del mercado.

a) La liberalización de importaciones

El elemento central del nuevo régimen de comercio exterior se caracterizó por la drástica reducción de la protección arancelaria. Lo que inicialmente parecía una reforma moderada con aranceles que, según se enunciaba, llegarían

^{1/} Véase José De Gregorio, "Principales aspectos de la política cambiaria en Chile: 1974-1985", Notas técnicas, CIEPLAN N° 81, mayo 1986.

a niveles máximos de 60%, culminó finalmente en cinco años y medio (1974-junio de 1979) con una tasa uniforme de 10% para la casi totalidad de los productos importados.

El proceso de liberalización de las importaciones se realizó en tres etapas:^{1/}

La primera etapa se extendió desde principios de 1974 hasta mediados de 1975. Durante este período el arancel máximo se redujo de 750% a 120% y el arancel promedio simple pasó de 105% a 57%. Sin embargo, estos cambios no produjeron mayores efectos sobre los precios relativos ni sobre la competitividad internacional, ya que gran parte de estos aranceles eran redundantes, ésto es, correspondían a niveles de protección no utilizados. En consecuencia, tras efectuarse esta rebaja, los precios de los bienes importados seguían en niveles prohibitivos.

La segunda etapa se inició a mediados de 1975, cuando se definió que el rango arancelario estaría comprendido entre el 10% y el 35%, meta que se alcanzó, mediante sucesivos ajustes semestrales, en agosto de 1977. El rango estaba definido en función del grado de procesamiento de los productos importados, es decir, la tarifa mínima de 10% se aplicaría a los bienes primarios y la tarifa máxima de 35% a los bienes manufacturados.

Durante este período las políticas llevadas adelante por el Gobierno chileno entraron en creciente conflicto con los compromisos arancelarios contraídos en el Pacto Andino, situación que, entre otras, finalmente ocasionó el retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena en 1977. En el plano interno, la estructura arancelaria que se adoptó tampoco estuvo libre de controversias. Por un lado, los empresarios menos protegidos se consideraban discriminados, y por otro, el pago de una tarifa de 25% a la importación de alimentos generó una situación políticamente complicada, puesto que tradicionalmente este sector había gozado de exenciones, tipos de cambio preferenciales y subsidios.

El Gobierno se valió de esta situación para optar por una solución acorde con su objetivo básico, que era el de eliminar restricciones y suprimir toda selectividad en la política comercial. El supuesto implícito era que esta política aseguraría la eficiencia en la asignación de recursos, por la vía de

^{1/} Véase Sergio de la Cuadra y D. Hachette, *op.cit.*

las ventajas comparativas determinadas a través del mercado, e induciría además a una sana competencia con los productos importados, con el consecuente beneficio para el consumidor nacional.

Es así como en diciembre de 1977 se inició la tercera etapa de ajustes, a base de un programa de reducciones arancelarias mensuales, en virtud del cual desde junio de 1979 entró en vigor un arancel uniforme de 10%, con la excepción de automóviles y otros vehículos.

Junto con la reforma arancelaria se van eliminando todo tipo de restricciones a la importación y los depósitos previos prohibitivos. Estos últimos, que se aplicaban con una tasa de 10.000% a más de la mitad de las importaciones, habían constituido hasta 1973 el mecanismo más activo de regulación de las importaciones. Se liberaliza también el acceso al mercado de divisas para la compra y venta de moneda extranjera y se reemplaza el "draw-back" por incentivos tributarios.

Es así como el régimen de importaciones chileno, al que se llega en 1979, puede ser considerado uno de los más abiertos del mundo, incluso en comparación con los países desarrollados.

b) La política cambiaria

Junto con la política de liberalización de las importaciones, la política cambiaria se articuló como una pieza clave del proceso de apertura iniciado en 1974. Se consideraba que ambos instrumentos serían fundamentales para mejorar la competitividad y para promover las exportaciones, y se señalaba que el tipo de cambio y la reducción arancelaria evolucionarían unidos, de tal manera que el alza del tipo de cambio real compensaría las rebajas arancelarias. La idea era que la presión por el aumento en el volumen de importaciones forzaría una tasa de cambio de equilibrio más alto para el dólar y, por lo tanto, más favorable al crecimiento de las exportaciones. En efecto, las importantes desgravaciones arancelarias que se realizaron hasta mediados de 1975 fueron

compensadas con un alza de tipo de cambio real de 35%, con lo cual la actividad económica prácticamente no se resintió.^{1/}

Sin embargo, hacia principios de 1976 se comenzó a usar el tipo de cambio como principal instrumento estabilizador para actuar sobre las expectativas inflacionarias y para compensar los efectos monetarios de ingresos voluminosos de capitales financieros. Se modificó entonces el criterio de devaluaciones, ya que no se siguieron haciendo de acuerdo a la inflación pasada para mantener la paridad cambiaria, sino que a base de las metas antinflacionarias. El resultado fue que la liberalización arancelaria estuvo acompañada a menudo por revaluaciones cambiarias, desviándose de la supuesta compensación entre reducciones arancelarias y tipo de cambio.

Cuando en 1977 se redujeron los aranceles máximos a 35%, el manejo cambiario había disminuido la cotización real del tipo de cambio en alrededor de un tercio en el espacio de un año, actuando en la dirección de reducir la protección efectiva de la producción nacional.

Luego, durante el año 1978 se programó una serie de devaluaciones, con lo cual el tipo de cambio real sube levemente primero y se reduce después en el primer semestre de 1979, período en el cual se acentúa la inflación interna, a pesar del esfuerzo que se hacía por reducirla.

Por este motivo, y considerando una buena situación de balanza de pagos unida a un presupuesto fiscal superavitario, se decide, en junio de 1979, fijar el tipo de cambio en \$39 por dólar y a principios de 1980 se anunció que éste permanecería fijo en forma indefinida, situación que duró hasta junio de 1982, cuando la devaluación del peso resultó inevitable. A partir del tercer trimestre de 1981, Chile había entrado en una profunda recesión, explicada en parte importante por la acumulación de un elevado déficit en la cuenta corriente, del cual el retraso cambiario fue una de sus principales causas. La mantención del tipo de cambio fijo durante un período en el que la inflación interna había duplicado la variación internacional de los precios, provocó una revaluación del peso. Como consecuencia, se generó un deterioro de la protección efectiva del sector productivo nacional.

^{1/} Véase Ricardo Ffrench-Davis, "La política de comercio exterior 1974-1977: sus rasgos principales" en Modelo Económico Chileno, Trayectoria de una Crítica, 1982.

Paralelamente se había iniciado en 1979 el levantamiento de controles a las entradas de capital, lo cual contribuyó también a una apreciación real del tipo de cambio.

c) Promoción de exportaciones

Sobre la base del supuesto que el libre mercado es el mejor instrumento de asignación de recursos, el Gobierno no recurrió a subsidios o incentivos especiales a la exportación. Confluyeron, sin embargo, cuatro factores que coadyuvaron a impulsar las exportaciones: i) el incremento del tipo de cambio real, en particular durante 1974 y 1975, en combinación con la reducción del costo de la mano de obra; ii) la labor promotora de Pro-Chile, que contribuyó a crear una mentalidad exportadora y a abrir nuevos mercados externos; iii) incentivos tales como la devolución del IVA y franquicias aduaneras para la importación de componentes que fueran incorporados a las exportaciones, y iv) la depresión de la demanda interna registrada en 1975-1976, que permitió expandir las exportaciones sin inversiones significativas.

3. El período de posliberalización comercial,
1980-1988

Una política de tipo de cambio que dió lugar a una apreciación real de la moneda nacional, las medidas encaminadas a liberalizar los controles de cambios, las altas tasas de interés internas y la disponibilidad de créditos externos abundantes, contribuyeron a generar un fuerte endeudamiento con el exterior, del cual una proporción significativa se destinó al consumo. El voluminoso ingreso de fondos externos contribuyó a hacer viable, en el corto plazo, la liberalización de importaciones y la apreciación cambiaria.

Sin embargo, posteriormente el rezago cambiario comenzó a repercutir en una pérdida de competitividad del sector exportador y en un abaratamiento de las importaciones, lo que generó un déficit creciente en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Con la modificación de las condiciones externas, eso es, alza de las tasas reales de interés y difícil acceso a los créditos externos, la situación culminó en junio de 1982 con el abandono de la estrategia seguida y una

devaluación abrupta de 18%, la primera en tres años, que se hizo inevitable ante los desequilibrios externos y la recesión que se había gestado. Este cambio de política provocó, a su vez, una crisis de credibilidad, que se tradujo en un fuerte aumento en las compras de dólares y una pérdida de reservas del Banco Central de 1 200 millones de dólares en 1982. Ante la pérdida de reservas, las autoridades económicas decidieron liberar el tipo de cambio a principios de agosto, medida que se suspende a fines de septiembre de 1982, con el establecimiento de una normativa de minidevaluaciones periódicas de acuerdo a la inflación doméstica, descontada la inflación externa.

En marzo de 1983 se producen dos modificaciones importantes: en primer lugar, se cambió la regla de minidevaluaciones, dejando de descontar la inflación externa (para favorecer al sector exportador); en segundo lugar, se modifica la estructura de aranceles parejos de 10%, que regía desde julio de 1979, elevando la tasa general de aranceles a 20%, medida que en marzo de 1984 se complementa con el establecimiento de sobretasas arancelarias de un 15% para un total de 235 productos importados.

En diciembre de 1983 se retorna a las minidevaluaciones diarias descontando la inflación internacional. El 17 de septiembre de 1984 se devalúa el peso en un 23.7%, lo cual se justificó oficialmente debido al deterioro de las condiciones externas, que se manifestaba en un precio del cobre muy bajo y altas tasas de interés internacionales. Cinco días después se eleva la tasa general de aranceles de 20% a 35%. En febrero de 1985 se realiza una nueva devaluación de 9%, con el fin de aumentar el superávit comercial y poder hacer frente al servicio de la deuda. En mayo de 1985 se reduce la tasa general de aranceles de 35% a 30% y luego, en junio de 1985, se estabiliza en 20%. Para compensar la rebaja de la protección arancelaria, mantener constante el costo de importación, reforzar el efecto favorable sobre las exportaciones y neutralizar el impacto de la rebaja arancelaria sobre la actividad sustitutiva de importaciones, se decreta simultáneamente una devaluación de 8.4%. Finalmente, en enero de 1988 el arancel se rebaja a 15%, medida que se acompaña con una devaluación del 4%.

El sector exportador ha sido estimulado en gran medida por la política cambiaria seguida. Así, desde 1985 se ha procurado mantener un tipo de cambio real alto y relativamente estable. Además, esta política fue reforzada por la

creación en 1985 de un reintegro de 10% del valor líquido de retorno de las exportaciones menores. En 1987, el valor máximo de las exportaciones que podía recibir este beneficio se amplió de 7.5 a 11.25 millones de dólares, pero la devolución se redujo de 10% a 5% del valor de los productos exportados. En 1987 se creó también el Fondo de Garantía para los exportadores no tradicionales. Dicho Fondo garantiza los créditos otorgados a exportadores no tradicionales por entidades oficiales e instituciones financieras privadas. Además, se aprobó la recuperación del IVA pagado sobre bienes y servicios utilizados en la actividad de exportación.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- SERGIO DE LA CUADRA Y DOMINIQUE HACHETTE, "The timing and sequencing of a trade liberalization policy: the case of Chile. Universidad Católica de Chile, 1988.
- TOMAS MOULIAN Y PILAR VERGARA, "Políticas de estabilización y comportamientos sociales: la experiencia chilena, 1973-1978", Apuntes CIEPLAN N° 22, Santiago de Chile, noviembre de 1979.
- CECILIA TORRES R., "Evolución de la política arancelaria: período 1973-1981", Serie de Estudios Económicos, N° 16, Banco Central de Chile, septiembre de 1982.
- CIEPLAN, "Modelo económico chileno, trayectoria de una crítica, Santiago de Chile, 1982.
- JOSE DE GREGORIO, "Principales aspectos de la política cambiaria en Chile: 1974-1985", Notas técnicas CIEPLAN N° 81, mayo de 1986.

Anexo 3

LA LIBERALIZACION COMERCIAL EN EL URUGUAY

INDICE

	<u>Página</u>
I. PROTECCION, INDUSTRIALIZACION Y ESTANCAMIENTO: 1929-1959	61
1. Introducción	61
2. Protección y sustitución de importaciones	61
3. Agotamiento del desarrollo hacia adentro	62
II. EL PRIMER INTENTO DE LIBERALIZACION Y POSTERIORES RETROCESOS	63
1. Liberalización comercial, 1959-1964	63
2. Retorno a la situación original, 1964-1971	63
3. El surgimiento de serios desajustes, 1971-1974	64
III. IMPLANTACION DEL MODELO NEO-LIBERAL Y GRADUAL APERTURA ECONOMICA	65
1. Liberalización comercial y promoción de exportaciones, 1974-1978	65
2. Enfoque monetarista, endeudamiento y crisis, 1978-1982	66
IV. EL PROCESO DE REDUCCION ARANCELARIA, 1980-PRINCIPIOS DE 1983	67
V. EL REGIMEN VIGENTE Y SU RECIENTE EVOLUCION	68
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	70

I. PROTECCION, INDUSTRIALIZACION Y ESTANCAMIENTO: 1929-1959

1. Introducción

La economía uruguaya tradicionalmente se ha caracterizado por su pequeño tamaño y por la fuerte ponderación de algunos productos de origen agropecuario en el conjunto de sus exportaciones. En semejantes circunstancias se esperaría una economía relativamente abierta al comercio exterior, ya que muchos bienes tendrían que ser importados a fin de complementar la poca diversificada estructura productiva del país.

Sin embargo, y justamente por ser una economía muy vinculada a la exportación de unos pocos productos básicos, ésta sufría continuamente los vaivenes de la coyuntura internacional. A fin de paliar los efectos adversos de este modo de inserción externa, el país tempranamente emprendió una activa política destinada a fomentar su desarrollo industrial. Ya en el año 1875 se dictó la primera ley proteccionista que procuraba ofrecer amparo a las industrias recientes que abastecían a la demanda interna. En las tres primeras décadas de este siglo, el Estado fue asumiendo un papel crecientemente protagónico en el fomento de nuevas industrias y en determinados rubros de manufacturas relativamente sencillas se logró el autoabastecimiento del consumo interno. Este afán modernizador no logró cambiar la característica básica del país en cuanto a su dependencia de la exportación de productos básicos.

2. Protección y sustitución de importaciones

La recesión de los años treinta se manifiesta para Uruguay en un rápido deterioro de sus ingresos por concepto de exportaciones. La gravedad de la crisis hizo que el país optó por un cambio trascendental en su modelo de desarrollo. Se fortaleció la orientación proteccionista del arancel de importación, con la finalidad no sólo de promover el desarrollo de la industria nacional, sino también de conseguir alivio a la afligida situación de la balanza de pagos. Al mismo tiempo, la política arancelaria perdió importancia relativa al ponerse en práctica una política de cambios múltiples

y un régimen de permisos previos para la importación. Mediante estas políticas y prácticas se va dando forma a un entorno orientado expresamente a la profundización de la industrialización, a través de un proceso de sustitución de importaciones. Por un lado, se aseguraba a la industria el acceso a materias primas y bienes de capital importados a bajo costo, mientras que por el otro se protegía la producción local mediante prohibiciones y elevados tipos de cambio efectivos para la importación de bienes competitivos.

Las políticas arriba esbozadas resultaron eficaces en el sentido de que dieron lugar al surgimiento de una gama de industrias cualitativamente distintas de las que se establecieron con anterioridad y la ponderación de las actividades primarias disminuyó concomitantemente. Dichas tendencias se profundizaron durante la Segunda Guerra Mundial e inclusive lograron prolongarse hasta principios de los años cincuenta al beneficiarse el sector externo de los efectos del conflicto de Corea. Es así que a partir de los años cuarenta el proceso de industrialización se convirtió en motor para el resto de la economía, mientras que el auge de las exportaciones agropecuarias financiaba la importación de los bienes requeridos para dicha transformación.

3. Agotamiento del desarrollo hacia adentro

Hacia mediados de la década de los cincuenta el modelo de desarrollo vigente mostró indicios de agotamiento. La fase de la sustitución "fácil" de las importaciones llegaba a su fin y el abordamiento de las etapas posteriores se vió obstaculizado por el reducido tamaño del mercado interno. Las exportaciones agropecuarias ya no encontraban el mercado receptivo que caracterizaba a los períodos bélicos antes mencionados y, por lo tanto, no resultaba factible proseguir con la transferencia de recursos del sector primario a los sectores sustituidores de importaciones. La economía en su conjunto entró en una etapa de estancamiento que se prolongó durante toda la década de los sesenta. Se presentaron nuevamente déficits agudos en la balanza de pagos y los desequilibrios internos y externos no tardaron en manifestarse en una notable aceleración de la inflación y en un creciente endeudamiento externo. Al no superarse esta situación de "estanflación" se agudizaron los conflictos sociales y se hizo ineludible la necesidad de buscar un modelo

alternativo que permitiría a la economía reencontrar su equilibrio y retomar su crecimiento.

II. EL PRIMER INTENTO DE LIBERALIZACION Y POSTERIORES RETROCESOS

1. Liberalización comercial, 1959-1964

Ya en el año 1959 se procuró impulsar a la economía de un nuevo dinamismo mediante una reforma de las políticas de comercio exterior. Se reinstauró el mercado único de cambios con libertad de transar libremente las divisas. A la vez, se consagró el principio de la libre importación y exportación de bienes y servicios. No obstante, y probablemente con el fin de incorporar algunas seguridades al sistema, se otorgaron al Poder Ejecutivo facultades para fijar recargos a las importaciones e impuestos a las exportaciones (las llamadas detracciones), e inclusive para prohibir y exigir depósitos previos a las importaciones.

2. Retorno a la situación original, 1964-1971

Ese régimen de libre comercio tuvo una existencia bastante efímera. Los frecuentes desequilibrios de los años sesenta determinaron que el Ejecutivo hizo uso creciente de los instrumentos restrictivos previstos en la ley. Se establecieron progresivamente más prohibiciones a las importaciones; otras importaciones fueron sujeto de recargos y depósitos y las exportaciones fueron nuevamente gravadas con detracciones. El agravamiento de los desequilibrios en la balanza comercial hacia fines de la década indujo a la autoridad a imponer nuevas restricciones, tales como el régimen de cupos, los permisos previos y las exigencias de financiamiento externo para las importaciones. De este modo, el régimen liberal se fue convirtiendo en otro completamente opuesto donde prácticamente no se podía importar fuera de las cuotas fijadas por la autoridad. Así se llegó en el año 1968 a una protección nominal ponderada del 263% a las ventas domésticas; lo que equivalía a una protección efectiva ponderada de 384%.^{1/}

^{1/} Datos extraídos de Vittorio Corbo y Jaime Melo (1987).

En la misma época se produjeron también varios ajustes a la política de las exportaciones. El régimen inicial de libre cambio favoreció indudablemente a las exportaciones. En 1964 se otorgó al Ejecutivo la facultad de conceder a las exportaciones industriales un reintegro de hasta 20% del valor F.O.B. Nominalmente dicha medida se justificaba como una devolución de los impuestos en que la producción de exportables hubiera incurrido, pero en la práctica se trataba de un subsidio apenas disfrazado a la exportación. Debido a consideraciones de orden fiscal pero más aún por presiones ejercidas de los países importadores que se sintieron afectados, el porcentaje de reintegro fue gradualmente reducido hasta que éste quedó eliminado en 1982.

3. El surgimiento de serios desajustes, 1971-1974

Ninguna de las medidas indicadas pudieron contrarrestar del todo el continuo deterioro de las cuentas externas y de la situación económica en general. A partir de 1968 se empezó a aplicar un programa de estabilización que descansaba principalmente en un extenso control de precios y de salarios. Inicialmente, el intento resultó exitoso ya que la inflación se redujo considerablemente. Las exportaciones crecieron vigorosamente, alentadas por un auge en los mercados internacionales y el producto retomó su crecimiento.

En el año electoral de 1971 se presentaron los mismos desequilibrios de antes y se produjo un rebote de la inflación y una caída del producto. Nuevamente se introdujeron restricciones en el mercado cambiario que implicaron una fuerte devaluación de la moneda. En aquella misma época empezó a delinearse una nueva estrategia de desarrollo que se caracterizaría por la liberalización y por la apertura al exterior. Este segundo intento de liberalización no se puso en práctica hasta el año 1974 y mientras tanto se agudizaron los desequilibrios y se intensificaron las medidas de corte intervencionista.

III. IMPLANTACION DEL MODELO NEO-LIBERAL Y GRADUAL APERTURA ECONOMICA

1. Liberalización comercial y promoción de exportaciones, 1974-1978

Coincidiendo con tendencias que se produjeron en otros países del Cono Sur e igualmente a partir de la ruptura institucional que ocurrió en 1973, se impuso un modelo de conducción económica cuyo carácter era diametralmente opuesto al que había guiado el proceso económico del país hasta aquel momento. Esta vez se postula la absoluta supremacía del mercado como mecanismo asignador de los recursos y consecuentemente se persigue la meta de reducción del aparato del Estado. Otro ingrediente esencial del modelo lo constituye una elevada apertura al comercio internacional. Según esta visión la integración al mercado mundial permitiría una especialización del país en aquellas producciones en que tiene ventajas comparativas, mientras que mediante la importación se aseguraría el abastecimiento del restante de los productos. En la medida que los precios internos se irían asemejando a los internacionales, las decisiones de inversión y producción se tomarían tan sólo por consideraciones de estas ventajas comparativas, con lo cual se lograría una inserción más eficiente de la economía en el entorno internacional. De este modo, no se lograría solamente un mayor equilibrio comercial, sino también mayores tasas de crecimiento y una presión hacia abajo sobre la inflación.

En 1974 se dio inicio a un proceso de liberalización gradual del comercio, desarrollo que con ciertos retrocesos temporales continúa hasta hoy día. En una primera fase se eliminaron progresivamente las restricciones pararancelarias y se rebajaron mediante sucesivos decretos los recargos que gravaban las importaciones. En esta misma etapa que duró hasta el año 1979 se aplicaron rebajas a los reintegros de que gozaban las exportaciones. Se reformuló asimismo la política cambiaria, a través de una nueva liberalización del mercado de divisas y mediante la introducción de un sistema de minidevaluaciones periódicas. Finalmente, en 1978 se eliminaron los impuestos que recayeron sobre las exportaciones tradicionales.

Inicialmente esta nueva orientación de la política económica empezó a arrojar los resultados que postulaba. Contrastando con el período de

estancamiento de las dos décadas anteriores, hasta 1978 la economía crece a una tasa anual de 4%. Crecieron asimismo la inversión y las exportaciones con tasas por encima de las habituales.

Sin embargo, la coyuntura internacional de aquellos años conspiró contra la completa implementación del nuevo modelo económico. A fines de 1973 se produjo el primer choque petrolero. Rápidamente se multiplicó el valor del petróleo que en Uruguay es el primer producto de importación. De modo paralelo bajaron en el mercado mundial los precios de los principales productos de exportación del país.

Se combatió el deterioro de la balanza comercial mediante una vigorosa política de promoción de exportaciones de manufacturas no tradicionales. Entre las medidas fiscales aplicadas, se destacan los reintegros y las exoneraciones de distinto tipo. Además, se ofrecía apoyo crediticio mediante financiamiento a tasas sustancialmente inferiores a las del mercado. Dichas medidas se completaron con una política cambiaria que trataba de mantener alto el tipo de cambio real. En esta misma época, los salarios sufrían una fuerte compresión mientras que por el otro lado se fijaron los precios de bienes y servicios esenciales para el esfuerzo exportador.

El resultado inmediato de este conjunto de medidas fue una notable expansión de las exportaciones, entre ellas especialmente las no tradicionales. Pero paralelamente se registró una multiplicación de los niveles de importación y el persistente déficit de la balanza comercial es entonces financiado con la creciente entrada de capitales que ocurrió a partir de la liberalización del mercado financiero en 1976.

2. Enfoque monetarista, endeudamiento y crisis, 1978-1982

El ingreso de recursos externos hizo que a mediados de 1978 las autoridades consideraron superados los problemas del desequilibrio externo. La política económica se orienta entonces hacia la estabilización de los precios y se adopta el llamado enfoque monetario de la balanza de pagos. En la práctica el viraje monetarista se manifestó en un retraso del tipo de cambio real, la eliminación gradual de los controles sobre la oferta monetaria y en una mayor preocupación por conseguir el equilibrio fiscal. La creciente sobrevaluación

de la moneda nacional afecta al crecimiento de las exportaciones pero la economía nacional logra aún mantener su dinamismo, en gran parte gracias a un auge de la construcción alimentado por la entrada de capitales argentinos. Así se logra conservar durante 1979 y 1980 un alto ritmo de expansión productiva mientras que rebrota la inflación y se eleva rápidamente el endeudamiento externo.

Este proceso de crecimiento se agotó a fines de 1981 y ya en 1982 el producto registró una caída de 10%. Los desequilibrios acumulados con anterioridad y la recesión internacional terminan por interrumpir el experimento monetarista y en noviembre de 1982 se decide por la flotación de la moneda y sobreviene su rápida devaluación.

IV. EL PROCESO DE REDUCCION ARANCELARIA, 1980-PRINCIPIOS 1983

Como se relató en el capítulo anterior, el proceso de liberalización comercial que se impuso en Uruguay a partir de 1974, transitó en primer lugar por la gradual eliminación de las restricciones para-arancelarias y los recargos a las importaciones y por la rebaja de los impuestos a las exportaciones. Sin lugar a duda fueron éstas las medidas que más limitaron la vinculación comercial del país con el exterior. Efectivamente, a principios de los años sesenta su comercio exterior (exportaciones más importaciones) como porcentaje del PNB no superó el 25%, lo que es una proporción muy inferior a lo registrado por otros países de similar tamaño y nivel de desarrollo.^{2/}

La holgura externa que se produjo a fines de aquella década creó un ambiente favorable para profundizar el proceso de liberalización. Se estimó que había llegado el momento para rebajar sensiblemente los aranceles mismos. En enero de 1980 se puso en vigencia un programa tendiente a reducir progresivamente los niveles arancelarios. Contemplaba un período de cinco años con seis rebajas lineales a principio de cada año, para culminar en un arancel básico de 35%. Al iniciarse el ejercicio, existían 28 niveles arancelarios, la tarifa máxima era de 110% y el promedio simple alcanzaba a 49%.

^{2/} Ver Vittorio Corbo, op.cit.

Junto con producirse en noviembre de 1982 el cambio en la política cambiaria, se interrumpió el proceso de rebaja arancelaria. Del programa original se llegaron a implementar solamente tres rondas de desgravación. Quedaron entonces vigentes ocho niveles arancelarios, el arancel máximo había bajado hasta un 75% y el promedio simple se situaba en 28%. Posteriormente han habido tan sólo ligeras variaciones, la mayoría tendientes a una baja de los aranceles. Asimismo se abolió a principios de 1983 el recargo de 10% que se impuso a las importaciones en 1982.

Finalmente, en el período 1982-1985 se rebajaron progresivamente las tasas de reintegros y las detracciones aplicables a las exportaciones. La política cambiaria también se va ajustando a fin de asegurar un tipo de cambio real alto y estable.

V. EL REGIMEN VIGENTE Y SU RECIENTE EVOLUCION

La actual estructura arancelaria dista bastante de la prevista en el programa original, ya que éste concebía un arancel básico de 35%. En su lugar persisten ahora cinco niveles arancelarios. En la definición de estos niveles se utilizaron algunos criterios, relativamente simples, que se relacionan con las características de la producción y con el destino económico de los bienes.

En el período 1983-1988 se produjeron ligeros vaivenes en los niveles arancelarios que respondieron básicamente a necesidades de tipo fiscal. Al 31 de mayo de 1989 estaba vigente el siguiente perfil arancelario:

TIPOLOGIA DE LOS BIENES	RANGO DE ARANCELES
Materias primas	10%
Bienes intermedios	20% - 30% - 35%
Bienes finales	40%

Asimismo, los reintegros a las exportaciones que habían alcanzado a un 15% en el período 1978-1982, fueron reducidos hasta llegar a tan sólo un 4% en los años recientes. Las detracciones a las exportaciones tradicionales registran un 5% a partir de 1984. Más que los reintegros son ahora el régimen de admisión temporal y la política cambiaria, los que constituyen los

elementos básicos de la política de promoción de exportaciones. Desde 1978 ha crecido continuamente la importancia de esa facilidad de admisión que actualmente ampara a más de 13% de las importaciones.

De este modo, el país se fue acercando a un régimen más transparente y más sencillo que tendrá que redundar en un sistema de mayor eficacia en cuanto a la regulación del intercambio. Dicho proceso de racionalización, que aún no termina, se caracteriza por tres aspectos esenciales:

i) Una clara revalorización del arancel y del tipo de cambio como los principales elementos rectores del comercio exterior. Quedó abolida gran parte de las restricciones para-arancelarias a la importación y de los estímulos económicos a la exportación.

ii) El acercamiento a una estructura arancelaria que es determinada por un promedio relativamente bajo y por una dispersión igualmente reducida.

iii) La compensación parcial de la rebaja arancelaria por la elevación de tipo de cambio real, reduciéndose de este modo el sesgo anti-exportador.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, "Uruguay 1978-1982: Industria y protección en un contexto de apertura externa", CINVE, Montevideo, 1985.
- LUIS MACADAR, "Protección, ventajas comparativas y eficiencia industrial", artículo presentado a las Terceras Jornadas Anuales de Economía del Banco Central del Uruguay, Montevideo, noviembre de 1988.
- HECTOR ASSAEL, "Uruguay: Políticas de Comercio Exterior", mimeo, CEPAL, diciembre de 1984.
- EDGARDO FAVARO Y PABLO T. SPILLER, "The timing and sequencing of a trade liberalization experiment: Uruguay 1974/1988", Banco Mundial, Washington, abril de 1987.