

C.E.M.A.

Virrey del Pino 3210
Belgrano R.
1426 Capital Federal

TE. 552-3291/9313/7771
FAX 552-7484

EL COMERCIO EXTERIOR EN LA ENCRUCIJADA
Trabajo presentado en la 10° Convención
Anual de A.D.E.B.A., Agosto 30 de 1994.

Carlos Alfredo Rodríguez

Diciembre 1994

N° 101

Indice

Argentina y el Comercio Mundial	1
Desarrollos Recientes en Política Comercial	4
El Déficit Comercial	9
La Realidad Argentina	9
El Déficit de EEUU y el Cambio Dólar-Yen	11
Sostenibilidad de los Déficits Comerciales	13
Debate Sobre Uso de los Bienes de Capital	14
Inversión Versus Importación de Bienes de Capital	14
Inversión Versus Mejora en el Sector Externo	15
Efectos de Cambios en Aranceles Impuestos y Subsidios Sobre la Importación y/o Producción de Bienes de Capital e Inversión	15
Problemas en el Mercosur con el Arancel Externo Común a los Bienes de Capital: Subsidio a la Producción Local, a la Inversión Local o a la Producción Extranjera?	16
El Rol del Uso Dado a las Importaciones de Bienes de Capital	17
Excepciones y Contramarchas	18
El Costo de la Protección y sus Efectos Sobre la Distribución del Ingreso	20
Proteccionismo y Nivel de Empleo	21
Procesos de Integración Continental	23
El Proceso de Integración Argentina-Brasil y el Mercosur	25
Los Principales Instrumentos del Mercosur	25
El Programa de liberación comercial	25
Cláusulas de Salvaguardia	26
Negociación con Terceros Países	26
Armonización de Políticas Macroeconómicas y Arancel Externo Común	27
Perspectivas para el Mercado Común: Acuerdo de Colonia y el Non-Paper	27
North American Free Trade Association - NAFTA	27
Opciones en Materia de Integración Continental	28
Conclusión: Opciones en Materia de Política Comercial	29

EL COMERCIO EXTERIOR EN LA ENCRUCIJADA

Carlos Alfredo Rodríguez¹

Argentina y el Comercio Mundial

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, y como resultado de un proceso creciente de proteccionismo que había inhibido los intercambios comerciales, surge bajo el liderazgo de los Estados Unidos y Gran Bretaña, el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT. Inicialmente suscrito por 23 países (hoy 115), el acuerdo tenía por objetivos lograr a través de la negociación multilateral la expansión del comercio mundial, mediante la eliminación progresiva de restricciones existentes en aquel momento.

El GATT ha sido hasta hoy la institución donde se ha concentrado la discusión comercial. Numerosas rondas de negociaciones han permitido el establecimiento de principios que facilitaron la expansión del comercio mundial.

Los logros más destacados han sido la reducción de los niveles arancelarios y la eliminación de restricciones cuantitativas. Sin embargo, hasta ahora se habían mantenido las políticas de subsidios a la producción y exportación agrícola, lo cual ha dañado significativamente las posibilidades de exportación Argentinas. En un avance de significativa relevancia, la reciente Ronda Uruguay ha establecido un esquema gradual para la disminución de subsidios a la producción y exportación de productos agrícolas implementados mayormente por los países más desarrollados. Asimismo se han acordado reducciones de aranceles del orden del 50% en promedio (del 6 al 3% en promedio) y una eliminación gradual de las restricciones voluntarias a la exportación. Es de esperar que este acuerdo sea ratificado por los poderes legislativos de los países firmantes, particularmente el Congreso de los EEUU.

Como resultado, la expansión del comercio se ha dado principalmente a nivel de los productos industriales y entre las naciones desarrolladas. Los productos industriales aumentaron su participación en el comercio mundial del 40% en 1950 al 73% en 1990, mientras que los países desarrollados incrementaron su participación del 60% al 70% entre ambas fechas.²

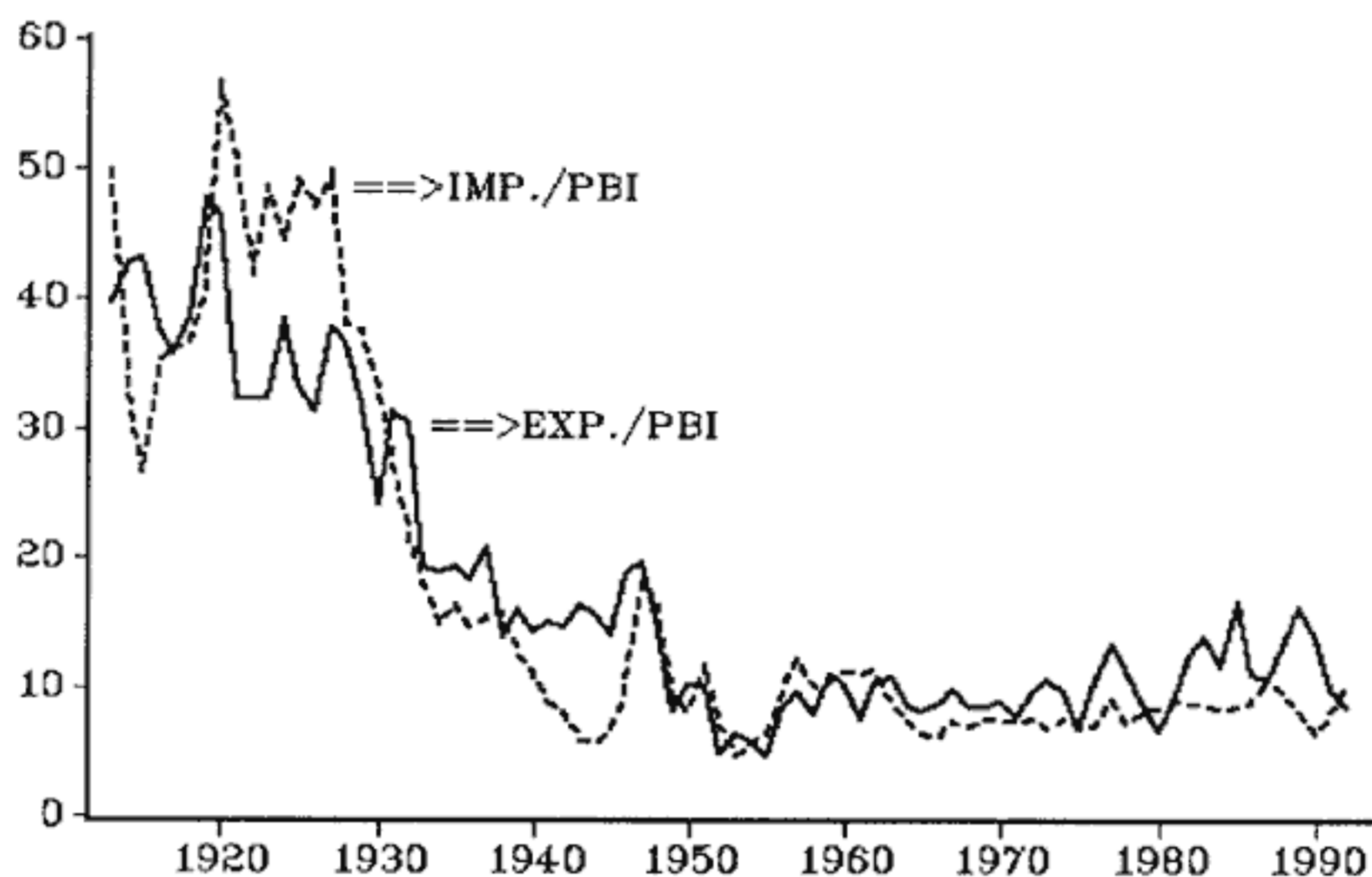
¹ Deseo agradecer al Dr. Gabriel Lopetegui por su eficiente colaboración en la realización de algunos aspectos de este trabajo.

² Una visión panorámica de las principales tendencias aquí reseñadas se encuentran en De La Balze (1991): La inserción Argentina en el Comercio Internacional", trabajo incluido en la obra del CARI "El Comercio Exterior Argentino en la Decada de 1990", F. de la Balze (Ed). Editorial Manantial 1991.

En lugar de favorecer el intercambio con el mundo, Argentina favoreció las políticas de protección, dando la espalda a la discusión multilateral. Argentina no adhirió al GATT sino hasta 1968, y claro está que esa adhesión no influyó demasiado en el diseño de la política comercial. En efecto, recién en la Ronda Uruguay se ha ofrecido consolidar el arancel máximo en 35%.

Figura 1

TENDENCIAS DE LARGO PLAZO
DEL COMERCIO EXTERIOR



Debe destacarse que con la salvedad de productos primarios agropecuarios--carne y cereales--no existen restricciones cuantitativas significativas en los países desarrollados para las exportaciones Argentinas.³ Es posible que para algunos productos y países existan algunas restricciones cuantitativas, pero en general las mismas no son operativas para Argentina ya que no llega a exportar al nivel de los cupos establecidos. Este hecho es importante al momento de evaluar seriamente las necesidades para integrar áreas de libre comercio o mercados comunes versus la estrategia alternativa de apertura unilateral como en el caso de Chile. La estrategia de crecimiento exportador es aparentemente factible sin necesidad de integrar áreas comerciales.

³ Véase, por ejemplo, de las Carreras, Alberto: Barreras No Arancelarias en el Comercio de Productos de Origen Animal, Bolsa de Comercio de Bs.As. 1993.

Figura 2



Mientras el comercio mundial se expandió entre 1950 y 1990 a una tasa anual del 6%, Argentina observó un desempeño mucho más modesto. La creciente desinserción argentina en el comercio mundial ha sido clara: hacia 1950 la participación del comercio argentino en el total ascendía al 2%, siendo actualmente de apenas 0.3%.

Existen causas evidentes que explican este hecho. Es indudable que el país no privilegió jamás una política de apertura comercial, a excepción de las liberalizaciones de fines de los 70 y la encarada actualmente.

El mejor indicador del resultado de la política proteccionista que no sólo llevó a cabo Argentina, sino también muchos países en desarrollo, en especial de Latinoamérica, es la evolución del índice de apertura de la economía $-(\text{exportaciones} + \text{importaciones}) / 2 \times \text{PBI}$. Puede apreciarse en las Figuras 1 y 2 que a partir de la década del 30, la economía se cierra fuertemente respecto de la etapa previa, pasando de un promedio de 40% en el coeficiente de apertura a un magro 10%.

El cierre del comercio internacional para la Argentina fue el resultado deliberado de las políticas de sustitución de importaciones implementadas a partir de la década del 30.⁴ La evidencia histórica de seis décadas de sustitución de importaciones muestra a las claras que, indefectiblemente, toda restricción a las importaciones resultó en una caída similar en el valor de las exportaciones. Tanto las importaciones como las exportaciones cayeron de un promedio del orden del 40% del PBI en 1910-30 a sólo 10% en las décadas posteriores.

⁴ Sobre los efectos de la Gran Crisis del 30 en Iberoamérica véase Vazquez Presedo, Vicente: *Crisis y Retraso, Argentina y la economía internacional entre las dos guerras*, EUDEBA 1978.

En la Tabla 1 se comparan los coeficientes de apertura para una muestra de países en desarrollo seleccionados en 1992. Nótese que Argentina -junto con India y Brasil- se encuentran al pie del ranking de apertura comercial entre los países en desarrollo.

País	M/PBI	X/PBI	PROM
Singapur	156.8	137.8	147.3
Malasia	87.0	81.8	84.4
Israel	44.9	31.1	38.0
Filipinas	33.5	28.9	31.2
Corea	31.0	29.9	30.5
Chile	28.9	30.9	29.9
Indonesia	26.6	29.3	27.9
Venezuela	28.1	26.2	27.2
Paraguay	32.1	19.9	26.0
Bolivia	23.2	27.1	25.2
Polonia	22.8	23.1	22.9
Sudafrica	20.0	23.9	21.9
Uruguay	21.3	21.5	21.4
Turquía	23.1	19.7	21.4
China	17.5	18.5	18.0
Colombia	13.0	21.1	17.1
Mexico	17.0	13.9	15.5
Perú	12.8	9.6	11.2
Brasil	6.3	9.7	8.0
India	7.5	6.6	7.1
Argentina	8.1	6.6	7.3

Exportaciones e Importaciones de Bienes y Servicios según Cuentas Nacionales

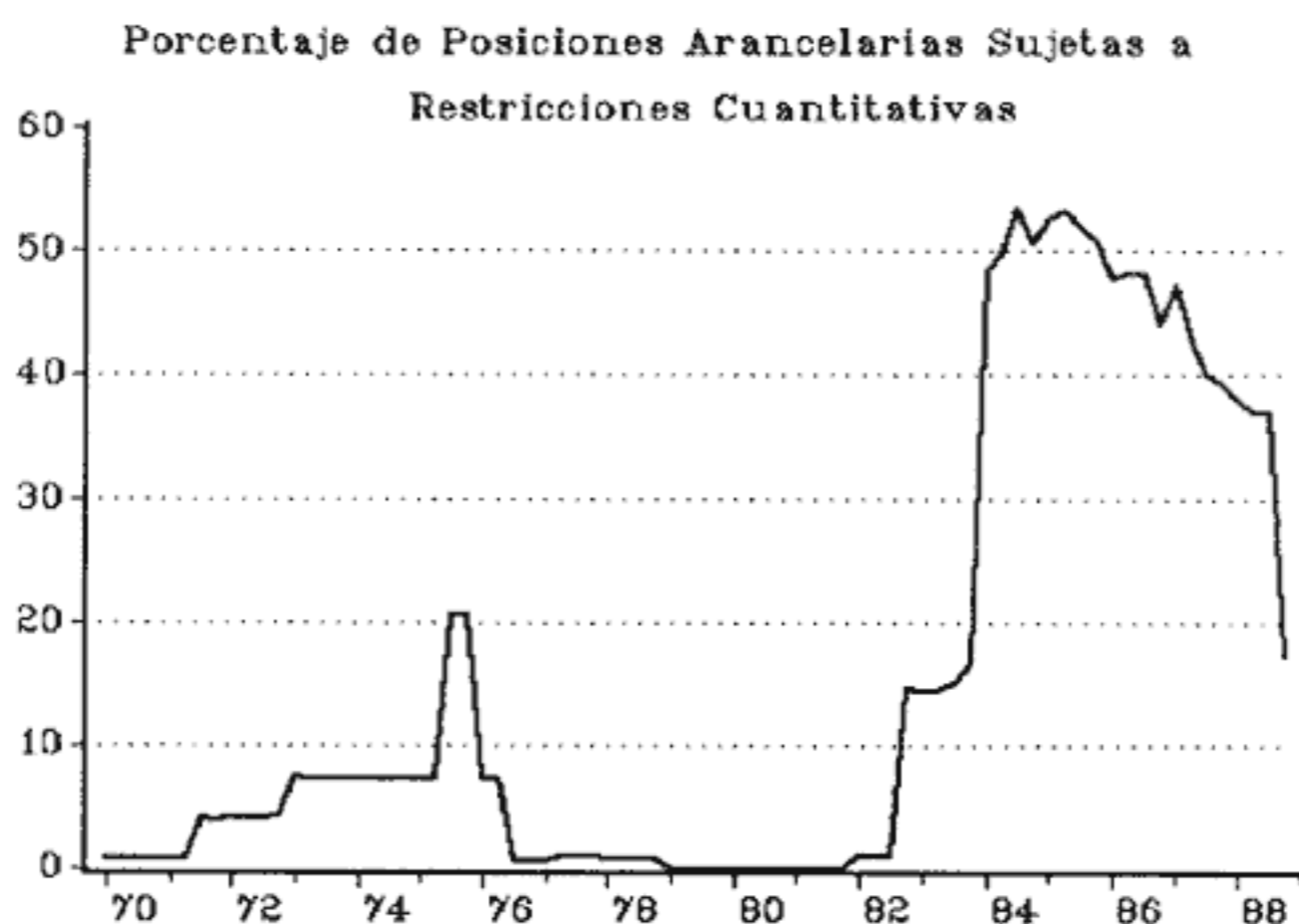
El resultado de las políticas de sustitución de importaciones, buscando la industrialización y diversificación de la producción local, arrojaron resultados por todos conocidos en materia de pérdida de eficiencia, creciente lobby para mantener el tamaño de los sectores protegidos y descenso de la tasa de crecimiento del PBI. Adicionalmente, el creciente desorden macroeconómico de las últimas décadas y las crisis externas asociadas, impidieron la discusión y formulación de una política comercial que promoviera la inserción del país en la economía mundial.

Desarrollos Recientes en Política Comercial

En los últimos años Argentina ha adoptado medidas de fundamental importancia en relación a la apertura de su comercio exterior. Dichas medidas forman un gran abanico que ha reformado fundamentalmente la estructura del comercio exterior luego de décadas de intervención y regulación. El amplio conjunto de medidas adoptadas puede ser clasificado en tres cuerpos principales: (1) restricciones cuantitativas, (2) Aranceles e impuestos al comercio exterior y (3) medidas cambiarias.

La eliminación de **restricciones cuantitativas a la importación** comienza a partir de 1988 con la eliminación gradual de la restricción del requisito de licencia de importación (Figura 3). Previamente, en 1984, este requisito llegó a abarcar a más del 50% de todas las posiciones arancelarias. Listas de importaciones prohibidas suplementaban a los casi imposibles trámites para obtener licencias en caso de bienes de consumo final o aquellos competitivos con los producidos en el país. El efecto de las restricciones cuantitativas fue determinante: en 1988 Argentina importó sólo por valor de 4890 millones de dólares, cifra similar a la de las importaciones de Chile ese mismo año. A fin de apreciar lo restrictivo de esta cifra cabe notar que el tamaño de la economía Argentina es alrededor de seis veces el de nuestro vecino Chile (estimaciones del Banco Mundial para 1994).

Figura 3



El **control de cambios** ha sido tradicionalmente usado como sustituto y aún como complemento de las restricciones cuantitativas. No lejanas están las épocas en que los formularios 4008 se apilaban sin esperanza en oficinas del Banco Central. Al restringir el acceso a las divisas, el control de cambios actuaba como una restricción cuantitativa a la importación. A la vez, la brecha cambiaria generada por los controles de acceso a las divisas actuaba como un fuerte impuesto a la exportación. El resultado de esta medida era la de restringir tanto las importaciones como las exportaciones.⁵

⁵ Un análisis detallado de los efectos del control de cambios puede verse en "El Control de Cambios en la Argentina," FIEL, 1988.

Tabla 2
Recaudación de Impuestos
a la Exportación

Año	En % de las exportaciones gravadas	En % del PBI
1981	4.4	0.17
1982	8.7	0.55
1983	26.7	1.48
1984	27.7	1.21
1985	30.7	2.12
1986	26.0	1.13
1987	9.0	0.35
1988	5.1	0.30
1989	10.1	2.63
1990	17.8	1.50
1991	6.2	0.47
1992	1.8	0.10

(1) Incluye derechos de exportación, estadísticas, INTA, y Fondo Nacional de la Marina Mercante, cuando ellos estuvieron vigentes.

Fuente: MEOSP (1992)

La Ley de Convertibilidad ha eliminado del rango de medidas utilizables a todo tipo de restricción cambiaria. Hoy día la Argentina goza de un sistema de acceso a las divisas sólo disponible en pocos centros financieros altamente desarrollados.

A los controles cuantitativos y cambiarios se sumaba una pesada carga fiscal sobre el comercio exterior a través de la aplicación de **impuestos a la importación y a la exportación**. Los impuestos a la exportación, que llegaron a superar el 30% del valor de algunos productos agropecuarios, han sido virtualmente eliminados (Tabla 2), en tanto que los aranceles promedio de importación han experimentado una significativa reducción unida a una disminución en los niveles del arancel máximo (Tabla 3).

Los aranceles a la importación siguieron una trayectoria no tan directa pero con similar tendencia a la de los impuestos a la exportación. En la Tabla 3 se aprecia de manera clara la evolución de la estructura arancelaria en los últimos años. El arancel promedio a la importación comienza a disminuir marcadamente a partir de 1989, cayendo de casi 29% en Noviembre 1989 hasta solo 16.36% en Enero de 1990. A partir de este momento los descensos se realizan de forma mas gradual. Hasta abril de 1991, se privilegió una estructura arancelaria nominal uniforme en un nivel cercano al 20% (80% de las posiciones tenían una tarifa de 22% y el 20% restante presentaba un nivel de 0%). El objetivo perseguido era el de no introducir distorsiones que alejaran la estructura de precios relativos internos de la internacional. A partir de la gestión Cavallo, este criterio cambió, dado que si bien la estructura arancelaria de abril '91 -su primer acción en este sentido- presenta un arancel promedio de menos de 10%

(aproximadamente la mitad del vigente hasta entonces), aumenta fuertemente la variabilidad de los aranceles (se dobla el coeficiente de variación de los aranceles en Abril 1991). En efecto, la primer reforma global en la etapa de la Convertibilidad, establece tres niveles arancelarios: 0% para materias primas, 11% para insumos intermedios y 22% para bienes manufacturados.

Sin dudas, este nuevo criterio con progresividad arancelaria según el grado de elaboración del bien comercializado, protege en mayor medida a la producción doméstica, por lo que la comparación lisa y llana de los promedios tarifarios induciría a un error si se la interpretara en forma automática como proveedora de una mayor competencia a la producción local. En este sentido debe recordarse que los aranceles nominales, cuando no existen otro tipo de trabas comerciales, determinan los precios enfrentados por los consumidores. Pero la protección a las actividades productivas, depende de los aranceles aplicados a los insumos y a los bienes finales producidos. Este es el concepto de protección efectiva, el cual intenta medir el grado de protección globalmente acordado a un proceso productivo.

Tabla 3
Desarrollos Recientes en la Estructura Arancelaria

Concepto	Arancel Promedio	Dispersión	Coefficiente de Variación	Arancel Máximo	Arancel Mínimo	Cantidad de Arancel Max.	Posic. con Arancel Min.
Situación Inicial	28.86	13.90	48.16	40	0	2335	849
Dic 89	20.72	10.62	51.25	30	0	2311	783
Ene 90	16.36	8.32	50.86	24	0	3139	783
Feb-Mar	15.47	8.92	57.66	24	0	3020	1419
Abr	16.15	8.37	51.83	24	0	3110	783
May	18.32	5.21	28.44	24	5	3110	795
Jun-Jul	18.45	5.21	28.24	24	5	3113	795
Ago	17.93	5.21	29.06	24	5	3114	799
Oct	17.29	5.36	31.00	24	5	3821	926
Ene 91	18.15	8.36	46.06	22	0	91771	946
Abr	9.73	9.53	97.94	22	0	3808	5165
Nov	11.74	7.31	62.27	35	0	15	769
Nov 92	10.24	5.17	50.49	20	0	513	698

Hacia fines del '91 se cambiaron los niveles arancelarios por los siguientes: 5% materias primas, 13% insumos intermedios, y 22% bienes manufacturados. Adicionalmente, para productos electrónicos se llevó el arancel a 35%. Los bienes de capital no producidos localmente, estaban exentos de arancel.

En noviembre de 1992 se introdujo una reforma adicional. Los aspectos más importantes fueron el aumento de 3% a 10% en la tasa de estadística, la reducción en gravámenes sobre exportaciones y la ampliación del número de niveles arancelarios (Tabla 4).

Tabla 4
Estructura arancelaria en Noviembre 1992

Arancel %	Descripción	Arancel	Numero de posiciones
0.0	Bienes de Capital no producidos	0.0	698
		2.5	303
2.5	Materias primas vegetales, animales y minerales	5.0	923
		7.5	1614
		10.0	1054
5.0	Cadena de la industria	12.5	842
7.5	de la	15.0	2679
10.0	alimentación	20.0	513
5.0	Cadena de las industrias básicas:	Total	8626
7.5	celulosa, papel, petroquímica,		
10.0	siderurgia y otros metales,		
12.5	parte básica de la cadena textil		
15.0	Bienes de capital producidos, partes y piezas, manuf. finales de papel, plásticos, siderurgia y otros metales, tejidos de la cadena textil		
20.0	Bienes de consumo final		

Fuente: SICE y MEOSP

Asimismo se adecuó la política de reembolsos a las exportaciones, que puede apreciarse en el cuadro 8. De acuerdo a ella, el reembolso promedio -sobre la base de las exportaciones de 1990- se ubicaría en 6.3%, con máximos del 20%.

Debe notarse que la justificación oficial para la nueva estructura arancelaria parte de la estructura fijada para los reembolsos a la exportación. De lo contrario "se hubieran creado desigualdades entre el incentivo a vender en el exterior y en el mercado interno" (Boletín CEI No.36). En nuestra opinión, sin embargo, encontramos difícil de justificar reembolsos adicionales al del IVA por montos de hasta 20%. Mas bien, estos reembolsos, en conjunción con un aumento en los aranceles del 7% (a través del aumento de la tasa de estadística) parecen ser mas fáciles de justificar como un esquema de devaluación encubierta implementada a través de la receta convencional de aplicar simultáneamente un impuesto a la importación y un subsidio a la exportación.

En Mayo 1993 se reduce a cero el arancel para bienes de capital producidos en el país (los no producidos ya tenían arancel cero) y se los desgrava de la contribución de Estadística. Para compensar a los productores domésticos se establece un subsidio del 15% a la producción local.

Si bien los logros destacados en materia de apertura arancelaria son significativos, surge a primera vista un elevado número de reformas arancelarias, con marchas y contramarchas, con aranceles que suben y luego bajan, con sectores a los que primero se los enfrenta a la competencia internacional para luego protegerlos con restricciones cuantitativas. No parece que exista una elevada preocupación por los efectos de tanto manejo discrecional de los aranceles y cuotas. En este aspecto debemos resaltar que un clima de inversiones sostenido es más fácil de lograr cuando las reglas son claras y cuando el sector privado puede esperar no verse sorprendido por los cambios en la política económica.

A las medidas unilaterales de desregulación del comercio exterior se han sumado una serie de acciones tendientes a la **integración del país en el contexto de la economía mundial**. El proceso de integración del Mercosur continúa dentro de los plazos establecidos a pesar de los problemas que causa la inestabilidad macroeconómica de Brasil. Aparece ahora como factible una mayor integración comercial con la economía de EEUU a través de la posible incorporación al NAFTA, ya sea unilateralmente o conjuntamente con los países miembros de Mercosur.

La probable adopción de medidas efectivas en el área del reconocimiento de los derechos internacionales de propiedad intelectual es un requisito indispensable que allanará el camino para el comienzo de discusiones serias con EEUU sobre el tema NAFTA y que facilitará nuestra inclusión en el contexto de la comunidad de los países desarrollados.

El conjunto de medidas adoptadas debería conducir a una mejora sustancial y sostenible en nuestro comercio exterior. Esto es aún más cierto si se las combina con las importantes medidas adoptadas en materia de reforma del Estado, privatización y desregulación en otras áreas de la economía.

El Déficit Comercial

Lamentablemente, el marco optimista presentado más arriba se ve opacado por la ocurrencia de importantes déficits en la balanza comercial, lo que en muchos sectores es visto como un resultado negativo debido a los procesos de apertura e integración.

En nuestra opinión, el déficit de la balanza de comercio poco tiene que ver con la apertura arancelaria y mucho con eventos de carácter macroeconómico, en particular con las grandes entradas de capitales que ocurrieron a partir de la estabilización y la adopción de importantes reformas estructurales desde 1990. A las entradas de capitales incentivadas por las bajas tasas de interés internacionales se sumaron los fondos provenientes de las privatizaciones de empresas públicas, la repatriación de las divisas que los argentinos mantenían en el exterior y una sustancial inversión directa facilitada por las profundas reformas estructurales implementadas. Todo este influjo de capitales debe necesariamente aumentar el gasto agregado y resultar en un boom de actividad y un deterioro de la cuenta comercial, tal como efectivamente ocurrió.

La Realidad Argentina

En una economía que aún mantiene una gran cantidad de regulaciones y restricciones que afectan a los mercados de factores, la generación de pequeños saldos positivos o negativos en el comercio exterior está asociada con grandes oscilaciones en el tipo real de cambio. Las rigideces en la movilidad sectorial de capital y mano de obra implican que mover recursos hacia o desde el sector comercializado requiere enormes incentivos en materia de tipo real de cambio, tanto en términos del nivel como de la estabilidad que el mercado espera para el mismo en el futuro.

En general, el patrón de ajuste del sector externo observado en Argentina es el siguiente: mejoras en la balanza comercial requieren de grandes subas en el tipo real de cambio o de caídas en el nivel de actividad que ayudan a cortar importaciones y a aumentar el excedente exportable

a través de un menor consumo. Normalmente no se observan aumentos sostenibles en la capacidad de producción exportadora a raíz de la menor demanda interna o suba en tipo real de cambio.

La Tabla 5 muestra la evolución reciente de nuestro comercio exterior, tanto en términos globales como desagregados por grandes categorías de productos.

Tabla 5							
Comercio Exterior Argentino							
	Millones de Dólares			1er Trim. 1993		1er Trim. 1994	
	1989	1990	1991	1992	1993	1993	1994
IMPORTACIONES	4203	4077	8275	14872	16786	3260	4853
B. CAPITAL	745	636	1435	3095	4115	738	1531
OTROS	3458	3441	6840	11777	12671	2522	3322
EXPORTACIONES	9579	12352	11977	12235	13090	2887	3005
AGROPEC.	2044	3339	3300	3500	3272	814	639
COMBUSTIBLES	343	985	766	1082	1224	299	291
MAN. AGROP.	4006	4664	4927	4830	4929	1088	1179
MAN. INDUST.	3186	3364	2984	2823	3665	679	896
RESULTADO COMERCIAL	5376	8275	3702	-2637	-3696	-373	-1848
B.CAPITAL/IMPORTACION	17.7	15.6	17.3	20.8	24.5	22.6	31.5
MOI/EXPORTACIONES	33.3	27.2	24.9	23.1	28.0	23.5	29.8
Tasas de Crecimiento Anuales							
					1er Trim.		
	1990	1991	1992	1993	1994/93%		
TOTAL IMPORTACIONES	-3.0	103.0	79.7	12.9	48.0		
B. CAPITAL	-14.6	125.6	115.7	33.0	107.0		
OTROS	-0.5	98.8	72.2	7.6	31.7		
TOTAL EXPORTACIONES	28.9	-3.0	2.2	7.0	4.1		
AGROPEC.	63.4	-1.2	6.1	-6.5	-22.2		
COMBUSTIBLES	187.2	-22.2	41.3	13.1	-2.6		
MAN. AGROP.	16.4	5.6	-2.0	2.0	8.4		
MAN. INDUST.	5.6	-11.3	-5.4	29.8	31.9		
En. / Junio							
	<u>1993</u>	<u>1994</u>					
IMPORTACIONES	7129	10036	40.7				
EXPORTACIONES	6465	7113	10.0				
DEFICIT	-664	-2923					

Comparando las variaciones entre 1990 y 1993 vemos que el balance comercial se deterioró en 11971 millones de dólares. Ese total se desglosa en una leve suba de exportaciones de 738 millones y un aumento de importaciones de 12709 millones. Las entradas de capitales indujeron un aumento en la demanda global que resultó en el déficit comercial, crecimiento del PBI orden del 8% anual y un deterioro del tipo real de cambios del orden del 65% (paridad de precios al consumidor vs. EEUU, 1990.01-1993.12).

Existe en el mercado el temor de que si se revierten las entradas de capitales se experimentará un proceso inverso al ocurrido en 1990-93: caída de importaciones, devaluación real (posiblemente a través de la devaluación nominal) y recesión. Contrariamente, nosotros creemos que se han realizado cambios sustanciales en la estructura de la economía argentina de manera tal que la reversión al contexto pre-hiperinflacionario no es factible (ni deseable).

Nuestro diagnóstico de la situación actual es que en grandes líneas las importaciones están determinadas por la expansión del gasto posibilitada por las entradas de capitales en tanto que la trayectoria de las exportaciones depende básicamente de variables tales como el ajuste estructural, el aumento de productividad y la inversión en nuevos mercados. Desde esta perspectiva, todo punto ganado en exportaciones representa un ajuste permanente que no depende de la coyuntura macroeconómica. De revertirse el flujo de capitales esto habría de afectar a las importaciones, ya que carecerían de financiamiento, pero no debería afectar a las exportaciones.

La opción en 1994 no es la de esperar la salida de capitales para devaluar y soportar la recesión, sino profundizar el cambio estructural y el proceso de integración continental para que sucedan dos cosas simultáneamente: (1) la inversión directa reemplace a la inversión financiera de manera tal que continúe la entrada neta de capitales de forma autosostenible al aumentar la capacidad de generación de divisas, y (2) se profundice el proceso de liberalización en los mercados de factores de manera tal que aumente la elasticidad de respuesta del sector exportador a cambios en su precio relativo; de obtenerse este resultado, pequeños incentivos de precio podrían generar respuestas significativas en el monto exportado sin necesidad de que el ajuste externo se de por la vía usual de recesión y caída de importaciones.

El Déficit de EEUU y el Cambio Dólar-Yen

Un caso similar al que nos ocupa es lo ocurrido entre Japón y EEUU sobre la continuidad de los déficits comerciales bilaterales (de EEUU) a pesar de la enorme devaluación que los mercados de capitales han infrigido sobre el tipo de cambio bilateral del dólar y Yen. Acá nuevamente vemos en acción la confusión entre tipo de cambio y déficit comercial. El tipo de cambio es el resultado y no el causante de los déficits. El déficit de EEUU se debe a la entrada de capitales que enfrenta. En la medida que la deuda americana aumenta, el dólar se devalúa por ser este más abundante en los mercados internacionales, pero esta devaluación no tiene por qué reducir la tasa de entrada de capitales. En la medida que se mantenga la alta tasa de ahorro Japonesa y el déficit fiscal de EEUU, cabe esperar que los déficits comerciales se mantengan y el dólar continúe devaluándose.

Figura 4

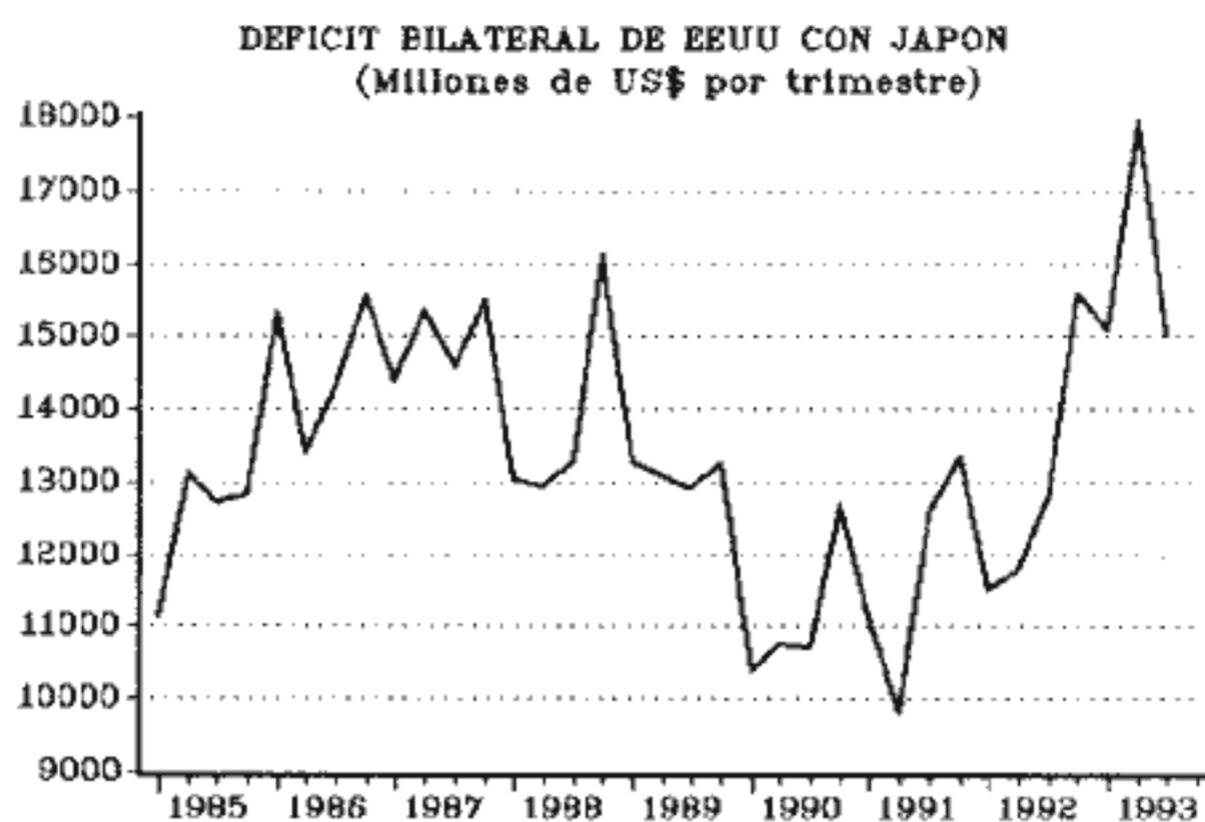
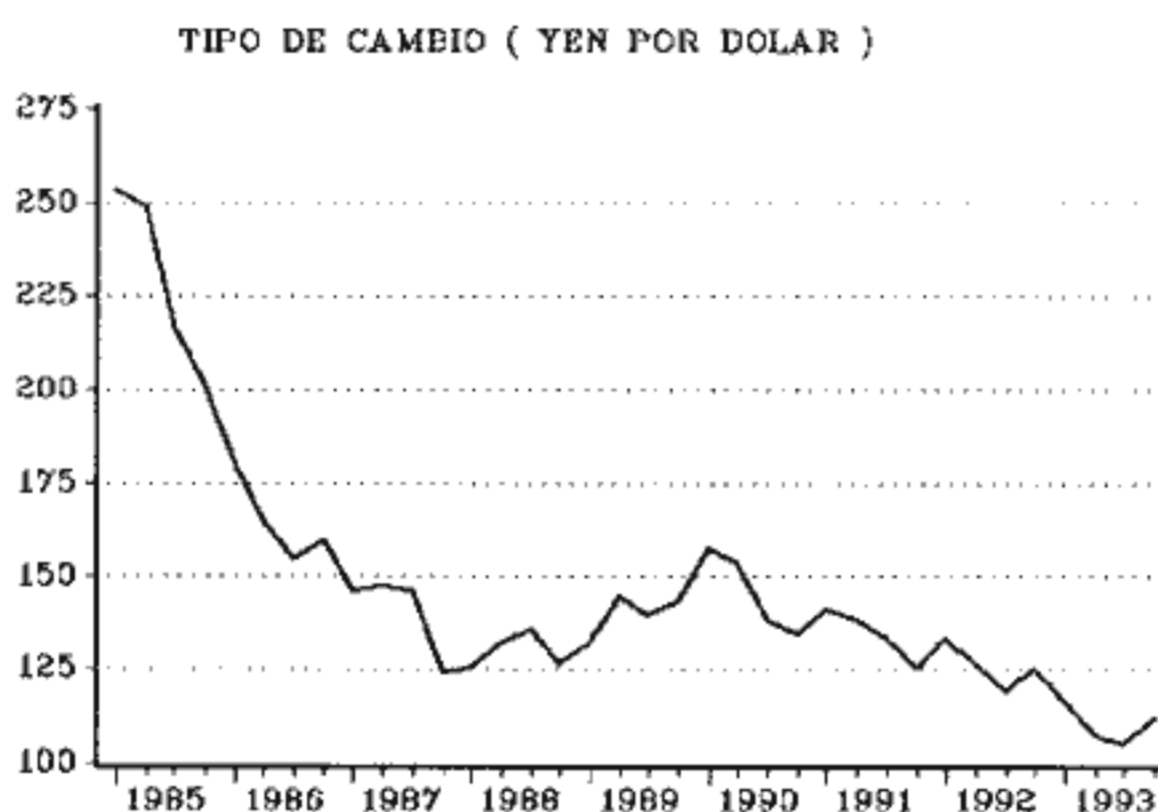


Figura 5



La alternativa de devaluar para mejorar la balanza comercial (independientemente de ajustes en los niveles de gastos e ingresos) sugiere una relación de causalidad entre el tipo de cambio y la balanza comercial: denominando DEF al déficit de EEUU vs. Japón y TDEC al precio del dólar en término de yenes, este enfoque sugiere una relación positiva entre ambas variables: al devaluarse el dólar (menos TDEC) cae el déficit (menos DEF). La realidad de la última década no confirma esta hipótesis: las Figuras 4 y 5 muestran a simple vista que hay poca o ninguna relación entre el déficit EEUU-Japón y su tipo de cambio bilateral.

El análisis estadístico de los datos disponibles confirma que el tipo de cambio dólar-yen está poco relacionado con el déficit comercial bilateral, y en realidad lo está de la manera opuesta a la descrita: en el corto plazo una apreciación del dólar (un mayor TDEC) se asocia con una reducción en su déficit (menor DEF). Los resultados de la regresión con variables trimestrales se muestran en la Tabla 6.

Tabla 6
Análisis de regresión de la relación entre el
Déficit EEUU y Japón con su Tipo de Cambio

$$\text{DEF} = 17193 - 80.6 \text{ TDEC}(t) + 0.12 \text{ TDEC}(t-1) + 23.8 \text{ TDEC}(t-2) + 26.3 \text{ TDEC}(t-3)$$

T-Value	(0.3)	(-2.1)	(0.00)	(0.6)	(0.9)
---------	-------	--------	--------	-------	-------

R² = 0.44

ARIMA (1) = 0.50 (2.88)

Muestra: 1986.I - 1993.III

DEF: Déficit Comercial de EEUU vs. Japón en millones de dólares (déficits son positivos).

TDEC: Yen por Dólar (trimestrales fin de periodo)

Sostenibilidad de los Déficits Comerciales

En un artículo periodístico reciente manifesté a mi interlocutor que no me preocupaba que el déficit comercial argentino se extendiera por varios años si es que tenía financiamiento genuino. La entrevista se publicó con el titular: "Veinte años no es nada". En realidad, hay muchos países en la comunidad internacional que han hecho del déficit comercial un modo sostenible de vida. Un repaso del banco de datos del IMF muestra que más que 20 años, la norma parece ser entre 30 y 40 años de déficit sostenidos para varios países que uno no asocia con desequilibrio sino más bien como ejemplos de desarrollo sostenido y viable. La Tabla 7 muestra los países que he encontrado que han experimentado déficits comerciales significativos en las últimas cuatro décadas (restricción impuesta por la disponibilidad de datos).

Tabla 7
Casos de Déficits Comerciales Sostenibles

Israel	Déficit desde 1952: 42 años continuos	Def/GDP (1992): 7.7%	Forma principal de financiamiento: Transferencias
España	Déficit desde 1955: 39 años	Def/GDP (1991): 6.2%	Forma principal de financiamiento: Servicios de turismo
Suiza	Déficit desde 1956: 38 años		Forma principal de financiamiento: Servicios financieros y patentes
India	Déficit desde 1955 (salvo 3 años): 37 años		Forma principal de financiamiento: Ayuda externa
Singapur	Déficit desde 1963: 30 años		Forma principal de financiamiento: Servicios financieros, seguros, transportes, etc.
Corea	Déficit desde 1952 (salvo 4 años): 38 años	Def/GDP (1991): 2.5%	Forma principal de financiamiento: Inversión directa y financiera
Noruega	Déficit 1955 al 1978: 23 años	Def/GDP (1977): 11.3%	Forma principal de financiamiento: Inversión directa y financiera

Nota: Los déficits pueden haber comenzado antes de las fechas iniciales, las cuales son las primeras disponibles en el banco de datos.

La evidencia de la Tabla 7 muestra a las claras que déficits comerciales bien importantes son sostenibles por mucho más de 20 años y en países que son ejemplo de crecimiento y estabilidad. La clave para la sostenibilidad de los déficits está en que exista la posibilidad de un financiamiento genuino. Dicho financiamiento sostenido ha de encontrarse en la cuenta de servicios (turismo, royalties, seguros, fletes, dividendos, intereses) o en la inversión directa.

Países que son sinónimo de desarrollo y alta tecnología, tal como Suiza, presentan déficits comerciales permanentes que son financiados de manera sostenible por otros ítems de la cuenta de servicios. **Debe notarse que a pesar de tener déficits comerciales hace al menos 38 años, el desempleo en Suiza es una variable casi desconocida a tal punto que no se lo mide en porcentaje sino por el número absoluto de desempleados.** Otros ejemplos de crecimiento y desarrollo tales como Corea y Singapur también han sostenido déficits comerciales por décadas, sin que ello les impida clasificar en el club de los tigres asiáticos. Debe notarse que la inversión directa fue el factor sostenible que financió los déficits de Corea.

En el caso argentino, nuestra balanza de servicios es claramente deficitaria y no veo la chance de que seamos competitivos en la exportación de los mismos en un plazo razonable. Por lo tanto, la única fuente genuina y sostenible de financiamiento sería la inversión directa ya que no he encontrado ningún caso de países que se hayan financiado por largo plazo con inversión financiera de cartera. **El ajuste estructural que favorezca la inversión directa es por lo tanto la alternativa mas viable para la continuidad del plan de convertibilidad sin tener que adoptar medidas bruscas de ajuste.**

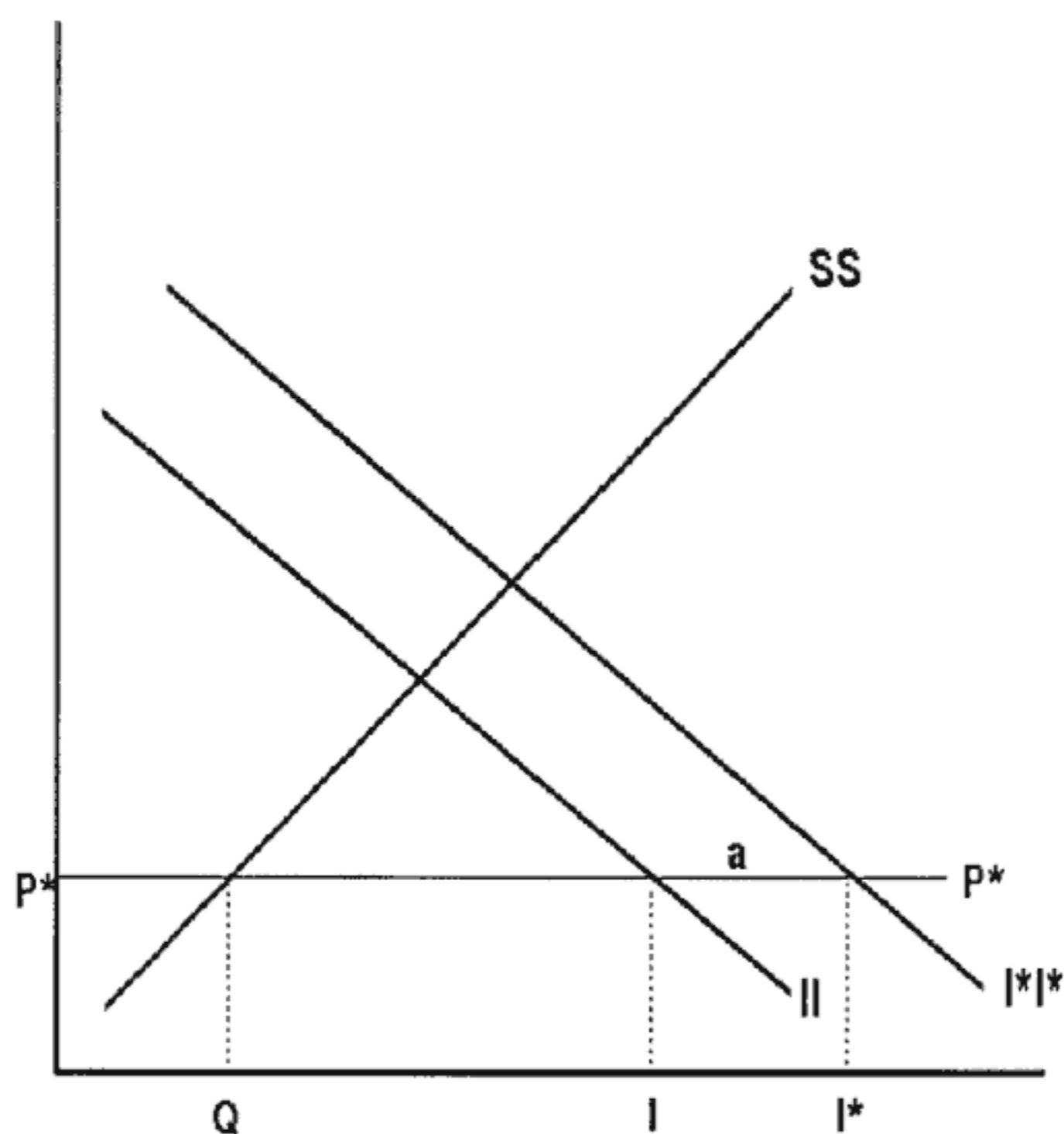
Debate Sobre Uso de los Bienes de Capital

La respuesta de la administración a los crecientes déficits comerciales verificados ha sido la de justificarlos en base a las también crecientes importaciones de bienes de capital que han ocurrido. El argumento sería que los déficits de hoy tienen una contrapartida en mayor inversión y por ende en mayor tasa de crecimiento, lo cual redundaría en una mayor oferta de exportaciones futuras (y menor demanda de importaciones a causa de la mayor oferta local de bienes). Este argumento es probablemente cierto, pero requiere cierto análisis para clarificar posibles confusiones.

1- Inversión Versus Importación de Bienes de Capital

Es correcto que en una economía abierta, un aumento en la demanda de inversión dará lugar a un aumento equivalente en la demanda de importaciones de bienes de capital. Eso puede apreciarse en la Figura 6, donde II es la demanda original por bienes de capital y I*I* es la nueva y mayor demanda. Dada la oferta local SS y la oferta internacional PP* al precio fijo P*, es claro que la totalidad de el incremento en la demanda por bienes de capital habrá de provenir de nuevas importaciones. En efecto, a la demanda II, la oferta local es Q, la inversión total I y las importaciones $M = I - Q$. Al aumentar la demanda de inversión a I*I*, resultado de un desplazamiento paralelo en II en el monto A, la nueva inversión es I*, la oferta local permanece inalterada en Q y las importaciones crecen a $M^* = M + A$. En este caso es correcto, por lo tanto, asociar todo incremento en las importaciones de bienes de capital a aumentos en la tasa de inversión.

Figura 6
Efectos de un Aumento en la Demanda de Bienes de Capital



2-Inversión Versus Mejora en el Sector Externo

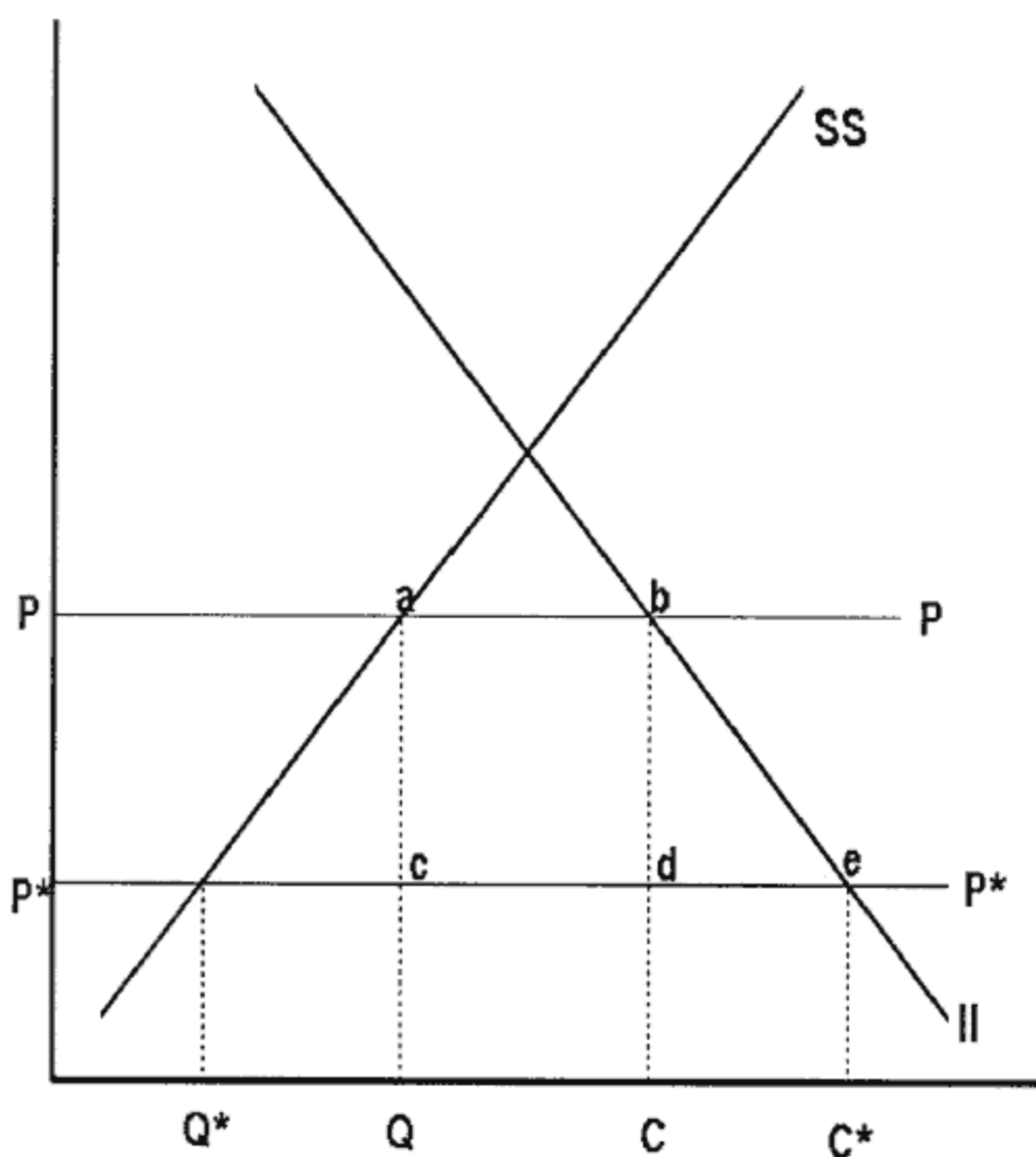
Aún queda por establecer un vínculo entre aumentos en el stock de capital y la oferta de exportaciones y/o demanda de importaciones. El conocido teorema de Rybczynski establece que sólo si el sector comercializado internacionalmente es capital intensivo, cabe esperar un aumento mas que proporcional en su oferta y por ende una expansión en la oferta de exportaciones y una contracción en la demanda de importaciones. En general, este parece ser el caso en la economía argentina, ya que el sector servicios es claramente trabajo intensivo. Por lo tanto, es correcto asociar aumentos en la inversión con una mejora en la oferta relativa del sector externo y con aumentos en la demanda de bienes de capital.

3-Efectos de Cambios en Aranceles Impuestos y Subsidios Sobre la Importación y/o Producción de Bienes de Capital e Inversión

Las importaciones de bienes de capital pueden aumentar por otras razones que la de un incremento en la demanda de inversión. Por ejemplo, una reducción en los aranceles preexistentes a la importación de bienes de capital habrá de producir un aumento en la importación mayor que el aumento en la inversión, ya que la reducción en el precio habrá de reducir la oferta de bienes de capital localmente producidos. En efecto, en la Figura 7, una reducción en el arancel reduce el precio interno de p a p^* y da lugar a un aumento en la importación (de CQ a C^*Q^*) el cual es mayor que el aumento en la inversión (de OC a OC^*) ya que la producción local se reduce en el monto $OQ-OQ^*$. Es el caso que a partir de 1992 se redujo a cero el arancel de importación de bienes de capital y que se eximió a estas importaciones de la tasa de estadística.

El análisis anterior indica que ante la eliminación de un arancel a la importación de bienes de capital uno podría esperar que algo del aumento en la importación de bienes de capital observado no se corresponda con nueva inversión, sino que mas bien sea en sustitución por menor producción local en respuesta a la baja de aranceles. Sin embargo, en nuestro caso específico, las autoridades establecieron a la vez un subsidio a la producción local de bienes de capital con lo cual se evitaría la reducción en la producción local, a costa de un mayor costo fiscal. En términos de la Figura 7, el subsidio procede a la tasa que tenía anteriormente el arancel, o sea la distancia $ac = p - p^*$ por unidad producida. El costo fiscal del subsidio es el área $pacp^*$. A este costo fiscal del subsidio debe sumarse la pérdida de recaudación aduanera que es el área $abcd$.

Figura 7
Efectos de Aranceles, Impuestos y Subsidios a los Bienes de Capital



El costo fiscal total de bajar el arancel y subsidiar a la producción a la misma tasa del arancel resulta ser el área pp^*bd . El costo fiscal del "menor arancel con subsidio a la producción" es la pérdida de recaudación aduanera (área $abcd$) mas el del subsidio a la producción (área p^*pac). Este costo es compensado exactamente por la reducción de precio que enfrentan los usuarios, con lo cual no existen cambios en el bienestar agregado. Sin embargo, a las distribuciones de ingreso mencionadas se agrega una ganancia igual al triángulo bde a cuenta del incremento en inversión posibilitado por el precio mas bajo.

Del análisis anterior surge claramente que el costo de reducir el arancel y subsidiar a los productores locales a la misma tasa es totalmente equivalente al pago de un subsidio sobre toda la inversión en bienes de capital (nacionales o importados) a la tasa que previamente tenía el arancel (la tasa bd multiplicada por la inversión OC^*).

4-Problemas en el Mercosur con el Arancel Externo Común a los Bienes de Capital:

Subsidio a la Producción Local, a la Inversión Local o a la Producción Extranjera?

Debe notarse que uno de los principales obstáculos en la negociación con Mercosur es nuestra postura que los bienes de capital tengan un arancel externo común de cero, en tanto que Brasil quiere para ellos un arancel alto (quizá aceptarían un 15%). Ahora bien, nuestro análisis anterior indica que es exactamente igual mantener un arancel de 15% y otorgar un subsidio a la demanda total de bienes de capital (inversión) del 15% o alternativamente eliminar el arancel y poner un subsidio del 15% a la producción local de bienes de capital. En ambos casos el bienestar y los costos fiscales son idénticos. Por lo tanto, si se desea eliminar este punto de fricción en las negociaciones de Mercosur, Argentina podría aceptar un arancel externo común de, digamos, 15% sobre los bienes de capital y compensar con un subsidio al uso de dichos bienes por parte de los residentes nacionales. Esta política es idéntica a la actual de poner el arancel a cero y subsidiar a nuestros productores locales.

Lo que no llego a entender es el razonamiento para justificar lo que la prensa indica se habría ofrecido a los Brasileños: mantener el arancel a cero y subsidiar a los productores Brasileños. Me parece que esta política sería mucho mas costosa para nosotros ya que añadiría la pérdida del costo de este nuevo subsidio sin mejorar sobre la situación equivalente a la actual, y que sí sería aceptable por Brasil, de mantener un arancel del 15% y compensar a nuestros usuarios de bienes de capital con un subsidio equivalente.

5-El Rol del Uso Dado a las Importaciones de Bienes de Capital

Un argumento que es frecuentemente esgrimido en la prensa, y de naturaleza diferente al caso de equilibrio general analizado antes, es el de que si bien hay un incremento en la importación de bienes de capital, ello no contribuye a expandir el sector externo ya que estas importaciones son mayormente para el sector servicios (el que es no-comerciado internacionalmente). Este argumento usualmente coexiste con el de que los déficits externos se deben al llamado "costo argentino" el cual se manifiesta en el bajo tipo real de cambio, o lo que es lo mismo, en el alto precio relativo del sector servicios. Desde este punto de vista, la inversión en el sector servicios, si de eso se trata, sería bienvenida, ya que contribuiría a hacer mas eficiente el sector y por ende a reducir el "costo argentino".

Según datos del Ministerio de Economía, y reportados en una nota de Ambito Financiero de Junio 24, 1994, 40.1% de las importaciones de bienes de capital se destinaron al sector comercializado internacionalmente (agro más industria) en tanto que el resto, 59.9% se destinó a usos en el sector servicios. En mi opinión, esos números, mas que indicar un desequilibrio, sólo muestran una situación de crecimiento balanceado, ya que el sector servicios precisamente representa alrededor del 60% del producto bruto de la economía, esto segun la estimación realizada en el trabajo de tesis de Roberto Bisang en CEMA para 1981. Según este original

trabajo, el sector de bienes no transables internacionalmente representaba 62.45% del PBI en 1981. Por lo tanto, no debería resultar sorprendente el hecho de que este sector absorba en promedio un monto similar de las importaciones de bienes de capital.

Excepciones y Contramarchas

Existe el peligro de que ante el deterioro del sector externo debido a las entradas de capitales, las autoridades confundan la verdadera causalidad del fenómeno y traten de instrumentar una devaluación encubierta a través de un aumento en las medidas proteccionistas. Algo ya ha ocurrido a través del aumento de la tasa de estadística del 3% al 10% y otras medidas restrictivas en materia de cupos de importación y derechos específicos. Asimismo, se ha instrumentado una amplia variedad de reembolsos a la exportación que conllevan un alto costo fiscal, amén de fomentar la discrecionalidad y una asignación de recursos ineficiente.

En un esfuerzo por compensar por la caída en el tipo real de cambio, debida a la entrada de capitales que las mismas autoridades propician, se ha establecido una amplia gama de subsidios para las exportaciones. Nótese que nos referimos a subsidios y no a retorno de impuestos, ya que las exportaciones ya obtienen devolución del IVA compras y todos los aranceles sobre la importación directa de insumos. En Noviembre de 1992 se establece un sistema de reembolsos proporcionales a los aranceles a la importación para los mismos productos; este sistema multiplica potencialmente la distorsión del arancel a la totalidad del mercado mundial y debería ser eliminado a la brevedad ya que carece de fundamento económico.

Tres sectores industriales recibieron medidas especiales de protección en 1993: el sector papelerero, la industria textil y la producción de calzado deportivo. El caso del sector papelerero es ilustrativo de los errores graves que pueden producirse cuando se intenta proteger a un sector de intereses a costa de los demás. La medida adoptada fue la de imponer cupos restrictivos para la importación de papel, medida que favorece ampliamente a los pocos productores domésticos que pudieron establecer un precio monopólico. A la vez, el arancel argentino es de cero para la importación de material impreso, medida que castiga en términos relativos a las muchas empresas editoriales y de impresión de material gráfico. Como era obvio de esperar, el precio del papel localmente aumentó hasta un 40% (Am. Fin. Julio 8, 1994) en tanto que las importaciones de materiales impresos desde Chile se sextuplicaron a partir de la adopción de la medida.

En definitiva, para proteger a los productores del producto intermedio se infligió un grave daño a los productores del producto final. A fin de no importar papel, pasamos de exportar libros a importarlos, una medida no del todo consistente con una estrategia de desarrollo inteligente. En Julio de 1994, aparentemente basándose en el desabastecimiento del mercado y el aumento ocurrido en los precios, se decide eliminar los cupos. Cabe preguntarse si no hubo ningún economista en la administración en condiciones de predecir que el resultado de imponer una cuota a la importación papel es una suba del precio. ¿Realmente no esperaban que esto ocurriera?

El régimen de protección automotriz, último bastión del anterior sistema proteccionista, ha demostrado su ineficiencia para generar una industria competitiva a nivel internacional y ha requerido de constantes retoques para hacer el sistema aún más cerrado a la competencia externa. No deben escatimarse esfuerzos para obtener la mejora en eficiencia a través de la competencia y la desregulación, sin que se generalice el mal ejemplo del régimen automotriz a otros sectores que vean afectada su posición relativa, volviéndose al dañino e ineficiente sistema del "pick the winners" tan usado en el pasado.

Lamentablemente, el retorno al pasado es posible a la luz de políticas recientemente implementadas, como el "Régimen de Especialización Industrial", a partir de 1993. Este es un programa oficial que otorga beneficios aduaneros de importación a aquellas empresas que comprometan incrementos en sus exportaciones, esquema que se emparenta al utilizado en el sector automotor. Son beneficiarias las empresas productoras de bienes manufacturados. Consiste en un programa-compromiso entre el beneficiario y la autoridad de aplicación, por el cual se otorgarán licencias de importación con aranceles diferenciales contra el compromiso de aumento de exportaciones por parte del beneficiario, y por hasta el monto de dicho incremento. El arancel diferencial hasta el 31.12.96, será de sólo 2%.

El sistema de exención arancelaria establecido en el Régimen de Especialización Industrial carece de justificación económica. Si fuera óptimo subsidiar a la importación por parte de empresas que luego exporten, por que no extenderlo a todos los habitantes de la república?: todo aquel que pueda producir un dólar debería tener derecho a importar sin arancel, siguiendo la misma lógica del Régimen anterior. En este caso sólo se permite beneficiarse con la facilidad de importar a arancel bajo a productores manufactureros, como si el resto de la economía no mereciese también el comercio libre. La tendencia que aparentemente se está siguiendo es la de eliminar la profesión de importador y permitir a los fabricantes de autos ser los únicos en importar autos sin arancel, a los fabricantes de manufacturas importar manufacturas similares, etc. Ciertamente, ésta es una manera bastante confusa e ineficiente de implementar un sistema de comercio internacional, cuya finalidad aparente sería la de distribuir las rentas de los aranceles importación a los productores locales de los mismos productos.

Creemos que el único test eficiente para demostrar la existencia de productividad económica (versus el concepto ingenieril de insumo-producto) es la habilidad de competir interna y externamente. La competitividad externa e interna es la base del proceso de reforma estructural que vive la Argentina y no debería ser abandonada en aras de un nuevo proteccionismo a los primeros síntomas de stress del ajuste.

La competitividad no sólo es la base del sistema de incentivos del capitalismo sino la garantía de que se maximice el bienestar del consumidor en vez del de unos pocos productores monopolistas. Creemos que la regulación del comercio exterior argentino debe continuar en la senda de proveer uniformidad de incentivos para todos los sectores, de manera tal que sea la competencia la que determine la asignación eficiente de los recursos.

El Costo de la Protección y sus Efectos Sobre la Distribución del Ingreso

El proteccionismo ha sido un factor omnipresente en la Argentina corporativa de postguerra. Como es bien sabido, las medidas proteccionistas favorecen a unos pocos privilegiados, a expensas de muchos consumidores. La concentración de los beneficios facilita el poder económico del lobby y por ello es tan difícil defenderse de éste.

Los argumentos esgrimidos por los interesados para justificar la protección de sector son tan variados como la ingenuidad de los destinatarios lo permita. Quizá el argumento más utilizado sea el de que otros países lo hacen. En este caso sistemáticamente se omite indicar cuáles son los países desarrollados que no lo hacen y cuál es el nivel de protección de los que sí lo hacen. Desde una perspectiva científica, este argumento es tan válido como decir que como alguna gente famosa toman drogas uno también debería hacerlo.

La protección arancelaria o por cupos a un producto permite al productor doméstico aumentar su precio en el mercado local. La suba del precio de venta es equivalente a que se hubiera colocado un impuesto a las ventas, a cargo del consumidor, en un monto igual al del arancel. Podemos imaginar que parte de la recaudación del impuesto a las ventas se usa para subsidiar al productor doméstico y el resto es equivalente al ingreso de aduana. Esto prueba sin duda alguna que los aranceles son exactamente iguales a un impuesto al consumo, parte de cuya recaudación se usa para subsidiar al productor a la misma tasa. Desde una perspectiva práctica, el arancel es mas directo, ya que ejecuta automáticamente dichas transacciones al subir el precio tanto para el consumidor como para el productor doméstico, pero la incidencia es idéntica.

Los aranceles no nos protegen del resto del mundo sino mas bien que protegen al productor doméstico a expensas de los consumidores domésticos. Con un arancel al producto x, los consumidores deben ahora gastar mas en compras de x y menos en compras de otros productos domésticos. Por lo tanto, la protección no sólo beneficia al productor favorecido a expensas de los consumidores, sino que también los otros sectores productivos de la economía ven caer su nivel de demanda.

Un argumento frecuentemente utilizado para justificar la protección es el de la defensa de la fuente de trabajo. Sin embargo, al ponerse la protección en un sector, los consumidores sufren un aumento de precio y para financiarlo deben dejar de comprar los productos de otros sectores, con lo cual el empleo deberá disminuir en estos. **El sector protegido debería demostrar porqué es mejor defender el empleo en éste a costa del desempleo en el resto de la economía.**

Los montos de ingresos redistribuidos a través de la protección son asombrosos. Tomando por ejemplo los automóviles, supongamos realísticamente un sobreprecio promedio de 100% y un precio local promedio de 20,000 dólares por unidad, la transferencia que paga el consumidor es de 10,000 dólares por vehículo promedio. Con ventas de 300,000 vehículos anuales, el monto transferido sería de 3,000 millones de dólares anuales. Esta renta, pagada por los consumidores, se distribuye entre todos los grupos que participan en el sector, incluyendo a los capitalistas y trabajadores, tanto de las terminales como del sector de insumos, y el gobierno a través de los impuestos.

Supongamos hipotéticamente que hubiera 300,000 trabajadores en el sector y que se cierra toda la industria (algo virtualmente imposible de que pase) al permitirse importar a cero arancel. Los consumidores estarían igual que antes si se les deja importar a cero arancel y se les saca los 3,000 millones, que alcanzarían para subsidiar con 10,000 dólares anuales a cada trabajador despedido. Alternativamente podría usarse el dinero para pagar 1,000 dólares anuales a cada uno de 3 millones de jubilados. También podría dejarse que sean los consumidores los beneficiados y gasten la plata que ahora les sobre en lo que quieran. En ese caso los 3,000 millones irían a aumentar la demanda por los productos de otras industrias domésticas que ahora aumentarían su demanda de mano de obra.

La protección es un gasto público escondido. Hay muchos otros sectores también favorecidos por este gasto público encubierto. Supongamos que el sector que compite con las importaciones es alrededor de 20% del Producto Bruto (alrededor de 60% es servicios que no tiene competencia externa y el resto es agricultura y productos industriales no comerciados). Supongamos también que en promedio la protección permite que el precio del sector que compite con las importaciones sea un 25% mayor que el internacional (arancel de 15% y sobretasa de estadística del 10%). En ese caso el subsidio escondido, y pagado por los consumidores, sería de 25% de sobreprecio multiplicado por el tamaño del sector protegido, que es 20% del PBI, o sea 5% del PBI.

Con un PBI actual de 250,000 millones de dólares, nuestra estimación de la transferencia posibilitada por la protección es de 12,500 millones de dólares por año, cifra equivalente a la del total de las exportaciones del país. Este costo incluye sólo la transferencia de consumidores a sectores privilegiados y no incluye las pérdidas por la incorrecta asignación de recursos o el atraso tecnológico que produce el aislamiento de los mercados internacionales.

Todos los números presentados anteriormente son sólo estimaciones ilustrativas y deberían ser refinados si se desean los valores exactos. Sin embargo, las magnitudes estimativas del costo de la protección que recae sobre los consumidores son tan grandes que deberían actuar como llamado de atención a las autoridades.

Proteccionismo y Nivel de Empleo

Una razón frecuentemente esgrimida para justificar la adopción de medidas proteccionistas es que al restringirse las importaciones aumenta el nivel de empleo. Un colorario de esta afirmación sería que la apertura de la economía habrá de aumentar el desempleo. Esta afirmación, aun cuando parece ser intuitivamente válida, es incorrecta. A continuación demuestro que **la protección arancelaria no tiene ningún efecto obvio sobre el nivel de empleo, afirmación esta que es válida independientemente que haya o no haya desempleo en la economía** (supongo que éste es del tipo keynesiano, debido a la existencia de inflexibilidades descendentes en los salarios nominales.)

Creo que lo que la esencia del argumento incorrecto es suponer que las importaciones son disminuidas por la protección sin que por ello disminuyan las exportaciones que se usaban para pagar por dichas importaciones. En este caso se estaría estableciendo una **correspondencia directa entre protección y superávit comerciales**. Pero si las importaciones caen y las exportaciones se mantienen, la pregunta relevante (con o sin desempleo) es donde van los dólares del superávit comercial. En el largo plazo es obvio que la diferencia entre las exportaciones e importaciones es independiente del nivel de la protección arancelaria, tal como surge claramente de la Figura 1. En el corto plazo la respuesta depende del sistema cambiario vigente.

Con tipo de cambio flotante, la oferta excedente de divisas generada por la protección producirá una apreciación inmediata del tipo de cambio real que reducirá las exportaciones a un nivel igual al de las importaciones. Por lo tanto, el efecto de una mayor demanda por productos domésticos posibilitado por la caída de importaciones es compensado idénticamente por una caída en la demanda externa por nuestras exportaciones: con tipo de cambio flexible no existe ningún efecto de la protección sobre la demanda agregada total y por ende sobre el nivel de empleo.

Lo único que ocurre con la protección arancelaria es que la ganancia de empleo en el sector protegido se paga con pérdida de empleo en el sector exportador. En términos mas formales, es bien sabido que toda política de protección arancelaria tiene un "sesgo antiexportador" que desalienta exportaciones y con ello nulifica los efectos expansivos de la expansión de la industria protegida. Es más, las distorsiones creadas por la protección sobre la estructura de precios relativos implican un costo en términos de asignación de recursos que lleva a que los aranceles tengan el efecto de reducir el nivel de empleo en una economía sujeta a desempleo de tipo keynesiano. La prueba formal de este resultado va mas allá de los límites de este trabajo, pero puede encontrarse en el libro de Robert Mundell: "International Economics", MacMillan 1968, paginas 246-47.

Bajo un sistema de tipo de cambio fijo, como el que tenemos actualmente, las menores importaciones resultarían inicialmente en un superávit comercial que debe ser comprado por el Banco Central mediante emisión monetaria. Vemos entonces que el Banco Central posibilita el aumento en la demanda agregada gracias a que se convierte en el demandante de las exportaciones al comprar los dólares que éstas generan con emisión monetaria.

Es bien sabido que con emisión monetaria se puede aumentar el empleo en una economía con desempleo keynesiano. Por lo tanto, no es la caída de importaciones lo que aumenta el empleo, sino la decisión del Banco Central de emitir moneda para posibilitar un superávit comercial. Aún en este caso hay dudas sobre la sostenibilidad de esta política. El mayor flujo de emisión monetaria deberá crear un aumento en la tasa de gasto agregado, lo cual disminuirá exportaciones y aumentará importaciones, hasta que el balance comercial se equilibre nuevamente.

En definitiva, el efecto de disminuir las importaciones con protección sólo aumenta el empleo si el Banco Central está dispuesto a emitir dinero para convalidar el aumento de demanda agregada. Pero si esto es así, podría obtenerse el mismo efecto sobre el empleo emitiendo directamente el dinero sin necesidad de además distorsionar la economía con medidas

proteccionistas. No es la protección lo que aumenta el nivel de empleo sino la posibilidad de instrumentar un superávit comercial mayor gracias a la emisión de moneda por parte del Banco Central.

Con lo anterior queda demostrado que en un contexto de equilibrio externo un país exporta para importar. Toda medida que desalienta las importaciones también desalienta las exportaciones.

Procesos de Integración Continental

El artículo XXIV del GATT autoriza a las partes contratantes a adoptar acuerdos tendientes al establecimiento de zonas de libre comercio o de uniones aduaneras, en la medida en que los mismos incorporen un programa con plazos razonables de tiempo. Bajo esta provisión se han ido desarrollando en todo el mundo bloques comerciales regionales.

Los intentos de integración formal a nivel latinoamericano comienzan con el Tratado de Montevideo de 1960, que preveía el establecimiento de una zona de libre comercio -ALALC- en un plazo de 12 años. El proceso consistiría en la eliminación gradual de los aranceles y restricciones que involucraran al comercio de productos originarios de los territorios de las partes contratantes.

El escaso éxito que tuvo esta experiencia originó que hacia 1980 se firmara un nuevo Tratado de Montevideo (TM 80), que dio origen a la ALADI. Si bien no se establecen plazos precisos para el establecimiento del Mercado Común Latinoamericano -objetivo del acuerdo-, el establecimiento de la ALADI resultó factible en el marco del GATT merced a la Cláusula de Habilitación negociada en la Ronda Tokio, que permite a los países en desarrollo a establecer entre sí preferencias comerciales que no deben extenderse automáticamente a terceros países (como supondría la aplicación de la cláusula de Nación más favorecida).

Los instrumentos que creó el TM 80 para favorecer la integración son:

- a. Preferencia arancelaria regional, por la cual las partes contratantes pueden aplicar reducciones arancelarias sobre los aranceles a terceros países
- b. Acuerdos de alcance regional, entre todos los países miembros
- c. Acuerdos de alcance parcial, firmados entre dos o más partes, abiertos a la adhesión de las restantes previa negociación.

Si bien se han firmado numerosos acuerdos, la evolución del comercio regional dentro del marco de ALADI no reflejó ningún avance sustantivo. La participación de nuestras exportaciones a los miembros de ALADI en realidad disminuyó de un 23% en 1980 a 19.3% en 1988. En 1989, luego de la entrada en vigor del Tratado de Integración con Brasil, las exportaciones a ALADI crecen al 25% pero todo el incremento se debe al aumento de comercio con Brasil (Tabla 8).

TABLA 8
Destino de las Exportaciones y Origen de las Importaciones

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
	Exportaciones en millones de dólares													
MERCOSUR	1,136	892	829	522	655	667	894	768	875	1,428	1,833	1,978	2,327	3,661
Brasil	765	595	568	358	478	496	698	539	608	1,124	1,423	1,489	1,671	2,791
Uruguay	182	128	116	77	83	99	129	168	187	208	263	311	384	358
Paraguay	189	169	145	87	94	72	67	61	80	96	147	178	272	513
NAFTA	881	1,211	1,176	838	1,098	1,342	918	1,045	1,435	1,423	2,101	1,551	1,638	1,557
Estados Unidos	718	863	1,024	773	877	1,028	706	931	1,217	1,187	1,699	1,244	1,349	1,273
Canadá	42	73	40	32	49	59	54	77	81	78	81	71	55	64
México	121	275	112	33	172	255	158	37	137	158	321	236	234	219
CEE	2,384	2,169	1,834	1,844	2,236	2,041	1,985	1,815	2,726	2,501	3,744	3,956	3,732	3,650
Resto	3,620	4,871	3,786	4,632	4,118	4,346	3,055	2,732	4,099	4,227	4,675	4,493	4,538	4,222
TOTAL	8,021	9,143	7,625	7,836	8,107	8,396	6,852	6,360	9,135	9,579	12,353	11,978	12,235	13,090
	Importaciones en millones de dólares													
MERCOSUR	1,305	1,106	827	795	979	698	831	1,003	1,170	869	875	1,804	3,755	4,214
Brasil	1,072	893	688	667	831	612	691	819	971	721	718	1,526	3,339	3,570
Uruguay	148	121	90	89	98	66	93	114	131	99	116	235	351	571
Paraguay	85	92	49	39	50	20	47	70	68	49	41	43	65	73
NAFTA	2,561	2,306	1,295	1,110	993	789	983	1,161	1,075	1,016	1,016	2,098	3,495	4,184
Estados Unidos	2,379	2,094	1,177	987	847	694	833	951	918	892	876	1,871	3,226	3,859
Canadá	110	145	56	54	67	35	50	57	38	25	25	47	68	88
México	72	67	62	69	79	60	100	153	119	99	115	180	201	237
CEE	3,126	2,784	1,364	1,224	1,126	1,069	1,375	1,853	1,561	1,144	1,118	2,033	3,633	4,141
Resto	3,549	3,234	1,851	1,375	1,487	1,258	1,535	1,801	1,516	1,174	1,068	2,340	3,989	4,248
TOTAL	10,541	9,430	5,337	4,504	4,585	3,814	4,724	5,818	5,322	4,203	4,077	8,275	14,872	16,786

El Proceso de Integración Argentina-Brasil y el Mercosur

Brasil es el país con quien Argentina más buscó la integración en el marco de la ALADI. La relación particular comienza con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre La República Argentina y La República Federativa del Brasil (29.11.88, en vigor desde el 17.08.89), que estableció el marco jurídico de la integración y fijó sus objetivos en dos etapas. En la primera se procuraría remover los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios en un plazo máximo de 10 años, mientras que paralelamente se buscaría armonizar políticas gradualmente, mediante acuerdos especiales, en materia aduanera, de comercio interno y externo, agrícola, industrial, etc. En la segunda etapa se procedería a la armonización de las políticas necesarias para el establecimiento de un mercado común.

Posteriormente se suscribe el Acta de Buenos Aires (6.10.90), que acorta fuertemente el plazo para el establecimiento del mercado común, llevándolo al 31.12.94 y establece la metodología para su concreción: coordinación de políticas macroeconómicas, rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, y eliminación de restricciones para-arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario. Se crea además un grupo de trabajo binacional, el Grupo Mercado Común, encargado de elaborar y proponer a ambos gobiernos las medidas necesarias para dar cumplimiento a los objetivos trazados.

El Acuerdo de Complementación Económica 14 (ACE 14), suscripto en el marco de ALADI (20.12.90), constituye el instrumento de la integración, poniendo en marcha las distintas herramientas para su logro, especificadas en el Tratado de Integración y el Acta de Buenos Aires.

Finalmente, el 26.03.91 se suscribe el Tratado de Asunción, que da origen al Mercosur, y que en el marco de la ALADI es instrumentado por el ACE 18. Ambos acuerdos básicamente extienden el proceso de integración argentino-brasileño a Paraguay y Uruguay, dado que mantienen la mayoría de los instrumentos vigentes hasta el momento con algunas modificaciones, e incorporan algunos nuevos.

Los Principales Instrumentos del Mercosur

Desde la puesta en marcha del Mercosur, se ha avanzado en una gran cantidad de aspectos necesarios para la constitución del mercado común. La labor ejecutiva, desarrollada por el Grupo Mercado Común (GMC) y el análisis de los Subgrupos de Trabajo (SGT) en los distintos tópicos de la integración sería imposible de reseñar por su gran alcance. Describiremos entonces, los principales instrumentos que en materia comercial existen y sus implicaciones.

El Programa de liberación comercial

Consiste en eliminar los gravámenes y demás restricciones aplicadas al comercio recíproco. No se considera gravamen a las tasas y recargos aplicados cuando correspondan al costo aproximado de los servicios prestados (por esta "ventana", Argentina pudo aumentar la protección cuando elevó la tasa de estadística al 10%, medida claramente en contra del espíritu

del Tratado de Asunción). La eliminación de los gravámenes se materializa a través del programa de desgravación arancelaria, por el cual se aplica al arancel de cada país una quita que inicialmente fue fijada en 47%, que actualmente se ubica en 82% y a fin de 1994 llegará al 100%. A la misma fecha tampoco deberían existir restricciones no arancelarias, a excepción de las **notas complementarias** que cada país incluyó al ACE 18. En el caso de Argentina, éstas son la tasa de estadística, el Régimen Automotriz, y algunas prohibiciones o autorizaciones previas de importación de alcance limitado.

Cuando existieran preferencias arancelarias previas entre los países miembros producto de anteriores acuerdos de alcance parcial, las mismas se profundizarán, pero no se extenderán al resto de los miembros. Quedan excluidos del cronograma de desgravación, los productos comprendidos en las **listas de excepciones** (inicialmente 394 productos argentinos, 324 brasileños, 439 paraguayos y 960 uruguayos). Estas listas se reducen anualmente en un 20% de los ítems en el caso de Argentina y Brasil (a partir del 31.12.90), mientras que Paraguay y Uruguay tienen un año más de plazo. Los productos que se retiran de las listas gozan de la preferencia arancelaria vigente al momento de su salida.

Cláusulas de Salvaguardia

Los acuerdos originales preveen que pueden aplicarse salvaguardias a la importación de productos importados desde los países miembros que estén beneficiados por el programa de liberación comercial. Deben ser de carácter excepcional, con un plazo máximo de un año, prorrogable, y su vigencia no podría ir más allá del 31.12.94. El procedimiento para aplicarlas, prevee la participación del Grupo Mercado Común -GMC-, quien deberá efectuar las consultas pertinentes y tomar las decisiones acerca de la aprobación o no de las salvaguardias en plazos preestablecidos. En caso de aprobarse, si bien también pueden ser aplicadas de manera unilateral, se fijan cuotas de importación, nunca menores al promedio de lo importado (cantidades físicas) en los últimos tres años calendario. Sobre esa cuota se aplican las mismas preferencias establecidas en el programa de liberación comercial.

Negociación con Terceros Países

Respecto a la negociación con terceros países el Tratado de Asunción (art.8) especifica como criterio general que las partes deberán procurar no afectar los intereses del resto de los miembros en sus negociaciones bilaterales, que deberán hacer consultas entre sí cuando negocien esquemas amplios de desgravaciones arancelarias con países de ALADI y que extenderán automáticamente cualquier ventaja, favor, franquicia o privilegio que concedan a productos originarios de o destinado a terceros países no miembros. La resolución 16/92 del GMC reglamentó adicionalmente que cualquier preferencia a otorgar a países de ALADI no podrá ir más allá del 31.12.94 y que cualquier preferencia que ya existiera y cuya vigencia superara esa fecha, deberá ser renegociada a partir de la definición del Arancel Externo Común. Siempre, deberán efectuarse consultas entre los miembros del Mercosur.

Armonización de Políticas Macroeconómicas y Arancel Externo Común

Estos dos puntos, son tal vez los más importantes, dado que lo que se acuerde respecto de ellos influirá de manera decisiva en la estructura económica de los países. Más allá de lo concerniente a la eliminación de asimetrías producto de las distintas regulaciones nacionales, en este campo se manifiestan los conflictos entre los distintos grados de libertad económica que cada país desea lograr.

La posición Brasileña parece ser la de acordar rápidamente un arancel externo común a fin de reducir la incertidumbre sobre la política comercial en un año electoral. La posición Argentina, por el contrario, parece ser la de mantener la flexibilidad en materia arancelaria, quizá para poder afrontar posibles desequilibrios del sector externo. Nuestra recomendación es la de mantener la flexibilidad pero para reducir aranceles, no para subirlos. De cualquier manera, al presente, ambos temas se encuentran abiertos a discusión, tal como surge de los resultados de la reunión de Colonia en Enero de 1994.

Perspectivas para el Mercado Común: Acuerdo de Colonia y el Non-Paper

Al mes de Julio 1994, la Argentina ha utilizado cláusulas de salvaguardia para 14 posiciones arancelarias y Brasil ninguna. Es altamente posible que el uso de cláusulas de salvaguardia se extienda más allá de Enero de 1995 y que se formalice la existencia de exenciones duraderas para sectores considerados críticos y sujetos a procesos de reconversión. Esto surge de un documento aparentemente emanado de la representación argentina luego de la reunión de Colonia del Consejo del Mercado Común en Enero 1994. El llamado "non-paper" establece de manera no oficial lo que sería la posición Argentina en las futuras negociaciones. El tenor fundamental del documento es que se considera que aún no se ha avanzado lo suficiente en materia de coordinación de políticas macroeconómicas por lo que sería conveniente retrasar la implementación plena del Mercado Común.

En pocas palabras, la posición del non-paper significa retrasar la implementación del arancel externo común. También el documento se refiere a los "nuevos instrumentos del Mercosur", entre los que se menciona el uso extendido de Cláusulas de Salvaguardia Intra-Mercosur y Acuerdos de Ajuste Estructural que permitiría tratamiento especial para la reconversión estructural de sectores específicos. El documento también establece la posibilidad de que Argentina compense a los productores Brasileños de bienes de capital, tema al que ya hemos analizado en detalle.

North American Free Trade Association - NAFTA

NAFTA es principalmente un área de libre comercio, o sea un acuerdo entre los países miembros de no cobrarse mutuamente los aranceles a la importación en tanto que mantienen sus propios aranceles para importaciones de terceros países. Las importaciones de terceros países deben someterse a un sistema de verificación de origen y abonar los aranceles correspondientes al país de destino.

El principal socio de NAFTA, EEUU tiene aranceles a la importación del orden del 4% para productos provenientes de Argentina. En cambio Argentina tiene aranceles a la importación promedio del orden del 12%. Desde esta perspectiva, nuestro ingreso al NAFTA sería equivalente a una rebaja significativa de aranceles a las importaciones provenientes de EEUU, sin que se obtenga una reducción equivalente en los aranceles con que nuestras exportaciones a EEUU están gravadas. Se argumenta que este cambio produciría un aumento aun mayor en el déficit comercial ya que incentivaría las importaciones sin incentivar mayormente las exportaciones.

La teoría económica ofrece una metodología contundente para medir las ganancias y pérdidas derivadas del otorgamiento de preferencias arancelarias. En particular, ocurre una pérdida de "desviación de comercio" toda vez que gracias al otorgamiento de una preferencia a un socio más ineficiente, una importación cara del nuevo socio (gracias al arancel más bajo) sustituye a una proveniente de otro país no socio y que es más barata (pero que es desplazada al tener que abonar aun el arancel más alto). Desde esta perspectiva, un aumento de importaciones de EEUU a costa de Brasil nos beneficiaría por la diferencia de los precios de oferta para iguales productos en ambos países. Es obvio que si Brasil tiene aranceles altos inicialmente es porque debe protegerse de EEUU (y del resto del mundo) por lo cual debería verificarse que su precio de oferta es mayor que el de EEUU para los productos en cuestión.

Existen además ganancias de bienestar derivadas del comercio incremental que se genera por la reducción de aranceles, independientemente de que las nuevas importaciones provengan del país más caro. El efecto de "creación de comercio" puede llegar a contrarrestar al de "desviación" si la baja inicial de aranceles entre los dos socios es importante. Debe aclararse, sin embargo, que necesariamente una eliminación unilateral de aranceles debe generar una creación de comercio mayor que la desviación, o sea una ganancia neta para el país. Desde esta perspectiva, se crearía una presunción que la creación de un área de libre comercio con un país que inicialmente tiene aranceles muy bajos (EEUU) dominaría a la alternativa de otorgar las preferencias a un país con aranceles inicialmente muy altos y que se mantendrían a través del arancel externo común.

El no reconocimiento del argumento anterior es equivalente a decir que como no podemos competir con los EEUU por ser éste muy eficiente tal como lo muestran sus bajos aranceles, debemos integrarnos con aquellos con los que podemos competir, o sea países con aranceles mas altos, tal como Brasil. Este argumento básicamente implica que los países ineficientes deben asociarse con otros países ineficientes, o lo que es lo mismo que deben minimizarse las ganancias del comercio internacional a través de maximizar el efecto de "desviación de comercio" que conlleva la creación de áreas de libre comercio.

Opciones en Materia de Integración Continental

En los meses venideros se decidirá el arancel externo común con Mercosur. Si se adopta dicho arancel, la incorporación Argentina al NAFTA necesariamente deberá ser negociada desde Mercosur. La situación macroeconómica Brasileña no es propicia para la adopción de este tipo de medidas y quizá sería óptimo para nosotros que se postergue indefinidamente la adopción del arancel externo de Mercosur. Esto no significa que no se mantenga el calendario fijado para la

eliminación total de aranceles entre los países miembros. En este caso el Mercosur quedaría implementado al nivel de Zona de Libre Comercio, al igual que el NAFTA. Tanto NAFTA como Mercosur tienen un sistema similar de verificación de origen de mercaderías extrazonales de manera tal que sería posible para Argentina pertenecer a ambos grupos en la medida que no exista la restricción del arancel externo común de Mercosur.

No creo que sea plenamente conveniente para Argentina atarse en estas circunstancias a la determinación de un Arancel Externo Común con Mercosur. El normal funcionamiento de Mercosur como zona de libre comercio tampoco lo requiere. Una vez que se adopte un AEC de 0-20% será muy difícil poder negociar entre los cuatro países miembros un ingreso a NAFTA con aranceles en el rango de 0-5%.

Creo que en estos momentos a Brasil le interesa llegar a un acuerdo sobre el Arancel Externo Común a fin de remover incertidumbres que pudieran existir acerca de su política comercial luego de las elecciones. Nuestras autoridades, en cambio, parecen preferir mantener la flexibilidad para poder usar aranceles en caso de intensificarse el desequilibrio externo. Es probable que el resultado sea una versión híbrida que parcialmente satisfaga ambas posiciones: lo que en términos económicos sería la peor opción posible. Se mantendría flexibilidad para subir aranceles pero no para bajarlos.

Tanto Argentina como Brasil están enfrentando complicaciones de corto plazo en sus economías (nuestro déficit comercial y la hiperinflación de ellos) y sería una lástima que llegaran a firmarse acuerdos internacionales basándose en necesidades transitorias que podrían no llegar a representar los genuinos intereses de largo plazo de las partes. En estas circunstancias lo óptimo debe ser postergar la adopción de medidas irreversibles, o sea, **no llevar a nivel de tratado internacional a los acuerdos parciales que se logren en materia de aranceles externos**. Los países pueden acordar listas de aranceles comunes sin que ello afecte la posibilidad de que cada uno pueda modificarlos unilateralmente. Proponemos, por lo tanto, que el Mercosur quede momentáneamente definido solamente al nivel de Zona de Libre Comercio.

Conclusión: Opciones en Materia de Política Comercial

En los últimos años la Argentina enfrentó simultáneamente dos serios problemas estructurales: la estabilización macroeconómica posterior a la hiperinflación y la apertura de la economía, luego de medio siglo de sustitución de importaciones. La coyuntura internacional favoreció las entradas de capitales que facilitaron la implementación de una nueva moneda sana y de valor estable. Lamentablemente, las entradas de capitales ayudaron a financiar déficits comerciales en momentos en que se rebajaban los aranceles. La suba de tasas internacionales reciente habrá de revertir esta tendencia y el modelo deberá enfrentar el ajuste que normalmente se habría producido en las etapas iniciales de la estabilización. Sin embargo, el ajuste no deberá ser tan doloroso ya que mucho se ha hecho en materia de ajuste estructural, dotándose de flexibilidad a la economía como para poder movilizar recursos hacia el sector externo ni bien disminuya la entrada de capitales. Es fundamental que no se confundan los ajustes debidos a modificaciones en los flujos de capitales con fallas en la estrategia macroeconómica seguida.

Como resultado de este estudio, creemos que un conjunto factible de opciones en materia de comercio exterior para Argentina debería responder a los siguientes lineamientos generales:

- (1) Profundizar el ajuste estructural interno, a través de la adopción de medidas que faciliten aún más la movilidad interna de factores e incentiven la inversión externa, tales como la reforma laboral, previsional e impositiva.
- (2) Continuar enviando señales claras en relación a la apertura del comercio exterior; en la medida que la presente apertura sea considerada como transitoria, sólo se obtendrá aumentos preventivos de importaciones y poca o ninguna inversión en el sector exportador; **debe enfatizarse el uso de la uniformidad de incentivos a todos los sectores dentro de un marco en que la competitividad internacional determine la asignación de los recursos en el sector externo; proyectos intervencionistas del tipo de "pick the winners" terminan favoreciendo a sectores privilegiados a costa de la productividad del resto.** Estos proyectos ya han fracasado anteriormente y los pocos que aún permanecen deberían ser definitivamente abandonados. El argumento de que otros países protegen a tal o cual industria no es argumento suficiente, entre gente inteligente, para que nosotros también lo hagamos.
- (3) No deben escatimarse esfuerzos para reducir el grado exagerado de discrecionalidad que aún subsiste en el manejo de la política comercial. Es común ver adoptar medidas sin ninguna explicación lógica y luego verlas removidas como si esto fuera un movimiento óptimo. En el interín hay sectores que pierden sumas significativas de dinero y otros que lo ganan. Una democracia no debiera permitir que los funcionarios puedan distribuir arbitrariamente el ingreso de los ciudadanos sin responsabilizarse de sus acciones. Ejemplos como el de los cupos a la importación de papel, que fueron impuestos y removidos mas tarde, sin explicación valedera en cada caso, deben ser cristalinamente clarificados a fin de que se establezca qué sectores pueden haber sido arbitrariamente favorecidos por esta restricción a costa de los usuarios. Si la medida adoptada era originalmente la correcta, debe explicarse porqué fue removida mas adelante. Si la eliminación de los cupos fue apropiada, debe explicarse porqué estos fueron originariamente impuestos por las mismas autoridades.
- (4) El déficit externo debe ser atendido con instrumentos idóneos, o sea, afectando el diferencial entre el ingreso y el gasto agregado de la comunidad. En particular, esto se lograría con medidas tendientes a fomentar el ahorro interno, tanto privado como público a través de la obtención de un mayor superávit fiscal. Deben abandonarse políticas comerciales del tipo aranceles y subsidios que disimulen una devaluación encubierta. La devaluación, encubierta o abierta, no es un instrumento idóneo para mejorar la balanza comercial. Esto es una realidad de libro de texto que puede apreciarse muy claramente al comparar la sorprendente devaluación del dólar versus el Yen en los últimos años a la par del mantenimiento incólume de su déficit bilateral.

- (5) Maximizar los esfuerzos para la integración económica continental dentro del contexto del sistema que garantice el mayor y más creíble grado de apertura. En este último aspecto, creemos que el ingreso a NAFTA, a través de la asociación con la mayor potencia occidental, garantizaría aranceles más bajos, más uniformes y dentro de un contexto más creíble que el actual marco de un Mercosur dominado por un Brasil profundamente afectado por inestabilidad política y macroeconómica. Desde esta perspectiva, sería conveniente posponer o condicionar la discusión sobre el arancel externo común con el Mercosur a la discusión sobre el posible ingreso a NAFTA.
- (6) De implementarse el Arancel Externo Común, éste debería ser el óptimo desde el punto de vista de nuestras posibilidades de negociación. Un punto de fricción en la instrumentación de Mercosur es la posición diferente de Argentina y Brasil sobre el Arancel Externo Común a los Bienes de Capital. Esta fricción podría eliminarse sin ningún costo para nosotros poniendo un arancel a la importación a un nivel razonable y compensando a los consumidores locales con un subsidio a la misma tasa. En la actualidad la Argentina redujo a cero el arancel y compensa con un subsidio a los **productores locales**. Una política con idénticos costos fiscales y bienestar es la de mantener el arancel mas alto y compensar a los **consumidores locales** por el mayor precio. Ambas políticas son idénticas desde la perspectiva de Argentina y para Brasil la segunda es aceptable ya que mantiene un arancel alto. Por lo tanto, podría instrumentarse esta política si se desea llegar a un acuerdo con Brasil. En ningun caso creo que sea superior para nosotros la estrategia de mantener la estructura actual y subsidiar además a los productores brasileiros.