

C.E.M.A.

Virrey del Pino 3210
Belgrano R.
1426 Buenos Aires

TE. 552-3291/9313/7771

UN PANORAMA DE LA POLITICA COMERCIAL ARGENTINA

Roque B. Fernández
Francisco Mondolfo
Carlos A. Rodríguez
Enero 1985

N° 47

UN PANORAMA DE LA POLITICA COMERCIAL ARGENTINA

por

Roque B. Fernández
Francisco Mondolfo
Carlos A. Rodríguez
(C.E.M.A.)

SINTESIS

Este trabajo está dirigido a ofrecer una visión general de la política comercial argentina de los últimos años, cuestión que generó muchas discusiones a partir de los intentos de reformas globales del sistema de protección llevados a cabo a fines de la década de los setenta. Los aspectos más polémicos de aquellas discusiones incluían los efectos de la protección sobre la asignación de recursos y la distribución del ingreso, que son justamente dos temas que se analizan con algún detalle en este trabajo, así como también las políticas alternativas requeridas para un cambio del sistema de protección y los obstáculos que éstas pueden encontrar en el proceso de ajuste.

En la primera parte del trabajo se analiza la evolución de la política comercial argentina. En primer lugar se analiza la estructura de la política comercial argentina en tiempos recientes, describiendo los instrumentos usados para proteger la producción doméstica, y estimular las exportaciones no tradicionales, así como la serie de impuestos y regulaciones que afectan a las exportaciones tradicionales. El concepto de protección efectiva permite obtener algunas conclusiones respecto de los incentivos que resultan de todo este complejo sistema para las diversas ac

tividades económicas: las cifras indican que la protección influye desfavorablemente sobre las actividades tradicionales, especialmente las ligadas a la exportación de productos agrícolas y sus derivados industriales, actividades en que el país tiene presumiblemente ventajas comparativas, así como también desalienta la producción de bienes y servicios no comerciables.

Por otra parte se analiza el efecto sobre el comercio exterior argentino de las políticas comerciales determinadas por el resto del mundo, en especial las repercusiones desfavorables de la protección a la producción agrícola por parte de la Comunidad Económica Europea y otros países desarrollados. También se alude a las relaciones de la Argentina con la Asociación Latinoamericana de Integración; allí se destacan los débiles efectos que ha tenido la pertenencia a esa entidad en términos de mejoras del ingreso y del bienestar para el país. Finalmente se describen las relaciones de la Argentina con el GATT y se sugieren los cambios de política que la Argentina debería intentar en relación a esa institución para poder obtener mejores condiciones para su comercio exterior.

Una cuestión que se discute en detalle es la creencia habitual de que el aumento del salario real exige un alto grado de protección a la actividad industrial. En particular se demuestra que esta afirmación puede ser errónea si existe un sector productor de servicios trabajo-intensivo cuyo producto es no comerciable. Simulaciones hechas con datos reales correspondientes a la Argentina indican que un aumento del salario real puede requerir una disminución de la protección al sector industrial.

Finalmente se analizan diversas alternativas de reforma del actual sistema de protección. Un punto fundamental es la consideración de que existe una restricción política por la cual debe otorgarse algún nivel de protección a la actividad industrial doméstica. Concretamente se analizan dos alternativas: una estructura tarifaria uniforme o un impuesto único sobre las exportaciones tradicionales. En el primer caso el costo de la protección es soportado por la actividad exportadora y los productores de bienes y servicios no comerciables, en el segundo caso, sólo por los sectores exportadores. Diversas razones que se exponen más abajo hacen que se recomiende finalmente la primera de estas propuestas.

1. La Política Comercial Existente y su Marco de Referencia.

Esta Sección analiza la evolución de la política comercial argentina e incluye dos subsecciones principales. La primera se ocupa de la estructura de la protección en la Argentina y sus efectos sobre la producción doméstica. Incluye una descripción de los principales instrumentos de protección y examina los incentivos que resultan para las diversas actividades económicas, como así también la estructura de los impuestos y subsidios a las exportaciones.

Esta subsección presenta algunas cifras referidas a la tasa de protección efectiva, (es decir la protección a los factores de producción) y también un análisis del efecto de las tarifas sobre el tipo de cambio real.

También se alude a algunos aspectos institucionales y se discuten los principales argumentos en favor de la protección. Finalmente se describe el programa de liberalización lanzado en 1978 y se analiza brevemente su resultado.

La segunda subsección analiza los efectos que tienen sobre el comercio argentino las políticas comerciales desarrolladas por otros países, como así también las relaciones comerciales establecidas a través de arreglos institucionales especiales (como la ALADI, la CEE y el bloque soviético, entre otros).

La política de protección doméstica se caracteriza por usar un conjunto de instrumentos bastante complejo. Aquí se mencionarán, además del instrumento principal (las tarifas sobre las importaciones), otras restricciones que se aplican sobre los precios y, finalmente, las restricciones cuantitativas. También se describirán los

Cuadro 1.Tasas Promedio de Derechos de Importación Argentinos.

	Derechos Pagados/Importaciones No Exentas
1970	33.9
1971	32.6
1972	30.2
1973	23.6
1974	18.1
1975	18.5
1976	22.2
1977	19.7
1978	22.2
1979	23.9
1980	26.4

Cuadro 2.

Derechos de Importación Nominales de un Grupo de Indus-
trias Argentinas.
 (1966)

S E C T O R	Tasa de Derecho de Importación (%)
Combustible y Energía Eléctrica.	91
Alimentos y Bebidas.	139
Tabaco.	175
Textiles.	71
Vestimenta y Calzado.	306
Papel.	206
Productos Químicos.	197
Caucho.	190
Cuero.	239
Piedra, Vidrios y Cerámica.	209
Metales.	212
Acero e Hierro.	173
Maquinaria (No Eléctrica).	186
Material de Transporte.	521
Maquinaria Eléctrica.	207
Promedio.	181

FUENTE: CONADE (1967)

incentivos que afectan a las exportaciones.

Para comenzar la presentación de la estructura de la protección en la Argentina, conviene comenzar por la evolución histórica de los impuestos a la importación. La protección a las industrias locales comenzó en los años 20, pero cobró un impulso particular a partir de 1940, momento en que se puso en práctica una deliberada política de protección.

El Cuadro 1 muestra el valor promedio de los derechos de importación como proporción del total de importaciones desde 1970 hasta 1980. Por supuesto estas cifras no muestran el grado de protección total alcanzado, ya que no se considera el efecto de otros instrumentos, como por ejemplo las restricciones cuantitativas. Además del elevado valor medio de la tarifa, de la estructura de protección resultaba una alta dispersión de tarifas; el Cuadro 2 muestra la tasa de protección nominal de un grupo de actividades económicas en 1966, que ilustra ese punto.

Estas características de la protección argentina esimularon un firme desarrollo de diversas industrias de consumo durante todo el período mencionado. Hacia el fin de los años 60 la Argentina era uno de los países que más protegía las industrias competitivas con las importaciones, y en consecuencia, más discriminaba contra las industrias exportadoras, en las cuales el país tenía ventajas comparativas.

En 1967, como resultado de un plan de estabilización cuyo principal instrumento era una fuerte devaluación, se hizo un intento de reducir el alto nivel de protección. Los efectos de la devaluación

sobre los precios domésticos, debían ser compensados a través de una reducción de tarifas. En esta oportunidad se intentó por primera vez establecer una discriminación sistemática en el tratamiento dado a los diferentes bienes protegidos de acuerdo a su uso final: bienes de consumo, bienes intermedios y bienes de inversión. También se usó otro criterio de clasificación: el hecho de que fueran o no localmente producidos. El último criterio usado fué el grado de elaboración. Así resultó la siguiente estructura de aranceles:

Cuadro 3.

Estructura Tarifaria de la Argentina (1967)

Grado de Elaboración. Tipo de Bien		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		Bienes In. medios.	Prod.	40	50	60	70	80	90	100	110
	No Prod.	5	5	10	20	20	20	20	30	40	40
Bienes de Consumo	Prod.	100	110	120	120	130	130	130	130	140	140
	No Prod.	30	40	50	60	70	80	90	100	110	120
Bienes de Capital.	Prod.	40	50	60	70	70	80	80	90	90	100
	No Prod.	30	30	30	40	40	40	40	50	50	50

FUENTE: Nogués, (1981).

La reforma bajó el promedio simple de los derechos de importación de 119% antes de la reducción a 61% después de ella. Al mismo tiempo se establecieron impuestos a las exportaciones tradicionales de alrededor del 25% (básicamente sobre productos primarios) y se re

dujeron los subsidios a la exportación de productos no tradicionales (predominantemente industriales). La varianza de las tarifas también se redujo; mientras el derecho máximo en la vieja estructura era de 605%, pasó a 140% luego de la reducción.

Sin embargo se mantuvieron las restricciones cuantitativas (especialmente las prohibiciones de importación de varios productos, como automóviles y en general equipo de transporte). Más adelante esta reforma fue parcialmente neutralizada por varias modificaciones, entre otras depósitos previos de importación (en un contexto de alta inflación) y licencias de importación, que dependían generalmente de la autorización de organismos oficiales.

El Cuadro 4 muestra la estructura de los derechos de importación en Marzo de 1976. Aunque la situación en ese momento era mucho mejor que la que había existido antes de la reforma, es evidente que era bastante diferente de la estructura deseada de 1967, tal como está expresada en el Cuadro 2.

Otra amplia modificación de la estructura de derechos de importación tuvo lugar en 1976. El objetivo declarado era mejorar la eficiencia general de la economía, y colocar a las actividades económicas bajo la influencia de la competencia internacional. El Cuadro 5 muestra la estructura resultante, que muestra un cambio considerable respecto de la que se puede ver en el Cuadro 4. Pero esta no sería aún la reforma más amplia.

A comienzos de 1979 se estableció un programa de reducción de derechos de importación, que debía terminar en Enero de 1984. Este fue el intento más ambicioso de liberalizar el comercio externo des

Cuadro 4.

Estructura de los Derechos de Importación.
Marzo 1976.

Tasa de la Tarifa (%)	Frecuencia Relativa	Frecuencia Acumulada
0	1,1	1,1
5	32,9	34,0
10	0,6	34,6
15	3,8	38,4
20	1,9	40,3
25	0,8	41,1
30	0,3	41,4
40	0,2	41,6
45	0,0	41,6
50	3,9	45,5
55	0,0	45,5
60	2,8	48,3
70	5,0	53,3
80	22,0	75,3
90	11,5	86,8
100	3,8	90,6
110	2,9	93,5
120	1,3	94,8
130	1,9	96,7
140	1,1	97,8
150	0,3	98,0
200	1,9	100,0
210	0,0	100,0

FUENTE: FIEL (1980).

Cuadro 5.

Estructura de los Derechos de Importación.
Noviembre 1978.

Tasa de la Tarifa	Frecuencia Relativa	Frecuencia Acumulada
0	1,1	1,4
10	43,8	45,2
15	4,4	49,6
20	2,0	51,6
25	1,7	53,3
30	1,2	54,5
35	2,3	56,8
40	7,6	64,4
45	3,3	67,7
50	25,0	92,7
55	2,3	95,0
60	3,3	98,3
65	0,9	99,2
70	0,1	99,3
75	0,5	99,8
90	0,1	99,9
95	0,1	100,0
100	0,0	100,0

FUENTE: FIEL (1978).

Cuadro 6.

Programa de Reducción Tarifaria (1980/84).

	1980			1981			1982			1983			1984					
	Ene.	Abr.	Jul.	Oct.	Ene.	Abr.	Jul.	Oct.	Ene.	Abr.	Jul.	Oct.	Ene.					
	62	60	58	56	54	52	56	48	46	44	42	40	38	36	34	32	30	
Grupo I: Bienes de Consumo.	70	68	66	64	62	60	58	56	54	52	50	48	46	44	42	40	38	36
	80	78	76	74	72	70	68	66	64	61	58	55	52	49	46	43	40	35
Grupo II: Alimentos, Bebidas y Tabaco.	35	34	33	32	31	30	29	28	27	26	24	22	20	18	16	14	12	10
	41	40	39	38	37	36	34	32	30	28	26	24	22	20	18	16	14	12
	48	46	44	42	40	38	36	34	32	30	28	26	24	22	20	18	16	14
Grupo III: Bienes Intermedios	40	39	38	37	36	35	34	33	32	31	30	28	26	24	22	20	18	16
	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	31	29	27	25	23	21	19
	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	30	28	26	24	22
Grupo IV: Mat.Primas y Prod.Básicos (Excep.Grupo V).	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35
	55	54	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38
	58	57	56	55	54	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41
Grupo V: Mat.Primas y Prod.Básicos de Orig.Agrup.	19	19	18	18	17	17	16	16	15	15	14	14	13	13	12	11	10	10
	23	23	22	22	21	21	20	20	19	19	18	17	16	15	14	13	12	11
	27	27	26	26	25	25	24	23	22	21	20	19	18	17	16	15	14	13
Grupo VI: Bienes no Producidos.	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Grupo VII: Bienes de Capital.	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	30	28	26	24	22	20	18
	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	31	29	27	25	23	21
	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	31	29	27	25

de las políticas de comercio libre establecidas en el Siglo XIX, y será analizado después más minuciosamente. La trayectoria en el tiempo prevista para las diferentes categorías de bienes por la reforma de 1979 se puede ver en el Cuadro 6. Allí se observa que todavía se hace una discriminación entre diferentes tipos de bienes, pese a que los criterios de clasificación en los subgrupos 1, 2, y 3 no son demasiado claros. Una de las características del plan fue el establecimiento de una reducción gradual del nivel y la dispersión de los derechos de importación; las implicancias económicas y políticas de esta política también serán mencionadas más adelante. Los únicos productos no incluidos en el plan eran el material de transporte, el azúcar y el papel de diarios, que estaban sometidos a regímenes especiales.

Las tarifas que se han mencionado más arriba debían ser consideradas como tarifas máximas. De este modo, la proporción entre las tarifa mínima y la máxima debía reducirse de 8:1 a 4:1 entre el comienzo y el fin del plan.

El programa fue modificado varias veces, como resultado de cambios políticos ocurridos entre 1980 y 1983. Algunas veces esto significó un ritmo de reducción más lento y otras veces una aceleración. Finalmente el plan fue formalmente abandonado, aunque sus efectos todavía perduran en la estructura tarifaria.

El nivel de protección que regía en 1980 es aproximadamente el mismo que el actual. Los cambios más importantes fueron hechos:

- a. en 1981, cuando el peso fue devaluado y las tarifas fueron reducidas como compensación,

Cuadro 7.

Evolución de las Tasas de las Tarifas*

		Ene.81.	Abr.81.	May.81.	May.82
1	1	54	43	48	38
	2	62	50	48	38
	3	72	60	48	38
2	2	31	31	36	31
	2	37	37	42	37
	3	40	40	45	40
3	1	36	36	41	36
	2	38	38	43	38
	3	40	40	45	38
4	1	28	28	33	29
	2	31	31	36	32
	3	34	34	39	43
5	1	17	17	22	20
	2	21	21	26	23
	3	25	25	31	27
6	1	10	10	15	14
	2	10	10	15	14
	3	10	10	15	14
7	1	38	38	43	38
	2	40	40	45	38
	3	42	42	47	38

* Se puede encontrar una descripción de las filas en el Cuadro 5.

b. en 1982, cuando autoridades económicas de una orientación más liberal trataron de reducir la varianza de los impuestos (Cuadro 7).

No es fácil saber si el nuevo gobierno que asumió el poder en Diciembre de 1983 modificará la estructura de protección actual que se ha mostrado en el Cuadro 8. En realidad no se ha dado ningún paso concreto en ese sentido, aparte de la prohibición directa de varios miles de productos. Es muy probable que el gobierno trate de regular el comercio exterior argentino a través de la manipulación del tipo de cambio y el establecimiento de cuotas de importación.

El Cuadro 8 muestra la estructura actual de las tarifas.

Cuadro 8.
Estructura de los Derechos de Importación Argentinos
(1983).

Niveles Tarifarios	Importaciones Correspondientes como Porcentaje de las Importaciones Totales. (1)	Acumulado
0-10	30.3	30.3
11-20	7.7	38.0
21-30	18.7	56.7
31-38	40.5	97.2
45-55	2.8	100.0

FUENTE: Secretaría de Estado de Hacienda.

(1) Estas cantidades corresponden a las importaciones de 1980, las últimas que están disponibles.

El último nivel corresponde a la industria automotriz, que como se ha dicho goza de un régimen especial. Es evidente que esta estruc-

Cuadro 9.

	Derechos de Importación/Importaciones No Exentas		Derechos de Importación/Importaciones Totales	
	Promedio	Desviación STD (1)	Promedio	Desviación STD (1)
1977	19,7	12,0	9,9	8,6
1978	22,2	9,9	11,5	8,7
1979	23,9	12,8	9,5	9,8

(1) Los datos básicos son tasas promedio de las tarifas por capítulo de la Nomenclatura arancelaria. Las ponderaciones usadas para calcular los promedios son las importaciones del capítulo correspondiente sobre el total de importaciones.

tura, aún imperfecta (y dejando de lado todos los otros factores que afectan al comercio exterior) representaba una mejora considerable en comparación con la que existía por ejemplo en 1967. El nivel máximo es aproximadamente 5 veces mayor que el mínimo, mientras el valor medio de la protección nominal es alrededor del 20%.

Se pueden obtener resultados similares si se analiza con más detalle el período 1977-1980. El Cuadro 9 muestra los niveles medios y la varianza de la protección sobre las importaciones argentinas del período. La columna 1 muestra la tasa media del derecho de importación, incluyendo el total de importaciones. La columna 3 muestra la tasa media pero sin incluir los productos exentos. A esta categoría pertenecen los bienes usados como insumos e incluidos en regímenes especiales para actividades o regiones promovidas, y también aquellos bienes exentos como resultado de acuerdos internacionales como el GATT o la ALADI.

La tasa media y la varianza de las tarifas se incrementaron de 1977 a 1979 como resultado del proceso de reducción de los derechos de importación, realizado de tal modo que estimuló la importación de bienes como los automóviles, cuyas tarifas siguieron siendo las más altas, pero cuyo precio relativo cayó debido al achatamiento de la estructura de tarifas.

La ponderación usada para obtener los valores medios de cada sección fue la participación de las importaciones de cada producto en el total de importaciones de cada sección. Esto hace que no sea posible tener una idea exacta del incentivo otorgado a cada rama económica en particular, ya que por ejemplo una tarifa prohibitiva

sobre un producto afecta considerablemente el incentivo medio dado al sector industrial que corresponde a la sección considerada aunque por la misma causa el volúmen de importaciones de ese producto sea nulo, y no influya sobre el valor calculado de protección media.

Lamentablemente no se dispone de los datos básicos para el período posterior a 1980. De todos modos, el último cuadro puede ser considerado como la representación de una situación muy parecida a la actual en cuanto al nivel de tarifas, ya que después de 1979 estas últimas no cambiaron mucho.

Por otra parte las tarifas en el último período no son, probablemente, un buen indicador de los incentivos al comercio exterior versus actividad doméstica. Luego de 1981, se otorgaron fuertes estímulos a las exportaciones, además el comercio exterior fue afectado por política cambiarias inconsistentes entre sí. Finalmente, desde 1982 se impusieron restricciones cuantitativas, como se verá más abajo.

En resumen, la protección dada a las diferentes actividades económicas como se puede ver en el Cuadro 10, fue tal que ciertas actividades industriales, como los automóviles, tuvieron el máximo grado de protección mientras aquellas industrias que elaboraban productos agropecuarios, en los que la Argentina tiene ventajas comparativas, estaban mucho menos protegidas.

Ahora analizaremos el resto de los instrumentos que afectan el comercio exterior.

Cuadro 10.

Tasa de Derechos de Importación (por Capítulo) 1977-74.

	1977		1978		1979	
	No Exent.	Total.	No Exent.	Total.	No Exent.	Total.
I. Animales Vivos y Productos Animales.	10.3	6.5	12.7	9.9	16.3	6.1
II. Productos Agrícolas.	7.9	1.2	9.8	1.9	11.5	1.4
III. Aceites No Minerales.	10.4	4.7	10.7	5.1	10.2	5.3
IV. Alimentos, Bebidas y Tabaco.	25.5	6.9	29.4	12.6	22.5	10.1
V. Productos Minerales.	6.8	1.4	14.6	1.2	13.6	0.5
VI. Productos Químicos.	10.9	9.7	14.5	12.3	14.2	9.9
VII. Caucho y Plástico.	17.3	14.9	24.0	20.5	20.1	17.5
VIII. Productos de Cuero.	65.1	16.0	61.7	39.4	41.5	25.8
IX. Madera.	5.1	0.9	8.2	1.3	10.1	1.6
X. Papel y Cartón.	10.4	6.8	14.2	8.5	19.2	9.3
XI. Productos Textiles.	25.4	17.6	42.5	29.0	41.5	29.4
XII. Calzado.	52.0	47.3	54.0	52.0	41.4	38.6
XIII. Piedra, Cerámica y Vidrio	38.4	24.8	31.8	21.5	29.2	21.4
XIV. Oro y Piedras Preciosas.	18.2	9.6	23.9	18.3	31.3	8.2
XV. Manufacturas Metálicas.	30.4	10.8	30.2	11.0	23.0	9.6
XVI. Maquinaria y Equipo Eléctrico.	29.4	16.0	26.3	15.8	32.3	11.3
XVII. Instrumentos Ópticos y de Precisión.	21.7	18.1	19.3	15.9	19.5	17.4
XVIII. Armas	71.7	71.2	62.7	59.0	50.5	48.9
XIX. Otros Productos.	59.2	52.9	47.1	43.9	41.7	38.9
XX. Objetos Artísticos.	25.1	12.9	26.7	21.2	26.7	15.5
Promedio.	19.7	9.9	22.2	11.5	23.9	9.5

Otros Instrumentos.

Además de las tarifas muchos otros instrumentos de política comercial se han usado habitualmente en la Argentina. Esto explica la diferencia entre las tarifas explícitas y las implícitas (es decir la discrepancia entre el precio doméstico de un producto y su valor CIF en términos de moneda doméstica). Aquí se hará una descripción de esos instrumentos. En general pueden ser clasificados de la siguiente forma: los que representan un costo adicional del tipo de un impuesto y las restricciones cuantitativas.

Impuestos Internos.

La importancia fiscal de este impuesto es bastante grande. Se aplica sobre un grupo de productos bastante heterogéneos, tales como cigarrillos, alcohol, bebidas alcohólicas, automóviles, etc. La tasa del impuesto es la misma para los productos importados y para los producidos internamente, pero la base impositiva es diferente: la correspondiente al bien importado es igual al 150% de su valor CIF. Por otra parte los importadores deben depositar anticipadamente una cantidad equivalente al monto del impuesto, que es devuelta en el momento de la llegada a plaza del producto y que significa por supuesto un costo adicional.

Impuesto al Valor Agregado.

Este impuesto afecta a las importaciones argentinas pero no a las exportaciones. De todos modos el tratamiento fiscal de las importaciones no es uniforme, porque se aplican tasas diferenciadas según los productos. Hay cuatro grupos de bienes con tasas del 0%, 5%,

18% y 25% respectivamente. La estructura de tasas es similar a la existente en el caso de los derechos de importación: los productos primarios tradicionales son los menos protegidos mientras las actividades que compiten con las importaciones son las más protegidas.

Otros Impuestos que Afectan al Comercio Exterior.

Uniformes.

Los impuestos que se mencionarán ahora afectan en forma uniforme a todas las importaciones, y sus resultados son los mismos que tendría una tarifa única. La incidencia total del conjunto de estos impuestos sobre el valor CIF se calcula en un 7% aproximadamente.

El producto de estos impuestos financia algunas actividades domésticas específicas:

IMPUESTO	ACTIVIDAD
Tasa consular	Servicio Exterior Argentino
Impuesto al flete	Subsidios a la construcción naviera.
Impuesto de estadística.	Estadísticas sobre el comercio exterior argentino.

Es difícil encontrar un justificativo para la aplicación del total de estos fondos a esos usos específicos independientemente del volumen de la recaudación. En la medida en que se supone que esas actividades benefician en principio al conjunto de la población y no a los sectores específicos sobre los que ahora recae todo el costo, sería mejor financiarlas con el producto de los impuestos generales de acuerdo a sus necesidades de fondos.

Específicos.

Además de los impuestos de tipo general que se han mencionado, hay algunos que se aplican a productos específicos y que financian usualmente la promoción de las actividades domésticas correspondientes.

Por ejemplo existe una contribución especial a un fondo siderúrgico, que debe ser pagada por los productos importados que provienen de los sectores siderúrgicos. El producto de este impuesto se usa para dar préstamos a la industria siderúrgica local, que en gran parte es administrada por el Estado, sobre estos préstamos no se carga ninguna tasa real de interés.

Otros ejemplos de este tipo de impuestos son: las contribuciones al fondo usado para promover la minería y a otro que financia las actividades de forestación.

Precios Oficiales.

Estos precios son precios mínimos que deben ser considerados como la base impositiva a menos que el precio CIF declarado sea mayor. En la Argentina los precios oficiales han reforzado tradicionalmente el efecto de protección de las tarifas, excepto en aquellos períodos de aceleración de la inflación internacional en que los ajustes de estos precios no pudieron ser hechos suficientemente rápido.

Los precios oficiales protegen a diversos tipos de bienes. Los más protegidos por este mecanismo han sido los automóviles, esto explica porque el total de derechos pagados no coincide con el que resultaría de la aplicación de la tarifa nominal correspondiente sobre el valor CIF. Se ha estimado que los precios oficiales de los auto-

móviles han estado en promedio un 30% por encima del valor real medio.

Depósitos de Importación.

Los importadores deben realizar una declaración jurada de necesidades de importación cada vez que quieren importar un producto. En ese momento deben realizar un depósito en pesos equivalente al derecho de importación correspondiente. Este monto es devuelto cuando el producto llega a plaza, indexado de acuerdo a la evolución del tipo de cambio nominal (que está controlado), y sin intereses.

Exenciones.

Admisión Temporal.

Esta exención está destinada a aumentar el grado de protección efectiva a las industrias locales, especialmente aquellas que usan insumos importados y exportan su producto. Los insumos pueden ser importados sin pagar el derecho habitual, siempre que sean usados en un proceso productivo y re-exportados. Por supuesto el efecto de esa exención consiste en una mejora de la situación de las industrias que corresponden a la descripción anterior, pero al mismo tiempo en una reducción de la protección al sector doméstico productor de estos insumos, con lo que aquellas empresas que tienen precios que están por encima del valor CIF internacional quedan eliminadas.

Las industrias que más han aprovechado estos beneficios son la industria siderúrgica, todas aquellas firmas que usan insumos químicos, y la industria automotriz. Como se ha dicho antes, varias de

estas industrias gozan además de regímenes especiales de promoción.

Aunque hay muchos sectores que se han beneficiado con este régimen durante bastante tiempo, desde 1982 todas las importaciones temporarias deben ser formalmente autorizadas por el gobierno. Los atrasos que se producen de ese modo eliminan la posibilidad de que este mecanismo pueda ser usado en forma provechosa.

Restricciones Cuantitativas.

Son de dos tipos: las que fijan cantidades predeterminadas y aquellas que permiten cantidades variables de importaciones (licencias de importación).

La forma más extrema de restricción cuantitativa, las prohibiciones de importar, han existido en la Argentina durante largos períodos, incluyendo muchos productos (automóviles, tractores, etc.). Por supuesto en este caso, los precios domésticos son determinados sólo por las condiciones internas de oferta y demanda, lo que significa un nivel de protección extremadamente alto para las industrias domésticas correspondientes

Como resultado de la política de restricción de las importaciones establecida para reducir los problemas de balance de pagos, se ha prohibido explícitamente la importación de muchos productos. Aunque estas restricciones tienen formalmente un carácter transitorio es muy probable que duren durante mucho tiempo.

Como debido a los problemas mencionados arriba se ha impuesto un control estricto sobre las importaciones, las importaciones de todos los productos están condicionadas a su autorización por parte de los organismos oficiales. Por otra parte, sólo la demora en auto

rizar estas solicitudes (hasta tres meses), se convierte en otro instrumento de restricción de las importaciones que puede ser aplicado sobre todas ellas.

Las licencias de importación son administradas usualmente por organismos gubernamentales como la Dirección General de Fabricaciones Militares. Los principales productos así protegidos son los siderúrgicos.

De acuerdo a la justificación oficial de este mecanismo, las licencias se otorgan para asegurar una oferta adecuada del producto, pero sólo luego de que la oferta doméstica haya sido vendida en el mercado local. Esto significa en la práctica que el comprador paga una tarifa alta si compra menos de una cuota mínima de su consumo total a los productores locales, de otro modo paga una tarifa mucho menor.

Las importaciones y exportaciones de azúcar también están reguladas por una agencia gubernamental, ya que existe un acuerdo internacional que establece cuotas para cada país productor. Este organismo regula el precio doméstico del azúcar y las restricciones a la superficie cultivada, de modo de proteger a los productores locales de caña de azúcar.

Impuestos y Subsidios a las Exportaciones.

Una evaluación completa de la protección requiere el conocimiento de los principales incentivos a las exportaciones.

Las exportaciones tradicionales han estado sujetas a tasas que hasta hace poco representaban en promedio el 20% de su valor. Con el fin de evitar la subfacturación debida a la existencia de un mer

cado negro en que las divisas externas se cotizan de un 20 a un 50% por encima de su valor oficial (entre 1983 y 1984), se fijan regularmente precios oficiales para las principales exportaciones tradicionales: productos agrícolas, carne vacuna, lana y lana cruda. Habitualmente se justifica este régimen con el argumento de que es imprescindible para lograr los recursos fiscales necesarios para la actividad del Estado (y efectivamente los impuestos a las exportaciones han constituido aproximadamente el 25% de los recursos oficiales) sin alterar los ingresos de los factores capital y trabajo. De acuerdo a esta explicación, la tasa impositiva es mayor cuanto más importante es la participación de la tierra, que es un recurso fijo, en la producción del producto. En realidad como es bien sabido en la Argentina, estos impuestos han sido usados tradicionalmente como otra forma de transferir ingreso del sector rural hacia los sectores industriales y obreros, políticamente más populares, que de esta forma pueden beneficiarse de la reducción de precios en los bienes de consumo y los insumos industriales, (sin hablar de los subsidios explícitos dados a las actividades industriales con el producto de los impuestos generales).

El tratamiento dado a las exportaciones de otros productos agrícolas, como los típicos de las llamadas economías regionales, es otra prueba de que se tienen en cuenta consideraciones relacionadas con la distribución del ingreso. La tasa impositiva para estos productos es en todos los casos menor del 5%.

Como muchos otros instrumentos de política económica en la Argentina, las tasas impositivas sobre las exportaciones del sector

primario tradicional han sido muy variables. La tasa media para estas exportaciones era hasta 1976 del 43% para las materias primas y del 15% para los productos manufacturados. En 1978 esos impuestos fueron eliminados, pero fueron establecidos nuevamente en 1982 con los valores que se ha mencionado más arriba.

Estos impuestos constituyen uno de los principales rasgos del sesgo antiexportador de las regulaciones comerciales argentinas, y suponen una pesada carga en aquellas actividades en que el país tiene precisamente ventajas comparativas.

Reembolsos.

Este régimen tuvo primitivamente por objeto devolver a los exportadores el valor de los impuestos pagados sobre los insumos (ya fueran domésticos o importados). Pero ahora, los así llamados reembolsos son subsidios directos a las exportaciones cuya base impositiva es el precio final del producto. Los subsidios actuales a las exportaciones van de 5 a 10%, y se aplican a los productos manufacturados provenientes de los sectores no tradicionales, principalmente industriales.

El fin declarado de estos subsidios es preservar el ingreso de los factores capital y trabajo (afectados por la existencia de tarifas sobre los insumos). En realidad su efecto es agravar la discriminación en contra de los sectores productivos tradicionales y en contra de los consumidores.

Draw-Back.

Este sistema se estableció para alentar la producción de los

sectores intensivos en importaciones. Era un sistema alternativo al de reembolso (no podían ser acumulados). Es similar al sistema de admisión temporaria de importaciones, ya que de acuerdo a él todos los impuestos pagados sobre las importaciones (tarifas y otros) son devueltos al productor.

Lamentablemente, el procedimiento para obtener este tipo de beneficio es suficientemente complicado como para que en la actualidad no tenga ninguna significación efectiva.

Otros Subsidios.

Además de los beneficios de tipo general que se han descripto. se dan subsidios especiales a algunas actividades.

Algunos benefician a productos específicos, como un subsidio de exportación que compensa a todos los productos que usan azúcar como insumo. También se da un subsidio a las exportaciones de automóviles, con la condición de que los insumos domésticos constituyan al menos el 85% del valor total.

El Territorio de Tierra del Fuego tiene varios beneficios especiales: se dá un subsidio del 8 al 10% a las exportaciones hechas a través de los puertos de éste área; si la firma productora está es-
tablecida allí y ha sido incluida en el programa de promoción industrial de la región, puede obtener otro 20%.

Todas aquellas exportaciones relacionadas con proyectos finan-
ciados por el Banco Mundial o agencias internacionales similares, es-
tán exentas del impuesto al valor agregado y de los derechos de impor-
tación sobre los insumos. El régimen incluye a las empresas que pro-
veen bienes a proyectos locales financiados por esas agencias.

Cuadro 11.

Incentivos Financieros a las Exportaciones.

	PREFINANCIACION		FINANCIACION	
	Monto Máximo (% del Valor FOB)	Plazo Máximo	Monto Máximo (% del Valor FOB)	Plazo Máximo
Bienes de Capital.	80	1 año	83	8 1/2 años
Bienes Durables	70	6 meses	80	3 años
Otros Bienes	60	4 meses	80	1 año
Servicios Técnicos e Investigación.	--	--	90	(1)
Barcos	80	3 años	85	10 años

(1) Determinado en cada caso por el Banco Central.

FUENTE: Guía Práctica del Exportador.

Como se ha dicho, todas las exportaciones están exentas del impuesto al valor agregado, pero hay también exenciones locales: como en el caso de la Provincia de Buenos Aires, y la Capital Federal, en que las industrias exportadoras están exentas de los respectivos impuestos a las ventas.

Subsidios Financieros.

Se aplican sobre varios productos, principalmente industriales, pero el tratamiento difiere según el tipo de producto. La diferencia consiste en el porcentaje del valor FOB que puede ser financiado y en el plazo del préstamo. Para todos los productos se aplica la misma tasa de interés: 1% en el caso de la prefinanciación y 7.5% para la financiación. La estructura del sistema puede verse en el Cuadro 11.

Teniendo en cuenta la tasa de interés que se aplica actualmente para los préstamos a la Argentina, el subsidio implícito que resulta del sistema es de alrededor del 0.5% sobre las exportaciones totales. Sin embargo, para un exportador que pueda obtener los dos tipos de préstamos, el subsidio representa aproximadamente el 9% del valor de sus exportaciones anuales.

Efectos Sobre la Asignación de Recursos.

Probablemente el problema más importante que surge de la descripción anterior es el de qué incentivo representan esos instrumentos para las diversas actividades económicas del país. Para responder a esa pregunta es necesario usar el concepto de tasa de protección efectiva, o protección al valor agregado por los factores de

Cuadro 12.

Tasas Nominales y Efectivas de Protección a las
Industrias Locales.

(1977)

	Nominal	Efectiva	
		Balassa	Corden
1. Textiles	41.1	85.3	81.7
2. Indumentaria.	79.2	131.6	130.3
3. Papel y Cartón.	30.8	74.9	70.1
4. Productos Químicos Industriales.	36.6	60.6	58.1
5. Otros Productos Químicos.	0.0	-14.8	-14.8
6. Caucho.	29.6	29.3	29.0
7. Piedra, Cerámica y Vidrio.	12.3	14.6	14.2
8. Otros Productos Minerales No Metálicos.	0.0	-1.9	-1.9
9. Hierro y Acero.	60.7	84.8	82.2
10. Manufacturas Básicas de Otros Metales.	47.0	88.0	85.4
11. Otras Manufacturas Metálicas.	10.0	-11.5	-11.4
12. Maquinaria No Eléctrica.	19.7	-4.7	-4.7
13. Maquinaria Eléctrica.	55.7	77.6	76.8
14. Equipos de Transporte.	29.7	3.5	3.5
15. Instrumentos de Precisión.	73.3	92.6	91.6
Promedio	37.1	39.1	38.3

producción domésticos. Esto significa que se debe tener en cuenta el efecto combinado de la protección sobre los productos finales y sobre los insumos usados en el proceso productivo.

Hay muchos trabajos que han examinado este problema en el caso argentino. Sólo serán mencionados algunos de los más recientes.

Uno muy importante, ya que influenció el programa de reducción tarifaria diseñado en 1978, es el de Berlinski (1977), quien examinó la protección efectiva dada a un grupo de industrias en 1977.

Los datos básicos usados fueron los precios domésticos de un conjunto de productos finales y los precios de los insumos correspondientes. También se usó la matriz de insumo-producto de la Argentina. Los resultados de esta investigación pueden verse en el Cuadro 12. Las ponderaciones usadas para calcular la protección a cada industria fueron obtenidas a partir del valor de cada producto en la producción total de la industria.

Los dos métodos que aparecen mencionados en el cuadro tienen que ver con el tratamiento de los insumos domésticos (como la energía eléctrica). El primero (Balassa), supone que la tasa de protección de esos insumos es 0'. El otro considera la composición de los insumos, los comerciables se agregan al resto de los insumos importados, los otros (la remuneración a los factores de producción de la industria productora del insumo) se incluyen en el valor agregado al producto final.

Si bien el valor medio de la protección es el mismo que resultaba en el caso de la protección nominal, la varianza para las distintas actividades económicas es mucho mayor. Si consideramos la

Cuadro 13.Distribución de Frecuencias de las Tasas de Protección Efectiva a las Industrias Domésticas.

Protección Efectiva.	Frecuencia	Frecuencia Acumulada.
0	0,275	0,255
0/25	0,175	0,450
26/50	0,100	0,550
51/75	0,050	0,600
76/100	0,200	0,800
100	0,200	1,000
TOTAL	1,000	1,000

distribución de frecuencias de las actividades industriales, llama la atención el hecho de que casi un tercio de ellas tenía una tasa de protección negativa. Un 45% tenía una protección del 25% o menos, y un 20% tenía una protección del 100% o más (Cuadro 13). Los valores extremos eran -35.3% y 427%.

La conclusión fue que en 1977 la principal fuente de dispersión en la protección efectiva a las diversas industrias era la varianza en la protección nominal correspondiente. La implicancia obvia era que una reducción en la primera podía ser alcanzada a través de una reducción de las tarifas nominales y la eliminación de los instrumentos no tarifarios.

Otro importante trabajo es el de Medina (1980) que agregó otro elemento a la consideración del problema de los incentivos económicos: el del tipo de cambio real.

La idea es la siguiente: en una situación en que hay tres tipos de bienes: importables, exportables (comerciables) y no comerciables, si se establece una tarifa sobre los bienes importados, los precios relativos tenderán a cambiar. La primera modificación es un incremento en el precio de los bienes importados, de esta forma los recursos productivos se desplazan hacia las industrias competitivas con las importaciones desde las industrias exportadoras y las productoras de bienes no comerciables. También hay un cambio simétrico por el lado de la demanda, ya que los precios relativos de los sectores de bienes no comerciables y exportables han disminuído.

Todos estos factores tienden a elevar el precio de los bienes no comerciables y a disminuir el exceso de oferta de bienes exportada

bles (las exportaciones, cuyo precio nominal no puede cambiar porque está determinado en el mercado internacional).

La estructura final de precios relativos (comparada con aquella que hubiera existido en una situación de libre comercio) es la siguiente: el precio de los bienes importables sube en relación al de los exportables, mientras el precio de los no comerciables baja en relación al precio de los importables, aunque se eleva en relación al precio de los exportables (ver Sjaastad (1981)).

La forma en que ocurren estos cambios en los precios relativos depende de la política monetaria que se siga: si el tipo nominal de cambio está fijo, subirá el precio del bien no comerciable, si el tipo de cambio es flotante, habrá una revaluación. De todos modos, la estructura final de precios relativos y el descenso en el tipo de cambio real (en relación al correspondiente a comercio libre) es independiente de la forma en que se efectúan esos cambios.

Esta explicación sólo tiene por objeto introducir la importante consideración del sesgo entre el tipo de cambio real de la situación de protección y aquella de comercio libre. Esto significa que cualquier tasa de protección considerada (explícita o implícita, nominal o efectiva) será una sobrevaluación si se tiene en cuenta el cambio respecto de la situación en ausencia de tarifas. Los incentivos al sector competitivo con las importaciones serán mayores que los vigentes bajo comercio libre, pero no tan grandes como sugiere la tarifa, debido a la caída en el tipo de cambio real.

El cálculo exacto de esa desviación requeriría conocer el valor de la elasticidad de las importaciones y de las exportaciones (en re

Cuadro 14.

Tasas de Protección Nominales y Efectivas: 1978/79.(Por Sectores)

S E C T O R E S	1978		1979	
	Nominal	Efectiva	Nominal	Efectiva
1. Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca.	0.0	-28.6	0.0	-23.4
2. Explotación de Minas y Canteras.	22.2	-5.4	23.9	4.7
3. Alimentos, Bebidas y Tabaco.	20.6	19.3	15.1	11.0
4. Textiles.	44.6	85.3	36.5	72.0
5. Confección y Calzado.	65.9	229.8	55.7	198.6
6. Madera y Muebles.	31.6	9.9	27.2	14.5
7. Papel e Imprenta.	33.0	11.2	26.3	10.6
8. Cuero y Piel.	-17.0	-58.4	-16.7	-54.3
9. Caucho.	69.7	160.2	52.6	103.7
10. Productos Químicos.	39.0	23.5	32.4	23.7
11. Combustibles y Derivados del Petróleo	0.0	-35.4	0.0	-31.3
12. Minerales no Metalíferos.	32.3	17.6	28.5	20.8
13. Metales y sus Manufacturas.	44.8	33.4	31.8	21.2
14. Maquinaria.	52.5	53.0	36.7	32.0
15. Maquinaria y Aparatos Eléctricos.	49.2	43.7	35.2	28.5
16. Material de Transporte.	104.2	241.7	91.8	232.2
17. Varios.	43.2	37.1	36.7	38.4
18. Electricidad, Gas y Agua.	0.0	-24.9	0.0	-20.6
19. Construcción.	0.0	0.2	0.0	-7.4
20. Comercio, Restaurantes y Hoteles.	0.0	0.2	0.0	0.1
21. Transporte, Almacenamiento y Comunica- ciones.	0.0	-5.6	0.0	-5.8
22. Vivienda.	0.0	3.7	0.0	2.8
23. Servicio Personal y Financiero.	0.0	-1.7	0.0	-1.6

FUENTE: Medina (1980).

lación al tipo real de cambio). Por supuesto, una estimación correcta debería considerar no sólo las distorsiones producidas por las tarifas, sino también aquellas provenientes de la estructura de impuestos y subsidios a las exportaciones. Medina supone que esas elasticidades son aproximadamente -1.0 para las importaciones y 1.3 para las exportaciones. Por supuesto el ajuste del que estamos hablando altera el precio relativo de los bienes comerciados respecto de los no comerciados, pero en la medida en que tiene un efecto uniforme sobre los bienes comerciados, no afecta el precio relativo entre bienes exportables e importables, como tampoco el precio relativo entre cualquier par de bienes importables.

El Cuadro 14 muestra la protección real efectiva de 23 sectores de la economía. Estas cifras deben ser consideradas como el monto por el cual el valor agregado por cada sector, luego de la imposición de las tarifas excede (o es menor que) el valor que hubiera tenido si la economía se hubiera mantenido en su posición de comercio libre original. Las cifras son diferentes de las de Berlinski y las conclusiones tienen un alcance mayor por el hecho de que Medina incluye todas las actividades económicas que conforman el PBI y no sólo el sector industrial.

De esta forma, un sector como la industria del cuero, tiene máxima protección negativa (-52%), y casi todos los sectores tradicionales o aquellos que no tienen protección nominal (principalmente no comerciados) muestran valores de protección negativos. Por el contrario, sectores como los productores de material de transporte están entre los más protegidos, y son estos sectores los que tienen la

máxima protección nominal. Nuevamente la conclusión es que la protección nominal puede ser usada como una proxy de la protección efectiva.

Hay que subrayar que la protección negativa de los sectores primarios resulta en este caso sólo de la ausencia de subsidios explícitos a las exportaciones agrícolas y a la presencia de tarifas que afectan a los insumos agrícolas. No han sido considerados el efecto de los impuestos sobre estas exportaciones y la diferencia resultante entre el precio doméstico y el internacional del producto final.

Al considerar el problema de la protección se debe tener en cuenta otro elemento: la desviación del tipo de cambio real respecto de su posición de equilibrio de largo plazo debido a la política monetaria y la que afecta al tipo de cambio (nominal). Hemos dicho que la posición final del tipo de cambio real en el largo plazo no dependía de la política que siguieran las autoridades monetarias. Sin embargo, una política consistente de manipulación del tipo de cambio nominal o de los instrumentos monetarios puede mantener temporariamente al tipo de cambio real fuera de su posición de largo plazo. Los acontecimientos que tuvieron lugar en la Argentina desde 1979 son una prueba de esa afirmación, y este problema será examinado con mayor detalle más abajo. Lo que hay que subrayar es que la técnica de influir sobre el tipo de cambio real a través del manejo del tipo de cambio nominal, ha sido usada como uno de los principales instrumentos de control de la balanza comercial, sobre todo en el último período.

El Marco Institucional.

De acuerdo a la Constitución, sólo el poder legislativo tiene la facultad de determinar el sistema de derechos de importación que rija en el país. En efecto, la sección de la Constitución que describe las atribuciones del Congreso comienza por ese punto. Sin embargo, debido en parte a la inestabilidad política del país el poder legislativo ha visto como el ejecutivo muchas veces invadía este terreno. Durante largos períodos se cambiaron los valores de las tarifas (incluso en el caso de reformas tan amplias como el plan de reducción tarifaria de Martínez de Hoz) a través de simples resoluciones de la Secretaría de Comercio.

Esta forma de manejar las cuestiones comerciales ha fortalecido el poder de los grupos con mayor influencia política, como las cámaras industriales. En efecto, los grupos de presión con gran frecuencia han sido capaces de imponer medidas que mejoraran la situación de un sector o que impidieran que la competencia externa entrara al mercado.

Si bien no existe un procedimiento formal de tipo general para pedir la protección de un sector, hay algunas excepciones, un ejemplo es la ley anti-dumping. El fin de esta disposición es impedir la competencia desleal del extranjero. Un precio de dumping se define como cualquier precio menor que el precio interno de dos países exportadores cualesquiera. Sin embargo, la existencia de un subsidio en el país exportador o incluso caídas temporarias en el precio internacional debido a las condiciones del mercado permiten al ejecutivo imponer impuestos temporarios sobre las importaciones para man-

tener el precio interno.

De acuerdo a la ley, cualquier industria que se sienta amenzada por una situación posible de dumping, puede hacer una solicitud al Ejecutivo. Este tiene que efectuar una investigación para establecer si la ley puede ser aplicada. De todos modos, se puede poner un impuesto provisional sobre el importador hasta que se acabe todo el proceso. Hay que hacer notar que el Poder Judicial no interviene. Dados los amplios poderes que la ley le dá al Ejecutivo es comprensible que sea usada efectivamente para proteger ciertas actividades privilegiadas. El hecho de que esto ocurra o nó depende sólo del poder de negociación de cada grupo de presión.

La Justificación de la Protección.

La polémica sobre este tema es bastante vieja en la Argentina y en efecto puede considerarse que comienza en el Siglo XIX. Uno de los argumentos primitivos para la protección era la necesidad de diversificar la estructura económica del país. De acuerdo a este argumento, las exportaciones argentinas estaban sometidas a fuertes fluctuaciones y dependían de las políticas proteccionistas de los países más desarrollados. Este argumento subestimaba la flexibilidad de los factores domésticos, que se hubieran desplazado espontáneamente de una actividad a otra, en la medida en que cambiara el precio relativo entre los productos tradicionales y los nuevos. Una versión especial de ésta teoría fué la sostenida en la década de 1930. De acuerdo a ella había que proteger a las actividades industriales por que el desarrollo basado en la constante expansión de la demanda externa y la frontera agrícola interna ya estaba agotado antes de 1930.

Nuevamente se puede contestar que los cambios en los precios producidos por modificaciones en la oferta y la demanda podrían haber efectuado ese cambio sin necesidad de una deliberada política de protección (Díaz Alejandro, (1970)).

Por supuesto que el argumento clásico de la industria infantil ha sido usado con frecuencia y se lo usa ahora para justificar los subsidios a las exportaciones. La experiencia argentina en este sentido es bastante clara, hay industrias como la textil que han sido protegidas durante más de cincuenta años y sin embargo no fueron capaces de competir con la oferta importada en el corto período de liberalización de 1979 a 1980. Algunas de estas industrias estaban usando en ese momento el mismo equipo de capital que habían adquirido en los años cuarenta. La industria automotriz que siempre gozó de una protección alta estaba en ese período en una situación similar. En realidad es difícil encontrar ejemplos de industrias que, gracias a la política de protección, hayan adquirido la capacidad de competir en los mercados internacionales.

El argumento político clásico en favor de las barreras al comercio es que la protección a las industrias locales es un medio eficaz para transferir ingresos del sector rural hacia las actividades industriales, un objetivo social aparentemente aceptado en la Argentina. Los grupos que más se beneficiarían de esta transferencia serían los dueños de las empresas de ese sector y sus empleados. Este argumento no es sostenido exclusivamente por la izquierda, es compartido por los partidos populares y nacionalistas como los peronistas y los partidos de clase media como el radical, aunque quizás de una manera más

moderada. El argumento no presta mucha atención al hecho de que muchas de las firmas que mas se beneficiaron con la protección fueron subsidiarias locales de empresas extranjeras. De todos modos, el argumento ha probado tener bastante vigor ya que fue usado en contra de la reforma tarifaria de 1979 con bastante éxito político.

Por supuesto la amenaza de una reducción de tarifas obtiene el rechazo inmediato de los sindicatos cuyos miembros pueden perder sus puestos de trabajo. En este sentido son aliados de los sectores industriales. Es posible que existan otras razones para esta alianza, ya que el sesgo antiexportador beneficia parcialmente (como consumidores) a los sectores sindicalizados en la medida en que parece elevar el salario real (sin embargo véase la Sección 3). Desde luego el argumento no tiene en cuenta que ese desempleo tiene un carácter temporario, mientras la pérdida que resulta de la protección es permanente.

La Reforma de 1979.

El plan de liberalización comercial de la administración de Martínez de Hoz, que se diseñó en 1978 ha sido mencionado varias veces, y probablemente sea útil analizarlo en detalle, ya que cualquier paso futuro en la dirección de la liberalización chocaría con los mismos problemas.

Los objetivos del programa de 1978 eran eliminar las distorsiones en la asignación de recursos, permitir que el país pudiera entrar con mayor vigor en los mercados internacionales, y, finalmente, someter las actividades domésticas a una competencia saludable.

Excepto la industria automotriz, la del azúcar y la de papel de

diario, que estaban sometidas a un régimen especial, todos los productos deberían haber tenido reducciones graduales trimestrales de la tasa correspondiente del derecho de importación. La estructura final promedio al fin del programa (en Enero de 1984) hubiera sido:

Cuadro 15.

Estructura de la Protección Argentina de Acuerdo a la
Reforma de 1978.

Tipo de Bien	Enero 1979	Enero 1984
Bienes no Producidos	10	10
Productos Agropecuarios	25	12
Otros Productos Primarios	39	17
Alimentos, Bebidas y Tabaco	45	14
Bienes Intermedios.	46	21
Bienes de Capital.	48	23
Bienes de Consumo (Excepto Alimentos, Bebidas y Tabaco).	75	35

FUENTE: Medina, 1980.

No esta muy claro porqué la estructura final deseada de tarifas discriminaba entre estas siete categorías de bienes. Debido a que algunos productos habrían estado exentos, (las tarifas que figuran más arriba deben entenderse como máximas) el rango máximo hubiera sido de 0 a 35%. El plan no establecía una tarifa uniforme, que probablemente hubiera sido el mejor medio para no interferir con la asignación de los recursos domésticos, aunque trataba de reducir la dispersión de las tarifas nominales. Es evidente que se buscó un compro

Cuadro 16.

Tasas de Protección Efectiva por Sectores en 1984 Ajustadas por los Cambios en el Tipo de Cambio Real (de acuerdo al Programa de Reducción Arancelaria).

S E C T O R E S	Tasas Efectivas (%)
1. Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	-14.8
2. Explotación de Minas y Canteras.	4.6
3. Alimentos, Bebidas y Tabaco.	20.0
4. Textiles.	27.2
5. Confección y Calzado.	67.3
6. Madera y Muebles	3.8
7. Papel e Imprenta	20.2
8. Cuero y Piel.	-25.0
9. Caucho.	46.4
10. Productos Químicos	9.0
11. Combustibles y Derivados del Petróleo	-21.2
12. Minerales no Metalíferos.	15.4
13. Metales y sus Manufacturas.	14.7
14. Maquinaria.	24.9
15. Maquinaria y Aparatos Eléctricos.	18.5
16. Material de Transporte.	110.8
17. Varios.	19.6
18. Electricidad, Gas y Agua.	-12.9
19. Construcción.	-5.7
20. Comercio, Restaurantes y Hoteles.	-0.3
21. Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones.	-4.4
22. Vivienda.	1.5
23. Servicio Personal y Financiero.	-1.3

FUENTE: Medina (1980).

miso entre los objetivos declarados y la presión de los grupos de interés.

Como se verá, la situación relativa en que los diferentes sectores hubieran quedado de acuerdo al plan (en cuanto a su nivel de protección efectiva), confirmaba el sesgo en contra de los sectores que tenían ventajas comparativas. Sin embargo, el plan implicaba una reducción en la varianza de las tarifas, y por lo tanto, una reducción en los incentivos relativos entre diferentes actividades.

Hay un cuadro en el trabajo de Medina (1980), que reproducimos como Cuadro 16 que muestra la tasa de protección efectiva real que los distintos sectores de la economía hubieran tenido si el programa no hubiera sido abandonado.

Los sectores exportadores tradicionales hubieran ganado con el programa, ya que hubieran alcanzado en 1984 una tasa de protección efectiva menos negativa. Los sectores competitivos con las importaciones hubieran quedado en diversas situaciones: la de algunos hubiera mejorado, como la actividad petrolera, la de otros hubiera empeorado, (Alimentación, Bebidas y Tabaco, Metales, Maquinarias, etc.). Se puede decir lo mismo de aquellos sectores productores de Bienes no Comerciables; algunos hubieran estado en una situación mejor, como la Electricidad y la Construcción, y otros hubieran empeorado, como la Vivienda, el Comercio, etc.

Si bien la varianza en el nivel de protección efectiva habría disminuído, el sector competitivo con las importaciones habría tenido el nivel más alto de protección positiva y el sector exportador la mayor protección negativa. De ese modo las posiciones relativas

originales se habrían mantenido.

Otro rasgo básico del programa era su carácter gradual; de acuerdo con el programa original se hubiera tardado 5 años en completar el proceso. Sin embargo, hubo cierta aceleración en el ritmo de reducciones antes de que el plan fuera abandonado formalmente, en especial a raíz de la decisión de las autoridades económicas de reducir las tarifas antes de lo programado como una forma de luchar contra la inflación.

El argumento a favor del gradualismo era el siguiente: a menos que se llevara a cabo una reducción gradual, que permitiera un cambio gradual de recursos desde los viejos sectores hacia los nuevos, se produciría desempleo durante la transición ya que el capital no era tan flexible como para desplazarse rápidamente de un sector al otro. Este argumento no tenía en cuenta que la estructura de tarifas vigente, que distorsionaba los precios relativos dentro del país, producía una pérdida de bienestar permanente, tanto en la producción como en el consumo, en lugar de la pérdida de ingreso temporal debida al desempleo. En efecto, Zablótsky (1984), muestra que la política óptima en presencia de factores de producción de desplazamiento lento consiste en la eliminación inmediata de los derechos de importación y el establecimiento de un subsidio a las exportaciones.

Medina ha hecho notar (1980), que la recesión que eventualmente se produjera a causa de la eliminación de las barreras al comercio, tendría como causa no tanto el cambio de precios relativos sino una política monetaria o de fijación del tipo de cambio inadecuadas.

Si se bajan las tarifas, subiría la demanda de bienes importa

dos. Si el país tiene tipo de cambio flotante, éste tendería a subir. Si la oferta de divisas es fija en el corto plazo, el alza del tipo de cambio compensaría exactamente la reducción de las tarifas. Pero este mayor tipo de cambio, estimulará a las industrias de exportación, y habrá recursos que se desplacen hacia ellas. Esto hará que el tipo de cambio baje gradualmente. De ese modo la industria que compite con las importaciones sería inducida a demandar menos recursos. Así el proceso habrá tenido lugar sin que haya desempleo de recursos, el sector exportador se habrá expandido y el sector que compite con las importaciones se habrá contraído.

Si el tipo de cambio es fijo, la reducción de tarifas debe provocar un déficit de balanza de pagos. Esto reducirá la oferta de dinero gradualmente, lo que a su vez inducirá una reducción del precio de los bienes no comerciables, debido a la reducción en su demanda excedente causada tanto por el menor precio de los bienes importados como a la menor oferta de dinero. Aunque la variación en el tipo de cambio real será la misma, luego de que hayan ocurrido todos los cambios, puede haber una recesión durante la transición (a menos que el tipo de cambio sea devaluado para evitar que sea necesaria una caída del precio de los bienes no comerciables).

Por eso, para evitar una recesión mientras se llevaba a cabo el plan de reducciones, debería haberse establecido un plan correspondiente de devaluaciones graduales, de modo que la tasa de inflación de los bienes comerciables fuera mayor que la tasa de inflación de los bienes no comerciables.

Lamentablemente, el instrumento crucial de la política antiin-

flacionaria era la determinación del tipo de cambio nominal, usada de forma tal de reducir la inflación a través del control de la tasa de crecimiento del precio de los bienes comerciables. El gobierno anunció el valor futuro del tipo de cambio de tal forma que la tasa de devaluación mensual predeterminada fuera decreciente. Por esta vía, si la tasa mundial de inflación era relativamente estable, la tasa doméstica de inflación hubiera debido disminuir.

Esta política estaba dirigida a disminuir la tasa total de inflación. La tasa de crecimiento de los precios de los bienes no comerciables, convergería a la de bienes comerciables a través de los fenómenos de sustitución, tanto en la producción como en el consumo. Pero hasta que todo ese proceso fuera completado, los precios de los bienes no comerciables crecerían más que aquellos de los bienes comerciables. Lo que por supuesto anularía el aumento requerido en el tipo de cambio real para evitar la recesión.

El proceso se agravó debido a la política monetaria seguida por el gobierno. Como este no pudo reducir la participación de los gastos gubernamentales en el producto interno, el crédito doméstico creció a una tasa incompatible con el tipo de cambio prefijado. De modo que el precio de los bienes no comerciables tuvo otro incentivo para crecer más que el de los bienes comerciables. El proceso fue facilitado por los considerables flujos de capital ocurridos entre 1978 y 1979. El tipo de cambio real disminuyó constantemente durante todo el proceso, es decir que se movió en la dirección opuesta de la requerida por el plan de reducción tarifaria.

2. Los Efectos de las Políticas Comerciales del Resto del Mundo.

En la era del libre comercio en la Argentina (es decir, antes de la Segunda Guerra Mundial, existía una estructura de comercio exterior muy clara. Se exportaban productos primarios, el grueso de los cuales tenía como destino los países europeos. La mayor parte de las importaciones eran productos finales, la mayoría provenientes de los Estados Unidos y Europa. Se ha descrito la forma en que las políticas de protección afectaron la composición del comercio exterior, lo que se puede ver con más claridad en los Cuadros 17 y 18. Pero no sólo el tipo de bienes comerciados cambió, también lo hicieron el origen de las importaciones y el destino de las exportaciones, lo que puede verse en los Cuadros 19 y 20. El bloque soviético, la CEE y la ALADI tienen cada una una participación del 20% de las exportaciones argentinas, alrededor del 9% se dirige a los Estados Unidos y el resto a Japón y otros países. Cerca del 20% de las importaciones argentinas provienen de los Estados Unidos, la participación de la CEE ha declinado constantemente en los últimos 15 años, al igual que la participación de ALADI (aunque en este último caso en forma más suave). Una cuarta parte de las importaciones argentinas proviene de la CEE y el 20% de la ALADI. Japón ha aumentado constantemente sus importaciones, su participación en los últimos años ha estado cerca del 8% del total.

Una pregunta importante es hasta qué punto ésta nueva configuración del comercio argentino tiene origen en cambios en los métodos de producción, la dotación de factores y los gustos de los consumidores o, por el contrario, en los cambios de las políticas comerciales, tan

Cuadro 17.

Composición de las Importaciones Argentinas (por Producto).

(Millones de Dólares).

	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82
Bienes de Capital	364 (21.5)	419 (22.3)	458 (24.0)	380 (17.0)	432 (11.9)	562 (14.2)	347 (20.5)	852 (11.4)	909 (20.5)	1337 (23.7)	2260 (21.5)	2120 (22.5)	782 (14.7)
Materias Primas y Bienes Intermedios.	1168 (68.9)	1257 (67.1)	1294 (67.9)	1615 (72.2)	2543 (70.0)	2738 (69.2)	2108 (69.5)	2516 (60.5)	2271 (59.2)	3583 (53.5)	5298 (50.3)	5060 (53.7)	3518 (65.9)
Combustibles Minerales.	80 (4.7)	122 (6.5)	70 (3.7)	168 (7.5)	526 (14.4)	534 (13.1)	677 (22.3)	472 (11.3)	1099 (28.7)	1069 (16.0)	980 (9.3)	667 (7.1)	430 (8.1)
Bienes de Consumo.	81 (4.8)	70 (3.8)	83 (4.4)	67 (3.0)	134 (3.7)	132 (3.3)	43 (1.4)	116 (2.8)	179 (4.7)	685 (10.2)	1902 (18.0)	1185 (12.6)	349 (6.5)
Importaciones Totales.	1694	1868	1905	2235	3635	3946	3033	4161	3834	6700	10541	9430	5337

FUENTE: INDEC.

Cuadro 18.
Composición de las Exportaciones Argentinas (por Producto).
(Millones de Dólares).

	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82
Productos Primarios	683 (38.5)	670 (38.5)	492 (25.3)	1151 (35.2)	1644 (41.5)	1436 (48.5)	1618 (41.3)	2306 (40.0)	2627 (41.0)	3154 (40.0)	3194 (39.8)	4163 (45.5)	3031 (39.8)
Manufacturas de Origen Agrop.	877 (49.5)	844 (48.5)	1151 (59.3)	1468 (44.9)	1418 (36.1)	878 (29.7)	1479 (37.8)	2206 (39.0)	2355 (36.8)	3200 (41.0)	2951 (36.8)	2886 (31.6)	2487 (32.6)
Manufacturas de Origen Indust.	205 (11.6)	217 (12.5)	285 (14.7)	575 (17.6)	826 (21.0)	628 (21.2)	814 (20.8)	1134 (20.8)	1413 (20.0)	1445 (22.1)	1788 (18.5)	2090 (22.9)	2106 (27.6)
Exportac. Totales.	1773	1740	1941	3266	3931	2961	3916	5652	6400	7810	8021	9143	7625

FUENTE: INDEC.

Composición de las Importaciones Argentinas (por Región de Origen).

(Millones de Dólares).

	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83
EE.UU.	418.6 (24.7)	415.0 (22.4)	835.4 (20.2)	480.0 (21.5)	616.7 (17.0)	636.9 (16.1)	536.9 (17.7)	771.5 (18.5)	704.4 (18.4)	1411.4 (21.0)	2365.2 (22.4)	2072.6 (22.0)	1160.4 (21.7)
CEE	520.8 (30.7)	570.5 (30.5)	681.6 (35.8)	1060.8 (47.5)	965.4 (26.6)	1079.5 (27.4)	829.3 (27.3)	1092.5 (26.3)	1192.9 (31.1)	1779.9 (26.5)	2725.9 (25.9)	2432.9 (25.8)	1182.3 (22.2)
ALADI	372.3 (22.0)	385.0 (20.6)	373.1 (19.6)	436.2 (19.5)	789.6 (21.7)	910.4 (23.1)	821.9 (27.1)	983.6 (23.6)	832.2 (21.7)	1460.0 (21.8)	2137.8 (20.3)	1887.3 (20.0)	1543.6 (28.8)
JAPON	109.3 (6.5)	89.0 (4.8)	57.5 (3.0)	134.9 (6.0)	178.8 (4.9)	138.1 (3.5)	250.0 (8.2)	364.0 (8.7)	267.3 (7.0)	355.6 (5.3)	977.3 (9.3)	965.3 (10.2)	429.6 (8.0)
OTROS PAISES	273.0 (16.1)	408.6 (21.9)	407.1 (21.4)	123.4 (5.5)	1084.9 (29.8)	1181.6 (29.9)	594.9 (19.7)	949.9 (22.9)	836.8 (21.8)	1704.7 (25.4)	2334.4 (22.1)	2077.9 (22.0)	1021.0 (19.3)
TOTAL	1694.0	1868.1	1904.7	2235.3	3634.9	3946.5	3033.0	4161.5	3833.6	6711.6	10540.6	9436.0	5336.9

FUENTE: INDEC.

Cuadro 20.

Composición de las Exportaciones Argentinas (Por Región de Destino) (Millones de Dólares)

	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82
CEE	820.9 (46.3)	793.4 (45.6)	931.1 (48.0)	1306.1 (40.0)	929.3 (23.6)	852.8 (28.8)	1268.4 (32.3)	1774.2 (31.4)	2146.2 (33.5)	2525.6 (32.3)	2172.4 (27.1)	1955.0 (21.4)	1626.0 (21.3)
URSS	43.7 (2.5)	47.7 (2.7)	35.4 (1.8)	132.2 (4.0)	399.1 (10.2)	476.8 (16.1)	415.3 (10.6)	525.8 (9.3)	612.5 (9.6)	735.1 (9.4)	1929.8 (24.1)	3108.8 (34.0)	1820.3 (23.9)
ALADI	365.8 (20.6)	365.5 (21.0)	436.1 (22.5)	797.4 (24.4)	929.4 (23.6)	777.7 (23.6)	1030.9 (26.3)	1371.7 (24.3)	1513.0 (23.6)	2011.5 (25.8)	1730.7 (21.6)	1818.1 (19.9)	1514.7 (20.0)
EE.UU.	155.2 (8.8)	159.0 (9.1)	184.4 (9.5)	268.2 (8.2)	334.2 (8.5)	189.9 (6.4)	269.9 (6.9)	382.6 (6.8)	536.6 (8.4)	569.0 (7.3)	696.0 (8.7)	843.4 (8.7)	1007.9 (13.2)
JAPON	109.3 (6.2)	89.0 (5.1)	57.7 (3.0)	134.9 (4.1)	178.8 (4.5)	138.0 (4.7)	209.2 (5.3)	307.8 (5.4)	380.6 (5.9)	395.4 (5.1)	210.9 (2.4)	166.5 (1.8)	283.1 (3.7)
OTROS PAISES	278.3 (21.8)	285.7 (21.6)	296.4 (18.2)	627.2 (23.4)	1159.9 (32.1)	526.1 (22.4)	1092.4 (23.9)	1289.7 (28.2)	1210.6 (24.9)	1573.3 (25.2)	1281.6 (18.5)	1251.2 (15.5)	1372.9 (21.6)
EXPORT. TOTALES	1773.2	1740.3	1941.1	3266.0	3930.7	2961.3	3916.1	5651.8	6399.5	7809.9	8021.4	9143.0	7624.9

FUENTE: INDEC.

to domésticos como externos. Esta Sección se ocupará de este último tipo de cambios, lo que incluye:

- a) El efecto sobre el comercio argentino de su participación en el bloque regional (ALADI).
- b) Efectos sobre el comercio argentino de las políticas proteccionistas de la CEE y otros países industrializados.
- c) Participación de la Argentina en los foros mundiales y los acuerdos internacionales como el GATT.
- d) Relación de la Argentina con el bloque soviético.

a) ALADI.

La que fuera originalmente la ALAC fue creada hacia el fin de los años 50, con el objeto de eliminar las barreras al comercio entre los países latinoamericanos. Los instrumentos principales de este acuerdo eran listas nacionales de productos negociados bajo el principio de nación más favorecida, es decir que cualquier miembro del grupo podía beneficiarse de la reducción de tarifas efectuada por dos países cualesquiera. Además existían los así llamados acuerdos de complementación económica, que tendían a la integración horizontal entre las industrias de los de los miembros más adelantados del grupo. La tercera clase de acuerdo previsto consistía en los llamados tratados de extensión no recíproca, que eran reducciones unilaterales de tarifas de productos provenientes de los miembros más pobres del grupo, por parte de los miembros más desarrollados. Todas estas concesiones y reducciones de tarifas eran negociadas a través de la fijación del nivel (absoluto) de las tarifas preferenciales para los miembros del grupo.

Hubo muchos factores que contribuyeron a la declinación del papel de la ALAC, uno de ellos fue que muchos países se negaron a aplicar el principio de nación más favorecida a todos los países del bloque, ya que por esta cláusula terceras partes no están obligadas a hacer concesiones recíprocas de tarifas, y pueden beneficiarse de las reducciones de tarifas negociadas entre cualquier par de países. Como las negociaciones dentro del bloque se hacían bajo un principio mercantilista, el proceso deseado de liberalización generalizada se detuvo. Por supuesto, los llamados tratados de extensión no recíproca fracasaron por la misma causa.

Otro factor negativo fue que las concesiones fueran negociadas en la forma de reducciones en el nivel absoluto de tarifas. Como algunos países cambiaron sus estructuras tarifarias el incentivo relativo al comercio dentro del bloque tendió a desaparecer en la medida en que ocurrieron procesos de liberalización. Hacia el fin de los años 70 resultó claro que el objetivo de una zona de libre comercio no había sido alcanzado.

El nuevo tratado con Montevideo, donde se creó la ALADI, fue firmado en 1980. Allí se reconocieron algunos de estos hechos y se cambiaron algunas de las reglas del proceso de negociación. La cláusula de nación más favorecida desapareció formalmente. De allí en adelante todas las concesiones tarifarias debían ser negociadas bilateralmente o multilateralmente, pero no eran extendidas automáticamente a terceras partes. Todas las reducciones debían hacerse en la forma de reducciones porcentuales del nivel absoluto de las tarifas aplicadas a terceras partes, de modo que el incentivo relativo no de

pendiera de la política interna de protección.

Todo lo que quedó del principio de nación más favorecida fue el derecho de los países excluidos de una concesión en particular (pero miembros del bloque) a pedir una negociación con los países incluidos, con el objetivo final de lograr las mismas concesiones, obviamente después de haber hecho una concesión equivalente a los demás. De todos modos el derecho de los países más pobres del bloque a obtener algunas ventajas (especialmente el levantamiento de barreras aduaneras a sus productos industriales) fue reconocido formalmente.

Se ha dicho que el comercio argentino con el resto de los países latinoamericanos pertenecientes a ALADI constituye un 20% de su comercio total. Se deben responder dos preguntas relacionadas:

- 1) ¿Hasta qué punto se ha modificado la estructura del comercio? y
- 2) ¿Es posible hacer una evaluación de lo que ha significado para la Argentina su pertenencia a la ALADI respecto de su nivel de bienestar?

Para esa evaluación deben considerarse dos elementos:

- 1) Expansión (o creación) de mercados para los productos argentinos incluidos los que son producidos a un costo mayor que el precio internacional (ver Wonnacott y Wonnacott, 1981).
- 2) El efecto sobre el bienestar de ampliar las importaciones, incluyendo las importaciones desde países que producen por sobre el precio internacional. En este caso los efectos positivos relacionados con el aumento del bienestar de los consumidores y el ahorro de recursos logrado en la producción interna se ven neutralizados

parcialmente por un efecto de desviación del comercio debido al uso de una fuente de abastecimiento más cara, (ver Dornbusch (1981)).

El comercio argentino con miembros de la ALADI incluye productos primarios (en los cuales la Argentina tiene ventajas comparativas) y productos industrializados, en la mayor parte de los cuales no las tiene. Alrededor del 60% de las importaciones argentinas y alrededor del 60% de las exportaciones pueden ser incluidas en el primer grupo. Sólo un 60% de las importaciones primarias y un 60% de las exportaciones primarias son productos negociados a través del tratado. La mayor parte son productos que cada país exportador produce eficientemente. De ese modo, su inclusión en la lista nacional de un país sólo tiene un efecto de creación de comercio. La magnitud de la ganancia de bienestar asociada con este levantamiento de tarifas depende de las elasticidades de demanda y oferta en el caso de un país importador, y es equivalente a una reducción unilateral de tarifas. El caso de los países exportadores es similar; la expansión en la demanda mundial del producto constituirá una ganancia, pero nuevamente sería equivalente a una reducción unilateral de tarifas. El caso de los productos primarios es así bastante simple de apreciar.

No lo es tanto el restante 40% del comercio argentino con la ALADI. Se compone básicamente de productos industriales de los cuales aproximadamente el 40% son productos negociados. El comercio de este tipo entre dos países miembros (realizado muchas veces a través de acuerdos de complementación industrial) tiene probablemente fuertes efectos de desviación del comercio, en la medida en que el

costo de producirlos domésticamente es sustancialmente mayor que el precio mundial. En realidad desde el punto de vista del país exportador hay una ganancia de ingreso en la medida en que se crea una demanda que de otro modo no hubiera existido, es decir se expande el mercado. Para cada tratado particular de concesiones recíprocas esa ganancia debería ser comparada con la pérdida causada por el efecto de desviación del comercio, para evaluar la variación en el bienestar.

No existen datos sobre la pérdida de bienestar asociada con este efecto en el comercio argentino con la ALADI, para eso sería necesario conocer las condiciones específicas de la oferta y la demanda internas para un grupo de muchos productos provenientes de muchos países. Lo único que se puede afirmar es que el volumen de esta clase de comercio no es significativo, porque constituye sólo cerca del 3% del comercio argentino total.

b) La Comunidad Económica Europea.

Es un hecho conocido que hasta el fin de los años 50 Europa era el principal mercado para las exportaciones argentinas. Pero el establecimiento de la política agrícola común por parte de la Comunidad Europea tuvo por efecto cambiar la dirección de las exportaciones argentinas y en general de reducirlas.

El objetivo de esa política era mantener un nivel de precios constante tanto para los consumidores como para los productores domésticos. Para obtener, ese efecto se establecieron derechos de importación variables sobre las importaciones de productos agrícolas desde fuera de la CEE, (ver Cuadro 21). Estos derechos eran ajustados

Cuadro 21.

Tasas Nominales y Efectivas de Protección Explícita
a los Productos Agropecuarios en la CEE.

	Tarifas Nominales	Impuestos Tarifarios	Protección Efectiva Total
Trigo.	20.0	73.0	194.7
Maíz.	6.0	34.1	72.0
Carne.	19.5	15.9	29.3
Frutas Secas y Hortalizas.	20.5	--	74.7
Queso.	23.0	--	276.0
Manteca.	21.0	--	1327.7
Industria Moli nera.	12.0	--	82.1
Harina y Proce samiento de Ce reales.	20.1	--	94.7

FUENTE: Nogués (1984).

Cuadro 22.

Tasas Nominales de Protección Implícita a los Productos Agropecuarios en la CEE,

(%)

PRODUCTO	TARIFA	
	1975/77	1978/80
Maíz	61.0	110.0
Trigo	33.0	52.0
Carne Vacuna	77.0	36.0
Carne Ovina	75.0	48.0

FUENTE: Nogués (1984).

Cuadro 23.

Incrementos de Precios que Produciría una Reducción del 50% de las Tasas Nominales de Protección a los Productos Agropecuarios de los Países Industrializados.

(%)

PRODUCTO	Incremento de Precio.
Carne Vacuna.	6.8
Vino	15.7
Maíz	2.1
Trigo	4.9

FUENTE: Nogués (1984).

periódicamente de forma tal de impedir que los precios cambiaran de acuerdo a los movimientos de los precios del mercado internacional, (ver Sampson y Snape, (1980)). El Cuadro 22 muestra que este comportamiento condujo a la Comunidad a incrementar la protección efectiva a las actividades domésticas respecto de la producción de los países exportadores eficientes.

Esta política no indujo a los productores a incrementar gradualmente su productividad, como se propuso originalmente, sino que, al contrario, los estimuló a presionar a sus gobiernos para que reforzaran el sistema de protección. Los subsidios explícitos a las exportaciones agrícolas por parte de la comunidad crecieron y aparecieron con mayor claridad a los ojos de los contribuyentes. Así se generaron conflictos entre los países miembros ya que no todos estaban dispuestos a pagar el costo de una política que beneficiaba solamente a los sectores agrícolas de algunos países.

Existen algunos estudios sobre el costo que ha tenido este plan para los países exportadores de productos agropecuarios, en la medida en que la demanda de sus productos ha disminuído. El Cuadro 23 muestra el cambio estimado en los precios de esos bienes que produciría si hubiera un 50% de reducción de la protección en los países pertenecientes a la OECD, cifras que han sido estimadas por Valdes y Zietz (1980).

La Argentina es uno de los países que más ha sufrido por las políticas de restricción de las importaciones, tanto debido a una disminución de precios (especialmente en el trigo y la carne vacuna) como de las cantidades. En efecto, la participación argentina

Cuadro 24.

Participación Argentina de las Importaciones de la CEE.

(%)

PRODUCTO	PARTICIPACION	
	1962	1979
Carne Fresca	18.3	4.3
Carne Desecada	1.0	0.0
Carne Preparada.	15.4	11.3
Manteca	1.6	0.0
Queso	0.1	0.1
Trigo en Grano	16.3	1.7
Maíz en Grano..	19.6	9.0
Cereales en Grano.	19.1	10.6
Grasas y Aceites Ani males.	0.1	0.4
Aceites Vegetales.	7.0	6.3
Azúcar y Miel	1.5	1.0

FUENTE: Nogués (1984).

en las importaciones agropecuarias de la CEE ha declinado constantemente, (ver Cuadro 24).

Esta reducción de la participación argentina, ¿es sólo el producto de la política de la CEE? A pesar de que existe mucha evidencia de que los cambios en la demanda producidos por el proteccionismo de los países desarrollados provocó una caída de los ingresos de los países menos desarrollados, hay que analizar el desempeño de la Argentina en relación con otros exportadores. Por ejemplo las exportaciones de carne vacuna argentina han disminuído constantemente en los últimos años, sin embargo, el volúmen de las exportaciones uruguayas y brasileras del mismo producto creció un 235% de 1978 a 1982. Por otra parte muchas exportaciones argentinas son inferiores a las cuotas máximas asignadas a la Argentina sobre esos productos por la CEE. Más en general no parece que las políticas de la Comunidad sean las únicas responsables de la disminución del comercio entre Europa y la Argentina. Las políticas económicas imprevisibles de estímulo y desaliento aplicadas a las exportaciones deben de haber jugado también un papel crucial.

c) El GATT.

Argentina entró en el GATT en 1968. Dado que existía un nivel de tarifas relativamente alto, la lista nacional argentina bajó las tarifas sobre las importaciones de los países miembros en forma considerable. Pero como el acuerdo se había hecho sobre la base de tasas absolutas, las modificaciones posteriores al sistema tarifario argentino hicieron que la participación argentina en el acuerdo perdiera su significado casi totalmente. No se ha calculado en qué me

dida la participación en el acuerdo modificó la estructura del comercio exterior argentino, pero dado que sólo figuraban algunos pocos productos primarios (que constituyen el grueso de las exportaciones argentinas), no puede haber expandido éstas últimas en gran medida -sin mencionar la existencia de una política como la de la CEE que cerró muchos mercados en los países miembros a las exportaciones argentinas.

La Argentina, como la mayor parte de los países menos desarrollados no tuvo una participación demasiado significativa en las rondas posteriores del tratado, ni incluyó en su lista nacional otros productos que los de 1968. Se ha sugerido que la Argentina podría beneficiarse con una participación más activa en las negociaciones comerciales hechas en el marco del GATT, (Nogués (1984)). De acuerdo a este punto de vista, habría que tener en cuenta que las negociaciones funcionan de acuerdo al principio mercantilista de que las exportaciones son algo bueno y las importaciones algo malo. Por esta causa, las reducciones de tarifas se hacen solamente sobre una base de reciprocidad. Los exportadores de un país, por lo tanto, no obtendrán una participación mayor en el mercado de un segundo país a menos que los exportadores de éste último obtengan a su vez una participación mayor en el mercado del primero.

Los países menos desarrollados no sólo no han participado activamente en las negociaciones, sino que han pedido (y logrado) excepciones respecto de las reglas del comercio internacional. De esa forma están "autorizados" por el GATT a proteger a sus industrias nacientes y a imponer restricciones cuantitativas en el caso de que

tengan problemas de balanza de pagos. En realidad esto no ha favorecido a los países en desarrollo, por el contrario, en las negociaciones entre los países desarrollados se ha discriminado en su contra.

Como los productos que exporta la Argentina no fueron incluidos en esas negociaciones, su participación formal en el acuerdo no le produjo ningún beneficio, y en cambio siguió perjudicándose con las barreras tarifarias impuestas a los productos agropecuarios por parte de los países desarrollados. En caso de que la Argentina estuviera decidida a seguir el camino alternativo debería estar dispuesta a compensar a los demás países con una reducción de las tarifas sobre los productos más protegidos, con el fin de obtener mejores condiciones para sus propias exportaciones, de acuerdo al mecanismo mercantilista.

Respecto de los acuerdos sobre cuestiones institucionales de la política comercial resueltos en las últimas rondas del GATT, la Argentina ha firmado los que se refieren a los obstáculos técnicos al comercio, a la valuación aduanera, a los procedimientos usados para conceder licencias de importación, la carne vacuna y los productos lácteos. Sin embargo sólo los dos últimos han sido ratificados.

Por otra parte la Argentina forma parte del acuerdo multifibras. Sin embargo, las eventuales restricciones de las exportaciones argentinas posibles en el marco de este acuerdo, no tienen mucha influencia sobre el total de las exportaciones argentinas ya que los productos involucrados representan menos del 2% de aquel va

lor.

d) La Unión Soviética.

Como se ha visto, la Unión Soviética es ahora el principal socio comercial de la Argentina. Algunos sectores han expresado alguna preocupación por la situación de dependencia que se creaba para la Argentina, dada la participación soviética en las exportaciones argentinas. Por supuesto este es un argumento político y no económico, ya que todas las transacciones con la Unión Soviética tienen una base estrictamente comercial.

El cambio más importante en las exportaciones argentinas a la Unión Soviética fue provocado por el bloqueo norteamericano de las ventas agrícolas a la Unión Soviética. Luego de este episodio, sin embargo, la relación continuó, con un fuerte balance comercial que favorece a la Argentina. Esto ha hecho que los soviéticos hayan solicitado varias veces un aumento de las importaciones argentinas de productos soviéticos. Sin embargo, como por muchas razones la potencial demanda argentina de productos soviéticos es poco significativa, esta situación no ha cambiado.

3. Política Comercial y Distribución del Ingreso en la Argentina.

Un supuesto habitual entre quienes formulan la política económica en la Argentina ha sido que el aumento del salario real exigía un alto grado de protección al sector urbano-industrial. Por lo tanto se justificaron la mayor parte de las medidas proteccionistas con el argumento de que su objetivo era la elevación de los salarios

y el empleo. En esta Sección mostraremos que la justificación de la protección probablemente sea errónea, dada la estructura productiva y las preferencias existentes en la economía argentina. En efecto mostraremos que las simulaciones efectuadas para la Argentina demuestran que la protección del sector industrial baja el salario real. El supuesto crucial que conduce a esta afirmación es el de la existencia de un sector de servicios trabajo intensivo cuyo producto no es comercializado internacionalmente. Se ha demostrado -Bisang (1984) que este sector representa cerca del 42% del PBN argentino.

Describiremos ahora el modelo teórico y luego lo simulamos con valores numéricos de acuerdo con los datos argentinos.

La economía que describimos produce tres bienes: agrícolas (exportaciones), industriales (que compiten con las importaciones) y servicios (no comercializados). Hay tres factores de producción: trabajo, tierra y capital. Los tres sectores usan trabajo como insumo, pero la tierra sólo es usada en la producción agrícola y el capital sólo en la producción de bienes industriales y servicios (como el lector podrá ver más adelante, para nuestro análisis no es en absoluto esencial que el sector agrícola use o no capital además de la tierra). Tanto el capital como el trabajo se mueven libremente entre los sectores que los usan. Las dotaciones totales de factores de la economía están dadas, independientemente del nivel de las remuneraciones reales de los factores.

El modelo a ser obtenido será simulado con datos correspondientes a la matriz de insumo-producto de la Argentina. Dado que esa ma

triz permite transacciones intermedias entre los tres sectores también serán posibles esas transacciones en el modelo teórico. Si denotamos con a_{ij} la participación de la remuneración al insumo j en el costo de producción total del bien i , donde:

- i : A(agricultura),
 I(industria),
 S(servicios).
- j : A,I,S,L(trabajo),
 K(capital),
 T(tierra).

Los cambios porcentuales en los precios nominales de los bienes finales se denotan por \hat{p}_A , \hat{p}_I y \hat{p}_S , y los cambios porcentuales en los precios nominales de los factores primarios son \hat{w} , \hat{r}_K , (renta del capital), y \hat{r}_T (renta de la tierra).

Si se suponen rendimientos constantes a escala y competencia perfecta en los mercados de bienes y factores, los cambios en los precios de los bienes finales están determinados de acuerdo a las tres ecuaciones siguientes:

$$1) \hat{p}_A = a_{AA} \cdot \hat{p}_A + a_{AI} \cdot \hat{p}_I + a_{AS} \cdot \hat{p}_S + a_{AL} \cdot \hat{w} + a_{AT} \cdot \hat{r}_T,$$

$$2) \hat{p}_I = a_{IA} \cdot \hat{p}_A + a_{II} \cdot \hat{p}_I + a_{IS} \cdot \hat{p}_S + a_{IL} \cdot \hat{w} + a_{IK} \cdot \hat{r}_K,$$

$$3) \hat{p}_S = a_{SA} \cdot \hat{p}_A + a_{SI} \cdot \hat{p}_I + a_{SS} \cdot \hat{p}_S + a_{SL} \cdot \hat{w} + a_{SK} \cdot \hat{r}_K.$$

Hay que advertir que en estas ecuaciones hemos supuesto que el cambio en el salario real y en la renta del capital deben ser los mis-

mos independientemente del sector en que el factor sea usado, lo que por supuesto proviene de nuestro supuesto de libre movilidad de los factores y competencia perfecta.

Para mayor simplicidad supondremos que hay tipo de cambio fijo (supuesto que no afecta los resultados). Si los precios internacionales de los bienes comerciados están dados, esto implica que:

$$4) \hat{p}_A = 0,$$

$$5) \hat{p}_I = t,$$

donde t es la tasa porcentual de la tarifa sobre las importaciones.

El sistema descrito por las ecuaciones (1) a (5) consiste en cinco ecuaciones lineales y seis variables: \hat{p}_A , \hat{p}_I , \hat{p}_S , \hat{w} , \hat{r}_K y \hat{r}_T . Por lo tanto necesitamos por lo menos una ecuación adicional para obtener en forma única los cambios de equilibrio en todas las variables como función del nivel de la tasa porcentual de la tarifa, t . Esa ecuación adicional proviene de la condición de que el precio de los servicios debe ajustarse de modo de igualar su oferta a su demanda. Dadas las dotaciones de factores y la tecnología, la oferta de servicios puede expresarse como una función de los dos precios relativos del sistema:

$$6) Q_S = F(p_S/p_A, p_I/p_A).$$

En forma similar, la demanda de servicios será una función de los precios relativos y posiblemente del volúmen real de recaudación

aduanera, R :

$$7) D_S = D_S(p_S/p_A, p_I/p_A, R).$$

Para mayor simplicidad se supondrá que las variaciones en R no afectan la demanda de servicios (lo que es consistente con el supuesto de que la propensión marginal a consumir servicios es cero). La condición de equilibrio en el mercado de bienes no comerciados (servicios) es entonces:

$$8) Q_S(p_S/p_A, p_I/p_A) = D_S(p_S/p_A, p_I/p_A).$$

Supondremos que de (8) podemos derivar el siguiente tipo de forma funcional explícita:

$$9) p_S/p_A = f(p_I/p_A).$$

Si denotamos por z la elasticidad de la función $f(\cdot)$ y diferenciamos (9), obtenemos la siguiente expresión para el cambio en el precio relativo de los servicios:

$$10) \hat{p}_S = z \cdot \hat{p}_I + (1-z) \cdot \hat{p}_A.$$

La relación anterior ha sido derivada en detalle en el trabajo de Larry Sjaastad (1980) y debemos mencionar que si los tres bienes son sustitutos en la producción y el consumo, el valor del parámetro z estaría en el intervalo $(0,1)$.

Hay que notar que la expresión (10) describe los cambios en el precio de los servicios como una suma ponderada de los cambios en los

cambios en los precios internos de los bienes agrícolas e industriales. Para desarrollar el significado de este rasgo del modelo, lo ilustramos con dos casos polares. Si S e I son sustitutos perfectos, (ya sea en la producción o en la demanda) su precio relativo nunca cambiará y por lo tanto el parámetro z tendrá un valor de 1, de modo que p_S siempre será igual a p_I . En el caso polar alternativo, en que S y A sean sustitutos perfectos, el parámetro z tendrá un valor de cero. Los cambios en los precios de equilibrio de bienes y factores se obtienen resolviendo el sistema de ecuaciones lineales (1) a (5) y (10). Las tres primeras ecuaciones de ese sistema pueden representarse en forma matricial:

$$11) \begin{pmatrix} \hat{p}_A \\ \hat{p}_I \\ \hat{p}_S \end{pmatrix} = A \begin{pmatrix} \hat{p}_A \\ \hat{p}_I \\ \hat{p}_S \end{pmatrix} + B \begin{pmatrix} \hat{r}_T \\ \hat{r}_K \\ \hat{w} \end{pmatrix}$$

donde,

$$A = \begin{pmatrix} a_{AA} & a_{AI} & a_{AS} \\ a_{IA} & a_{II} & a_{IS} \\ a_{SA} & a_{SI} & a_{SS} \end{pmatrix}$$

$$B = \begin{pmatrix} a_{AT} & a_{AK} & a_{AL} \\ 0 & a_{IK} & a_{IL} \\ 0 & a_{SK} & a_{SL} \end{pmatrix}$$

Transformando (11) derivamos:

$$\begin{pmatrix} \hat{p}_A \\ \hat{p}_I \\ \hat{p}_S \end{pmatrix} = C \cdot \begin{pmatrix} \hat{r}_T \\ \hat{r}_K \\ \hat{w} \end{pmatrix}, \text{ donde } C = (I-A)^{-1}B.$$

La matriz C es la matriz de los requisitos directos e indirectos de factores primarios en la producción de bienes finales. Dadas nuestras presunciones sobre su estructura, se debe esperar que la matriz C de un país característico del Cono Sur se aproxime a una matriz de Stolper-Samuelson, convalidando la hipótesis de que la agricultura es el sector intensivo en tierra, la industria el sector intensivo en capital y los servicios el sector intensivo en trabajo, todo esto si se consideran no sólo los requisitos directos de factores sino también los indirectos. Si la matriz C satisface las propiedades de una matriz de Stolper-Samuelson, su inversa C^{-1} , tendrá elementos positivos en su diagonal principal y elementos negativos en el resto (Inada (1971)). En ese caso la relación cualitativa entre precios de bienes y factores será:

$$12) \begin{pmatrix} \hat{r}_T \\ \hat{r}_K \\ \hat{w} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} C_{AA}^{-1} & C_{AI}^{-1} & C_{AS}^{-1} \\ (+) & (-) & (-) \\ C_{IA}^{-1} & C_{II}^{-1} & C_{IS}^{-1} \\ (-) & (+) & (-) \\ C_{SA}^{-1} & C_{SI}^{-1} & C_{SS}^{-1} \\ (-) & (-) & (+) \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \hat{p}_A \\ \hat{p}_I \\ \hat{p}_S \end{pmatrix}$$

La suma de los elementos de cada fila en C^{-1} debe ser igual a la unidad (dado que el sistema es homogéneo de grado 1). Esto implica que en cada fila el elemento positivo de la diagonal principal debe ser mayor en valor absoluto que cualquiera de los otros dos

elementos en la misma fila. Es un hecho de especial interés para lo que queremos ilustrar el que esta condición requiera:

$$13) \quad C_{SS}^{-1} + C_{SI}^{-1} > 0$$

$$C_{II}^{-1} + C_{IS}^{-1} > 0$$

Podemos obtener los cambios finales en las remuneraciones de los factores si sustituimos en (12) las siguientes condiciones:

$$\hat{p}_A = 0$$

$$\hat{p}_I = t.$$

$p_S = z.t$, después de lo cual obtenemos:

$$14) \quad \begin{aligned} \text{a) } \hat{r}_T &= \left(C_{AI}^{-1} + z.C_{AS}^{-1} \right) t < 0 \quad (\text{para } t > 0) \\ \text{b) } \hat{r}_K &= \left(C_{II}^{-1} + z.C_{IS}^{-1} \right) t > 0 \quad (\text{para } t > 0) \\ \text{c) } \hat{w} &= \left(C_{SI}^{-1} + z.C_{SS}^{-1} \right) t > 0 \quad (\text{para } t > 0) \end{aligned}$$

Cuando la tasa de la tarifa sobre las importaciones se eleva, la renta de la tierra cae claramente ya que el multiplicador de t en (14a) es definitivamente negativo. Suponiendo $0 < z < 1$ los efectos de t sobre la renta del capital y la tasa de salarios requieren un análisis más detallado. En el caso de r_K el multiplicador de t en (14b) debe ser positivo necesariamente, dado que C_{II}^{-1} excede a C_{IS}^{-1} en valor absoluto y que z es positivo pero menor que la unidad. De esta forma confirmamos la presunción de que la protección a través de tarifas del sector industrial mejora la remuneración al

capital. El efecto de la protección sobre la tasa de salarios es ambiguo porque si bien C_{SS}^{-1} (positivo) excede en valor absoluto a C_{SI}^{-1} (negativo), el primero está multiplicado por \underline{z} que es menor que la unidad. En realidad hay dos fuerzas que operan sobre el salario: por una parte el aumento de los precios industriales (el sector capital intensivo) reduce la remuneración al trabajo en la proporción C_{IS}^{-1} . Por otra parte el reestablecimiento del equilibrio en el sector de bienes no comerciados requiere que su precio crezca en una proporción \underline{z} del incremento en el precio del bien industrial. Este último efecto tiende a elevar los salarios (dado que el sector de no comerciados es el trabajo-intensivo) en la proporción $\underline{z} \cdot C_{SS}^{-1}$. Si \underline{z} fuera igual a la unidad, el último efecto dominaría claramente y el efecto neto de un t mayor sería un incremento en el salario (y en la renta del capital). Hay que advertir que en ese caso ($z=1$) los servicios y los bienes industriales son sustitutos perfectos de modo que no es sorprendente que las remuneraciones a cada uno de los factores en que aquellos son intensivos se muevan juntos. Por lo tanto, cuanto mayor sea \underline{z} mayor será la probabilidad de que el salario se eleve si la protección crece.

En el otro extremo, cuando \underline{z} es cero (o muy pequeño), no hay un aumento significativo en el precio de los servicios como consecuencia del crecimiento de la protección y los salarios deben caer. Este es un caso de especial interés ya que implica que una reducción de los niveles tarifarios podría originar un aumento de salarios. Es más, el poder adquisitivo de los salarios se elevaría en

términos de los tres bienes, ya que se observaría un crecimiento del salario nominal, una caída de los precios nominales de los bienes industriales y de los servicios y un precio constante para los productos agrícolas.

Presentemos ahora el valor de los distintos parámetros para el caso argentino: para cuantificar la estructura productiva de cada sector hemos usado datos de la matriz de insumo producto de 1963. Esta matriz contiene 23 sectores productivos, que hemos reagrupado en los tres sectores en que estamos interesados. La relación numérica que resulta entre los precios de los bienes y de los factores es:

$$\hat{p}_A = 0.07 \hat{p}_A + 0.09 \hat{p}_I + 0.20 \hat{p}_S + 0.14 \hat{w} + 0.50 \hat{r}_T,$$

$$\hat{p}_I = 0.14 \hat{p}_A + 0.10 \hat{p}_I + 0.21 \hat{p}_S + 0.10 \hat{w} + 0.26 \hat{r}_K,$$

$$\hat{p}_S = 0.01 \hat{p}_A + 0.20 \hat{p}_I + 0.10 \hat{p}_S + 0.25 \hat{w} + 0.44 \hat{r}_K.$$

Este sistema equivale a la siguiente relación explícita entre los precios de los bienes y de los factores (los coeficientes de la matriz representan las participaciones directas e indirectas de factores primarios en la producción de bienes finales):

$$\begin{pmatrix} \hat{p}_A \\ \hat{p}_I \\ \hat{p}_S \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 0.56 & 0.19 & 0.25 \\ 0.12 & 0.59 & 0.29 \\ 0.03 & 0.62 & 0.35 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \hat{r}_T \\ \hat{r}_K \\ w \end{pmatrix}$$

Se puede observar que los datos de producción de la Argentina no corresponden exactamente a los de una tecnología del tipo Stolper-Samuelson, ya que si se tienen en cuenta tanto los requisitos directos de factores como los indirectos, el sector de servicios es más intensivo en el uso de trabajo y capital que el sector industrial (los coeficientes finales de trabajo y capital son 0.35 y 0.62 respectivamente en el sector de servicios, mientras que en la industria los coeficientes correspondientes son 0.29 y 0.59 respectivamente). Sin embargo, sigue siendo posible que los dos conjuntos de fuerzas opuestas que influyen sobre el comportamiento del salario sean relevantes para los datos argentinos reales. Para verificar esta proposición, transformamos el sistema anterior en su sistema inverso:

$$13) \begin{bmatrix} \hat{r}_T \\ \hat{p}_K \\ \hat{w} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1.07 & 4.58 & -4.75 \\ -1.62 & 9.40 & -6.78 \\ 2.81 & -17.35 & 15.54 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \hat{p}_A \\ \hat{p}_I \\ \hat{p}_S \end{bmatrix}$$

Aunque la matriz que describe el sistema no es exactamente una matriz de Stolper-Samuelson, sus propiedades cualitativas son bastante similares. En particular todos los elementos de la diagonal principal son positivos y el resto es negativo excepto los elementos a_{12} y a_{31} . También se puede advertir que el salario tiende a crecer cuando se eleva el precio de los servicios ($a_{33} = 15.54$). En forma similar, la renta del capital crece con el precio de los bienes industriales ($a_{22} = 9.4$) y disminuye con el precio de los servicios ($a_{23} = -6.78$).

La excepción es el comportamiento de la renta de la tierra que no sólo crece con el precio de los productos agrícolas sino también con el de los bienes industriales. Una posible explicación de este fenómeno se relaciona con nuestro supuesto de que la agricultura no usa capital: si permitiéramos que el capital fuera un insumo directo de l sector agrícola, r_T debería interpretarse como la remuneración a una canasta de capital y tierra usada en ese sector. De acuerdo a esta interpretación es posible que la remuneración de esta canasta compuesta caiga cuando suben las tarifas, pero que dentro de la canasta, baje la remuneración de la tierra y suba la remuneración del capital. Lamentablemente, nuestros datos sobre la Argentina no permiten una desagregación entre las contribuciones del capital y la tierra al valor agregado agrícola. De todos modos dado nuestro supuesto (realista) de que la industria y los servicios no usan tierra directamente, la ambigüedad descripta afecta solamente los resultados referidos a la renta de la tierra, ya que aquellos que se refieren al salario y a la renta del capital son independientes de la asignación que se haga del valor agregado no correspondiente al trabajo entre la tierra y el capital en el sector agrícola.

Para obtener los cambios efectivos entre las remuneraciones de los factores, necesitamos una estimación numérica del parámetro z . Para eso hemos dividido el índice de precios al consumidor argentino en las tres categorías de bienes en que estamos interesados y hemos hecho una regresión de la forma:

$$(\hat{p}_S - \hat{p}_A) = a + z(\hat{p}_I - \hat{p}_A)$$

La regresión hecha en las primeras diferencias incluía datos mensuales que cubrían el período 2-1974 y 1-1980, las estimaciones se obtuvieron usando el procedimiento iterativo de Cochrane-Orcutt. Los resultados son los siguientes:

$$(\hat{p}_S - \hat{p}_A) = \frac{0.004}{(0.88)} + \frac{0.60}{(3.72)} (\hat{p}_I - \hat{p}_A)$$

$$\bar{R}^2 = 0.64$$

$$\text{Rho} = 0.19$$

$$F(1,169) = 114.$$

Como se esperaba, la constante de la regresión no es significativa distinta de cero mientras que la estimación de 0.6 para z es significativa a un nivel de confianza del 1%. Por lo tanto adoptamos el valor de $z=0.6$ para realizar nuestra simulación con los datos de la Argentina.

Si se reemplazan los valores $\hat{p}_A = 0$, $\hat{p}_I = t$ y $\hat{p}_S = 0.6t$ en el sistema de ecuaciones (13), se pueden derivar las siguientes expresiones para los cambios en los precios de los factores:

$$\hat{r}_T = (4.68 - 0.6 \times 4.75) \cdot t = 1.83t,$$

$$\hat{r}_K = (9.4 - 0.6 \times 6.78) \cdot t = 5.33t,$$

$$\hat{w} = (-17.4 + 0.6 \times 15.5) \cdot t = -8.1t.$$

Estos resultados convalidan la posibilidad teórica de que un incremento en la protección tarifaria provoque una caída del salario real en el contexto de una economía cuyo sector exportador se basa principalmente en la explotación de los recursos naturales. De acuerdo a los resultados de la simulación, para cada punto de incremenen

to de la tarifa, el salario nominal se reduce 8 puntos. Medido en términos de su poder adquisitivo sobre bienes, el salario real cae aún más, ya que a causa de la protección no sólo se reduce el salario real sino que también aumenta los precios nominales de dos de los bienes (el otro permanece invariable):

$$\hat{w} - \hat{p}_A = -8.1t,$$

$$\hat{w} - \hat{p}_I = -9.1t,$$

$$\hat{w} - \hat{p}_S = -8.7t.$$

La simulación que resulta también confirma la presunción de que la protección tarifaria al sector industrial eleva la remuneración real del capital en términos de los tres bienes. Este resultado anómalo es provocado por el comportamiento de la renta de la tierra que, como se ha visto, crece con el nivel de protección al sector industrial. En nuestra simulación supusimos que la participación de los factores primarios distintos del trabajo en el costo de producción (en este caso atribuída en su totalidad al trabajo) era 0.5. Si arbitrariamente asignamos 0.3 a la tierra y 0.2 al capital, (de modo que la suma de ambas participaciones siga siendo 0.5), el resultado anterior respecto de los cambios en los salarios y la remuneración al capital no cambia, pero ahora la renta de la tierra cae a medida que aumenta la protección al sector industrial de acuerdo a la relación $\hat{r}_T = -0.59t$.

La conclusión de esta Sección es que teóricamente es posible observar un aumento del salario real cuyo origen sea una caída del grado de protección tarifaria al sector industrial, en una economía cu-

yo sector exportador es intensivo en la explotación de los recursos naturales. Esta presunción teórica es confirmada por los resultados de la simulación realizada con los datos disponibles para la Argentina.

4. Hacia una Liberalización de las Barreras Comerciales.

El primer paso necesario para proponer una o varias reformas a la actual estructura tarifaria es definir el objetivo final. Un programa de liberalización completa del comercio exterior es sumamente deseable, considerando el éxito que este tipo de política ha tenido en el pasado. Aunque la Argentina nunca tuvo un sistema de comercio exterior completamente libre, en la segunda mitad del Siglo XIX las tarifas y las restricciones cuantitativas al comercio eran relativamente poco significativas. Durante esa mitad del Siglo la Argentina alcanzó un nivel económico y social sobresaliente con una tasa de crecimiento promedio del PBI del 5 al 6% anual.

Una liberalización completa, sin embargo, si bien es muy deseable, podría no ser políticamente aceptable en el corto plazo, por lo tanto se considerarán dos propuestas alternativas que concedan algún nivel de protección efectiva a unos pocos sectores. Comenzaremos con una definición más completa de la meta que consideramos para formular nuestra propuesta.

4.1. Definición del Objetivo.

La experiencia Argentina de los últimos cuarenta años indica que en cualquier propuesta para la reforma del sistema tarifario de

berían considerarse especialmente los siguiente puntos:

- a. Toda reforma debe tomar en cuenta la restricción política de que debe otorgarse algún nivel de protección a algunas actividades industriales domésticas.
- b. Hay consenso respecto de que incluso un nivel muy bajo de protección implica una pérdida de bienestar ya que implica un desplazamiento respecto de la posición de comercio libre.
- c. El costo de la protección será soportado (aparte de los consumidores) por los sectores exportadores tradicionales, y por los sectores productores de bienes no comerciados.
- d. Consideraciones relacionadas con el problema del segundo mejor paecen indicar que un bajo nivel de protección puede neutralizar la distorsión introducida por los impuestos sobre los salarios del sector industrial doméstico, impuestos que no gravan en la misma proporción los salarios del sector no industrial.
- e. La protección a la industria debe ser uniforme entre los sectores, es decir que no debe ni favorecer ni discriminar en contra de ningún sector específico.
- f. La protección a la industria debe ser neutral respecto del mercado donde se vende el producto, en especial la protección no debe discriminar en contra de las ventas en el mercado externo.

4.2. Propuestas Alternativas para una Reforma de Sistema Tarifario.

En esta Sección se discuten dos propuestas principales para una reforma de las tarifas: la propuesta A, que incluye una estructura tarifaria uniforme, y la propuesta B, que incluye un impuesto único sobre las exportaciones tradicionales. Más abajo se ofrece una explicación más detallada.

Cuadro 25.Propuestas Alternativas para una Reforma del Sistema
Tarifario.

		Propuesta A	Propuesta B
Impuesto Uniforme Sobre las Exporta ciones.	Tradicional	0	20
	No Tradicionales	0	0
Tarifa Uniforme		20	0
Subsidio Uniforme Sobre las Exporta ciones.	Tradicional	0	0
	No Tradicionales	20	0
Restricciones No Tarifarias.		23.77	0

FUENTE: Fernández y Medina.

4.3. Evaluación de las Propuestas Alternativas.

Para comprender completamente una de las diferencias más importantes en las dos propuestas consideradas, debemos discutir el concepto de restricciones no tarifarias. Bajo este concepto están todos aquellos ítems que no pueden ser considerados exactamente una tarifa o impuesto aduanero, pero que tienen una importancia significativa en el cómputo del costo verdadero de las operaciones comerciales. Estas restricciones incluyen la tasa por depósito en Aduana, la tasa de puerto, el costo específico de desplazamiento de la mercadería dentro de la Aduana, y en general el costo de oportunidad de los re-

cursos privados usados para sacar los bienes de la Aduana. Este costo debe ser estimado por métodos indirectos, una estimación conservadora de ellos es el 23.77% mencionado antes, (ver Fernández y Medina).

Si ignoramos la presencia de restricciones no tarifarias, la propuesta A y la B son completamente neutrales respecto del mercado en que el producto se vende, en otras palabras, la protección a cada sector bajo la propuesta A y la B no cambiaría si el producto fuera vendido en el mercado doméstico o en los mercados externos. Sin embargo, si tomamos en cuenta la existencia de restricciones no tarifarias sólo la propuesta B es completamente neutral. La razón es que bajo la propuesta B un nivel tarifario de cero implica la eliminación completa de las Aduanas, y por lo tanto, la eliminación de todas las restricciones no tarifarias.

En la propuesta A, la protección al sector industrial se obtiene a expensas del sector exportador tradicional, y a expensas del sector de bienes no comerciados mientras que en la propuesta B la protección a la industria se obtiene sobre todo a expensas del sector exportador tradicional. En los Cuadros 26 y 27 se ofrece una presentación detallada de la protección efectiva a cada sector bajo cada una de las propuestas.

4.4. Resúmen y Recomendaciones para la Acción.

Sobre la base de la exposición previa recomendamos definidamente la propuesta B como la mejor alternativa a un sistema de comercio totalmente libre. Las razones principales para eso pueden ser resu-
midas así:

- a. Al reducir las tarifas a cero y eliminar las aduanas se eliminan completamente las restricciones no tarifarias, lo que reduce una importante fuente de costos que afecta al comercio.
- b. Al eliminar las restricciones tarifarias y no tarifarias, como también todos los subsidios a las exportaciones, y conservar sólo un impuesto único (retención) a las exportaciones tradicionales, la protección efectiva a cada sector sigue siendo la misma, independientemente de que el producto sea vendido en el mercado doméstico o exportado.
- c. El costo de protección que afecta al sector exportador tradicional, se mantiene aproximadamente en el mismo nivel que éste tendría que pagar en el caso de la propuesta alternativa A basada en el criterio de una tarifa uniforme.
- d. El costo de protección que pagan los productores de bienes no comerciados es menor que bajo la propuesta A.
- e. No hay un costo fiscal asociado en la propuesta B (en relación con la propuesta A) ya que los subsidios a los sectores exportadores tradicionales no son necesarios.
- f. El impuesto (o retención) a las exportaciones puede ser administrado fácilmente a través de las instituciones financieras que intervienen en las operaciones de comercio exterior.
- g. El carácter sumamente simple de la opción de política correspondiente a la propuesta B produce una dispersión moderada en la protección en relación a otras propuestas, con la única excepción de la propuesta de comercio libre.

Cuadro 26.
Protección Efectiva a las Ventas en el Mercado
Doméstico (%).

S E C T O R E S	Octubre 1980	Propuesta	
		A	B
1. Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca.	-29.30	-23.17	-24.03
2. Explotación de Minas y Canteras.	31.94	-24.89	-24.12
3. Alimentos, Bebidas y Tabaco.	152.16	301.23	55.92
4. Textiles.	214.88	89.85	18.99
5. Confección y Calzado.	299.05	72.80	12.87
6. Madera y Muebles.	77.07	55.17	11.31
7. Papel e Imprenta.	53.67	42.55	8.05
8. Cuero y Piel.	-62.56	-43.39	-38.52
9. Caucho.	136.00	52.28	9.34
10. Productos Químicos.	35.62	43.98	8.69
11. Combustibles y Derivados del Petróleo.	-17.47	101.98	29.16
12. Minerales no Metalíferos.	53.14	52.63	10.95
13. Metales y sus Manufacturas.	61.37	40.25	7.88
14. Maquinaria.	66.74	43.91	8.10
15. Maquinaria y Aparatos Eléctricos.	64.94	43.50	8.04
16. Material de Transporte.	96.03	38.39	7.31
17. Varios.	62.41	50.46	9.36
18. Electricidad, Gas y Agua.	-4.96	-5.13	-0.38
19. Construcción.	-15.92	-14.58	-3.71
20. Comercio, Restaurantes y Hoteles.	-1.31	-1.47	-0.35
21. Transporte, Almacenamiento y Comunica ciones.	-13.15	-13.98	-3.73
22. Vivienda.	-0.16	-0.60	-0.15
23. Servicio Personal y Financiero	-3.31	-3.02	-0.75

FUENTE: Fernández y Medina

Cuadro 27
Protección Efectiva a las Ventas en el Mercado
Externo.

S E C T O R E S	Octubre 1980	Propuesta	
		A	B
1. Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca.	-29.30	-23.17	-24.03
2. Explotación de Minas y Canteras.	-32.45	-24.89	-24.12
3. Alimentos, Bebidas y Tabaco.	-30.31	18.51	55.92
4. Textiles.	-43.99	-13.89	18.99
5. Confección y Calzado.	-23.20	-8.93	12.87
6. Madera y Muebles.	-36.27	-10.55	11.31
7. Papel e Imprenta.	-27.54	-8.57	8.05
8. Cuero y Piel.	-62.56	-43.39	-38.52
9. Caucho.	-32.66	-8.14	9.34
10. Productos Químicos.	-28.16	-9.14	8.69
11. Combustibles y Derivados del Petróleo.	-43.90	14.17	19.16
12. Minerales no Metalíferos.	-29.69	-1.75	10.95
13. Metales y sus Manufacturas	-28.44	-8.77	7.88
14. Maquinaria.	-19.19	-11.73	8.10
15. Maquinaria y Aparatos Eléctricos.	-19.28	-8.26	8.04
16. Material de Transporte.	-15.34	-10.06	7.31
17. Varios.	-24.83	-7.10	9.36
18. Electricidad, Gas y Agua.	-	-	-
19. Construcción.	-	-	-
20. Comercio, Restaurantes y Hoteles.	-	-	-
21. Transporte, Almacenamiento y Comunica ciones.	-	-	-
22. Vivienda.	-	-	-
23. Servicio Personal y Financiero.	-	-	-

FUENTE: Fernández y Medina.

REFERENCIAS

- Berlinski, Julio: "Protección Arancelaria de Actividades Seleccionadas de la Industria Manufacturera Argentina", Ministerio de Economía, 1977.
- Bisang, Oscar: "Evaluación del Costo Social de la Protección en la Argentina: 1980-1981", Tesis de Doctorado, 1984, C.E.M.A.
- CONADE: "Protección Aduanera Efectiva", Memo, 1967.
- Díaz-Alejandro, Carlos: "Essays on the Economic History of the Argentine Republic", Yale University Press, 1970.
- Dornbusch, Rudiger: "Cost and Benefit of the Regional Economic Integration", Estudios, N° 19, 1981.
- FIEL: "Apertura de la Economía: El Impacto de las Modificaciones Arancelarias 1979-1984", FIEL, 1980.
- Guía Práctica del Importador, Varios Números.
- Inada, Ken-Ichi: "The Production Coefficient Matrix and the Stolper-Samuelson Condition", Econométrica, 39 (1971).
- Medina, Jorge: "Evaluación del Plan de Apertura de la Economía Argentina, 1979-1984", C.E.M.A., Documento de Trabajo N° 15, 1980.
- Nogués, Julio: "Instrumentos de Política Comercial y Protección Efectiva", Series de Información Pública, B.C.R.A., 1981.
- Nogués, Julio: "Agricultural Policies and Argentina in the GATT", Memo, 1984.
- Sampson, G. y Shape, R.: "Effects of the EECs Variable Import Levies", J.P.E., 1980, Vol. 88, N° 5.
- Sjaastad, Larry: "La Reforma Arancelaria en Argentina: Implicancias y Consecuencias", C.E.M.A., Documento de Trabajo N° 27, 1981.
- Valdés, A. y Zietz, J.: "Agricultural Protection in OECD Countries, Its Cost to Less Developed Countries", International Food Policy Research Institute, Research Report 21, 1980.
- Wonnacott, H. y Wonnacott: "Is Unilateral Tariff Reduction Preferable to a Customs Union?", A.E.R., Septiembre 1981.
- Zablotsky, Edgardo: "Shocks Vs. Gradualismo: La Trayectoria Optima de Reducción Arancelaria", Tesis de Doctorado, 1984, C.E.M.A.