

# Unidad 6

---

- Política Comercial 1. Protección

Una vez revisadas las teorías del comercio, es necesario aplicar lo que sabemos. Y esto significa hacer política comercial. Consiste en la aplicación de barreras, arancelarias o de otro tipo, al comercio.

En este capítulo veremos precisamente los problemas que se derivan de la aplicación de dichas barreras.

En este capítulo y el siguiente, analizaremos la política comercial. Antes de esto, es necesario saber si el libre comercio es bueno o no para la economía, puesto que de representar las ganancias habría para qué estar estudiando políticas tarifarias, aperturas, etc. Después de analizar las ganancias del libre comercio\_ veremos los argumentos en contra de este, para en las últimas secciones analizar la política arancelaria y no arancelaria. El capítulo siguiente se destina a revisar los efectos de la apertura y sus problemas asociados.

### **¿Por qué no hay Libre Comercio?**

Sin embargo, sí esto es cierto, sería inexplicable que todos los países tengan tarifas en la mayoría de los bienes, lo que nos hace pensar que hay algo extraño en la demostración. En realidad no hay nada en especial, es solo que el mundo es más complejo que las gráficas de dos líneas que estamos utilizando. Hay muchos bienes, muchos factores. Muchos países no necesariamente hay competencia perfecta. Y hay muchas cosas que no estamos tomando en cuenta. Pero al incluir más variables, resulta que el modelo se hace tan complejo que no tienen soluciones claras, lo que inicia la polémica sobre el proteccionismo y la apertura\_

Entre los argumentos principales para defender al proteccionismo, esto es, la imposición de barreras al comercio internacional, podemos encontrar diferentes objetivos. Una de las más famosas es la que se refiere a la industria infantil. El argumento es como sigue: una industria que está iniciando está en un punto tal de la curva de aprendizaje que si no la protegemos sería devastada por las empresas internacionales que producen lo mismo. La idea es. Entonces, protegerla hasta que aproveche las economías de escala suficientes para ser competitiva a nivel internacional v entonces lanzarla al ruedo.

El único problema con este argumento es que. en la realidad, las industrias en lugar de aprovechar las economías de escala y crecer para competir internacionalmente, se acostumbran a la falta de competencia v cada vez piden más protección Dado que el mercado es suyo, toman un papel oligopólico v, en lugar de optimizar la producción. maximizan sus ganancias en el corto plazo.

Otro argumento muy utilizado tiene que ver con los ganadores y los perdedores al abrir un mercado. Está claro que si se abre el mercado, los consumidores ganan,

puesto que hay mas productos a mejores precios Sin embargo, sí no tenemos el famoso pleno empleo, la apertura puede acabar con una industria y se pierden empleos que no necesariamente aparecerán en otro sector. En consecuencia, finalmente los consumidores estarán peor. \_puesto que no pueden comprar porque no tienen empleo. El contraargumento se basa en lo que presentamos en la unidad 4 pero es demasiado teórico como para explicarles a los obreros de las industrias que resultarán afectadas.

Un tercer argumento es la dependencia. Si el país permite que entren los automóviles y se especializa en comida. Como nuestro ejemplo, poco a poco se irá quedando atrás en la industrialización, lo que puede implicar en un futuro cercano que los precios internacionales se muevan en la dirección opuesta y el país no pueda recuperarse. Este es un argumento muy cercano a los referente a los términos de intercambio, concepto que se refiere a los precios relativos de los bienes que un país exporta contra los importados.

Cuando los precios de los bienes exportables van cayendo con respecto a los importables, entonces se dice que los términos de intercambio se deterioran, lo que significa que el país cada vez tiene menos posibilidades de importar, aunque siga exportando lo mismo.

Vamos a usar dos ejemplos de este caso. Primero la famosa explicación de Ricardo sobre el paño inglés y el vino portugués. Dado que el paño se producía cada vez mejor, -en términos ricardianos con menos trabajo- los términos de intercambio de Portugal se deterioraban con gran velocidad. Lo mismo ha ocurrido durante todo este siglo con los productos tradicionales de Latinoamérica, que pierden continuamente valor con respecto a los bienes manufacturados. También tradicionalmente importados.

En este caso, cuando incluimos la dinámica de los mercados, que nadie entiende bien, no es muy claro que existan estas ventajas del libre comercio. Existen algunos artículos muy recientes sobre las ventajas dinámicas, pero todavía las conclusiones no son muy robustas y, como siempre, exigen demasiados supuestos'.

Él ultima argumento contra el libre comercio también tiene un origen dinámico y se conoce como el crecimiento empobrecedor. El argumento es muy sencillo: al crecer el país, crece en realidad en una sola dirección, aumenta su producción del bien exportable, pero con demasiada velocidad, de forma que empieza a afectar el precio internacional del bien, y al cambiar los precios relativos resulta ser más pobre. Un ejemplo es el petróleo, cuando en México nos dimos cuenta que era tiempo de "administrar la abundancia...". puesto que teníamos mucho petróleo, hicimos que este sector de la economía creciera muy rápido, provocando con esto que el mercado internacional estuviera sobrevendido y el precio del petróleo finalmente cayera, al terminar, éramos más pobres\*. En la Fig. 6.1 tenemos el caso del crecimiento empobrecedor. El crecimiento del país es deforme, provocando que los precios internacionales cambien, y en consecuencia reduciendo la utilidad de los consumidores. El país es ahora más pobre.

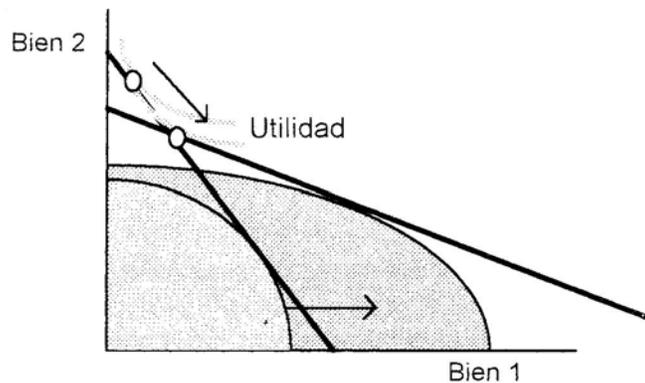
En un intento por evitar estos problemas, se imponen tarifas a los bienes importados, y en ciertos casos, a los exportados. Sin embargo, las tarifas tienen varios

efectos que vale la pena analizar detenidamente, a esto se dedican las secciones siguientes.

\* Hubo muchos más factores en la crisis. pero éste fue uno de ellos.

### Política Arancelaria 1

Las tarifas tienen varios efectos, que aparecen en la figura siguiente. En general, las tarifas disminuyen el bienestar de la nación que las impone, y disminuyen el bienestar mundial. Pueden ser sustituidas por algo que es menos dañino, y ayudan a los que sustituyen importaciones. Pero, otra vez, de ser tan malas, ¿por qué entonces son tan comunes?



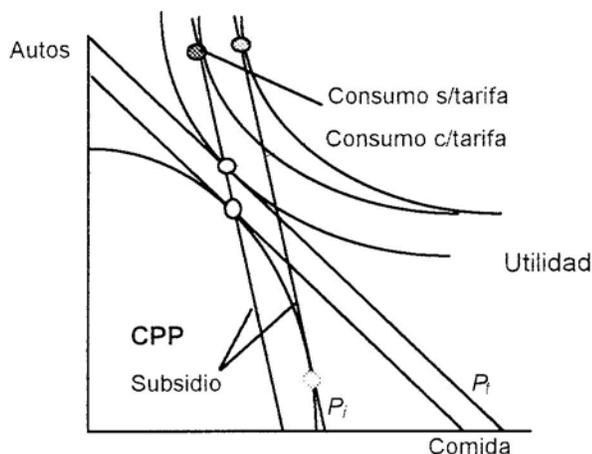
*Crecimiento empobrecedor*

Caben aquí varias respuestas, pero un primer argumento es el llamado segundo mejor. Si hay ya alguna distorsión al comercio, entonces imponer una tarifa puede ser mejor que no hacerlo. Se le llama segundo mejor a este movimiento, puesto que dado que no se puede alcanzar lo mejor -el libre comercio- es preferible unirse a quienes imponen tarifas a quedar desarmado frente a ellos. Esto explica, por ejemplo, los grandes esfuerzos por tener una organización internacional que promueva el comercio libre, como el GATT desde 1946 y la Organización Mundial de Comercio a partir de 1995. Sin embargo, otra vez viene la pregunta.. ¿Por qué en ciertos momentos se vuelve importante el comercio libre y en otros no? Durante la mayor parte de la posguerra, el GATT existía pero no había grandes esfuerzos por liberar el comercio, sin embargo, durante los años

Efecto de las tarifas se presentan a continuación.

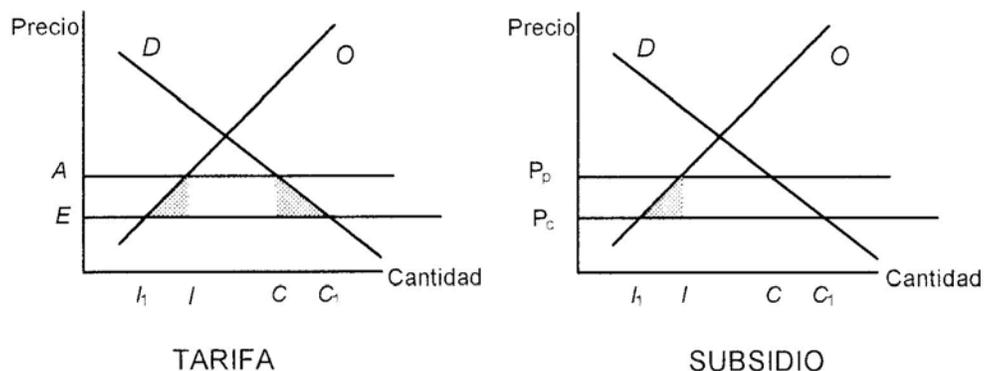
- Disminuye el bienestar mundial
- Disminuye el bienestar de las naciones
- En general, lo que haga un tarifa, algo más lo hace mejor.
- Ayuda a los que sustituyen importaciones.

Ochenta se presentó una tendencia extraordinariamente fuerte para abrir los mercados, que motivó la creación de bloques comerciales, una revolución dentro del GATT y la posibilidad de la mencionada organización.



*Subsidios contra la tarifa*

La razón de estos vaivenes tiene que ver con la fragilidad de la teoría económica en este punto. No tenemos una teoría completa que nos permita asegurar que las tarifas son malas siempre. O cuando menos, decir en qué casos debe haber tarifas y en cuáles no. Dado que el comercio parece, en muchas ocasiones, un juego suma-cero, en el que alguien gana cuando alguien pierde, los países se muestran renuentes a reducir sus barreras. Aunque en la primera sección de este capítulo veíamos que el libre comercio es superior al comercio con barreras, lo que implicaría que todos los países ganan con el comercio libre, el argumento es débil puesto que se demuestra bajo los supuestos de competencia perfecta, en un marco estático, con preferencias similares, entre otros, que le hacen perder contundencia al resultado.



*Subsidio versus tarifa*

Las pérdidas de bienestar asociadas con una tarifa se muestran en la figura anterior. En ella estamos dibujando un mercado nacional, con su demanda (D) y oferta (O) en el que representamos la oferta internacional (los bienes importados) con arancel (A) y exentos de éste (E). Nótese que cuando imponemos un arancel, el precio vigente en el mercado será A, mientras que sin él sería E. Cuando hay un arancel, la producción nacional estará representada por el segmento OI, mucho mayor que cuando no había (Oh). De la misma forma, las importaciones se reducen de IIC1 a IC. Y finalmente, el consumo se reduce hasta C.

En términos de bienestar, tenemos dos transferencias y dos pérdidas sociales. Hay un espacio de transferencia llamado renta, que es el sobreprecio que le pagan los consumidores al productor nacional. Esta es una transferencia porque lo que pierden los consumidores lo gana el productor. La otra transferencia es hacia el gobierno, (gob), que es el cobro del arancel. Las pérdidas son los triángulos sombreados, uno es una pérdida por ineficiencia productiva y el otro de bienestar, puesto que se compra menos y más caro. En esta gráfica se demuestra que la tarifa disminuye el bienestar del país, y ayuda a los que sustituyen importaciones.

Antes de continuar con nuestra exposición sobre las tarifas, es conveniente comentar sobre la tasa efectiva de protección. ¿Qué ocurre cuando imponemos aranceles sobre la tela, pero liberamos la importación de hilo? Pues resulta que la protección para los hilanderos (textiles) es mucho mayor que si hubiésemos impuesto tarifas en ambos mercados.' La tasa efectiva de protección se calcula incorporando el costo de los insumos importados. La figura anterior nos muestra la tasa efectiva en un mercado. En esta gráfica tenemos cuatro curvas de oferta. La curva O es la oferta nacional cuando los insumos no pagan arancel, mientras que Ot es cuando los insumos están protegidos. Las curvas  $O^*$  y

$O1^*$  son las curvas de oferta internacionales. sin tarifa y con ella, respectivamente. Para que sea más fácil, digamos que es el mercado de calzado, entonces O será al oferta de zapato hecho en México cuando los insumos están liberados. Ot la oferta de calzado nacional cuando los insumos pagan arancel.  $O^*$  los zapatos importados cuando no hay tarifas y  $Or^*$  los zapatos importados cuando si hay aranceles

En la gráfica aparecen tres equilibrios diferentes. Uno de ellos ( $P_f, O_f$ ) es el precio y cantidad de zapatos nacionales vendidos cuando el mercado está totalmente abierto, tanto en zapatos como en insumos para la producción de éstos. El equilibrio ( $P_f, O(I)$ ) es el que ocurre cuando hay aranceles a la importación de zapatos, pero no a la importación de insumos. En este caso, en el equilibrio no hay importaciones de zapato., pero sí de insumos. El último equilibrio ( $P_t, O_t$ ) es cuando hay aranceles tanto en zapatos como en sus insumos. Esto provoca que el mercado se contraiga. sin que las empresas ganen en el movimiento, puesto que sus costos se han incrementado. Entonces. la pérdida es neta, puesto que las empresas no ganan pero los consumidores pierden.

Para mayor claridad, en la Tabla 6.1 tenemos un ejemplo para el mercado automotriz en que la tarifa para los automóviles es  $x\%$ , mientras que el arancel para el auto partes es El costo de producción de los autos es C, pero si hay un arancel a el auto partes, entonces se elevará a El precio está determinado por el arancel de los autos y el precio internacional, esto es,  $P(I-x)$ . La tasa efectiva de protección cuando tenemos insumos sin aranceles será  $P(1+x)-C$ , mientras que en el caso de que las autopartes paguen aranceles, será de  $P(I .x) C(1+y)$ , que cuando .v es mayor que cero, es menor a la tasa anterior.

Nótese que estamos hablando en realidad de la ganancia. Y esto es así porque la tasa efectiva no se calcula sobre el precio, sino sobre el valor agregado. Un arancel de 30% ad valor no representa una protección del 30%, representa la protección que

sea sobre el valor agregado. Si el costo disminuye, entonces la protección implícita aumenta, la tasa efectiva de protección es mayor sin que el gobierno haya aumentado el arancel del bien.

Regresando a las tarifas como herramienta de política comercial, uno de los argumentos en contra es que lo que una tarifa pueda hacer, lo puede hacer otra cosa, y mejor. Esta otra cosa puede ser un subsidio, por ejemplo. En lugar de imponer una tarifa a un bien importado, otorguemos un subsidio a la producción nacional, de manera que el precio interno del bien quede por debajo del precio internacional. Esto permitirá proteger la industria sin imponer tarifas. Veamos esto en la Fig. 6.5. La línea más vertical son los precios internacionales, si imponemos una tarifa estaremos sobre la línea Pt, como habíamos visto antes. Si lo que hacemos es subsidiar el consumo, lo que ocurrirá es que la producción sigue como antes (en el libre comercio), pero el consumo se dará sobre una línea de presupuesto equivalente a la de las tarifas. El desplazamiento se debe al costo de subsidiar. Nótese que estamos sobre una curva de indiferencia superior a la de la tarifa, pero inferior al libre comercio. Esto indica que un subsidio es superior a las tarifas, pero sigue siendo inferior al libre comercio.

Visto desde el punto de vista de oferta y demanda, lo que ocurre es que la tarifa tiene un costo doble, por un lado ineficiencia productiva, por otra insatisfacción de los consumidores. En cambio el subsidio sólo tiene la ineficiencia productiva, dado que la insatisfacción desaparece con un precio bajo al público (aunque finalmente será el público quien pague el subsidio, pero no lo percibe). La Fig. 5.10 presenta este caso., las áreas sombreadas son los costos sociales, dos en el caso de la tarifa, uno en el caso del subsidio.

Entonces, ¿por qué las tarifas? Porque el mundo no es tan sencillo como un dibujito. Si los mercados son imperfectos, todas las gráficas que hemos utilizado para demostrar la inutilidad de las tarifas, son inútiles ellas mismas. Como vimos en la unidad 5, en condiciones de competencia imperfecta el libre mercado no resulta tan atractivo, al menos no necesariamente.

Más sobre lo mismo, cuando un país es comprador importante de un bien, una tarifa puede ayudarle a trasladar los costos al resto del mundo. Finalmente, la tarifa sí reduce el bienestar del mundo como un todo, pero ayuda a que el país que la impone no sufra tanto. De ahí la importancia para ciertos países grandes (desde el punto de vista de importaciones) de mantener el proteccionismo, aunque a veces sea velado.

Otro caso, si algún país ya está actuando de manera imperfecta, sea por imposición de tarifas o por competencia desleal, una tarifa en nuestro país nos puede ayudar a defendernos. Es la hipótesis del second best, de acuerdo con la cual la tarifa puede ayudar a corregir externalidades.

Un caso más, el famoso ejemplo de la industria infantil. Se cree que cuando la industria es naciente, hacerla competir con la industria internacional más avanzada implicaría su desaparición. Por lo tanto, lo que se hace es protegerla momentáneamente con tarifas para permitir que alcance un nivel adecuado en la curva de experiencia (o las economías de escala) y se le suelta entonces a la competencia internacional. El único problema con este argumento es que le ocurre lo mismo que a

las sustancias que se utilizan para combatir la acidez estomacal, en lugar de servir como apoyo a un mejor régimen dietético, se convierten en una costumbre, y poco a poco se va aumentando la dosis hasta que la medicina resulta peor que la enfermedad.

En el caso de América Latina, el argumento de la industria infantil sirvió para proteger el mercado de industriales ineficientes que exigían cada vez más protección, provocando la crisis final, en el principio de los ochenta, del esquema de sustitución de importaciones.

De todo lo anterior, podemos concluir que las tarifas no son lo mejor, lo mejor sería el libre mercado en condiciones de competencia perfecta. Pero si esto no se puede alcanzar, el *second best*, segundo mejor, será aplicar tarifas en ciertas industrias, principalmente en aquellas donde: el país sea un comprador importante, la industria nacional pueda efectivamente competir con un poco de ayuda, y donde el mercado internacional es, a todas luces, imperfecto. Un último caso es donde se pueden producir economías de escala y es necesario arrancar el mecanismo. La Fig. 6.7 nos indica el círculo virtuoso de las economías de escala.

Existe una tarifa muy extraña, en principio, que es el impuesto a la exportación. Hemos visto barreras para evitar las importaciones, pero ésta es una barrera para las exportaciones, lo que no suena muy lógico. La idea detrás de este impuesto a la exportación es evitar que una industria floreciente en el país inunde el mercado internacional provocando una caída del precio exterior del bien y nos provoque, tarde o temprano, un crecimiento empobrecedor. Cabe notar que el caso de PEMEX en México no es un impuesto a la exportación, es la apropiación de un excedente petrolero, o dicho de otra

Ahora bien, resulta que las tarifas no son tan malas si las comparamos con otro tipo de restricciones al comercio internacional; que en lugar de darse a través del precio se dan en cantidades. Las barreras no arancelarias más comunes son las cuotas, los permisos de importación, las restricciones procedimentales, y las normas técnicas. Estas últimas no son necesariamente una barrera al comercio, pero son utilizadas en muchos casos como un arma más.

Las cuotas son la herramienta más utilizada para bloquear el comercio. Lo que se hace es autorizar la importación de una cierta cantidad de bienes (la cuota) y se acabó. Por ejemplo, Estados Unidos autoriza la importación de 100 mil pantalones desde México, el pantalón 100,001 no pasa. La cuota tiene una versión más benigna llamada arancel-cuota, en la que la cuota se refiere a la cantidad que entra sin pagar arancel, y el resto de las importaciones pagan tarifa. Utilizando el mismo ejemplo, el pantalón 100,001 si pasa, pero pagará un arancel de 30 o 40%, lo que esté definido.

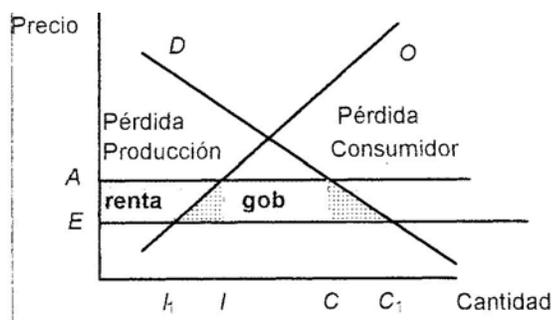
Podemos demostrar que una cuota es idéntica a una tarifa, al menos teóricamente, en la Fig. 6.8. La línea  $O$  es la oferta, en competencia perfecta, de la industria nacional,  $O^*$  es la oferta internacional, y  $O_t$  sería esta misma oferta con tarifa. Lo que la cuota hace es permitir que entre una cierta cantidad sin pagar nada (por lo que se mueve sobre  $O^*$ ) y de ahí en adelante la oferta imperante es la nacional, lo que nos da una curva como  $O_r$ , dibujada con una línea gruesa. Nótese como cruza a la demanda en el mismo punto que  $O_i$ , lo que implica que el punto final pudo haberse alcanzado con una tarifa.

Sin embargo, las cuotas son más fáciles de decidir, y además tienen una ventaja en términos políticos. Un arancel es parejo para todo mundo, por lo que no otorgan poder a quien lo decide, pero una cuota hay que asignarla, y de los 100 mil pantalones le pueden tocar a una empresa 25 mil o 75 mil. Y eso dependerá de un funcionario, por lo que éste tiene un poder que no tendría de imponer un arancel. Como lo ha mostrado Afne Krueger, este tipo de rentas burocráticas son más importantes de lo que parece.

El costo grave de la cuota tiene que ver con la poca transparencia de las restricciones cuantitativas. Como se estudia en microeconomía, si el gobierno va a intervenir en un mercado, es preferible que lo haga a través de precios, porque a través de cantidades se distorsiona más. Un arancel cuota tiene el mismo efecto de la cuota, salvo que se reduce un poco el daño al permitir importaciones adicionales, aunque sea con un impuesto. En realidad tenemos una intervención al mercado en cantidades y precios.

En lo que respecta a normas, las más conocidas para los países latinoamericanos son las normas fitosanitarias, o en su versión moderna, ecológicas. Las normas tienen el objetivo original de impedir que la importación de un producto pueda dañar la salud pública en el país, o de que el producto pueda dañar a la población, flora o fauna de alguna manera. Sin embargo, son utilizadas en muchos casos para impedir que haya comercio. Es muy conocido que Estados Unidos encuentran bichos en las frutas precisamente cuando inicia la cosecha en Florida y California, mismos que desaparecen cuando la cosecha se ha terminado.

Sin embargo, el problema no es de Estados Unidos únicamente. En años recientes Alemania decidió que todo lo que se importe deberá tener empaques biodegradables, con lo que se cierra el comercio utilizando una referencia ecológica que "suena bien". Japón es también un gran exponente de las normas utilizadas con fines proteccionistas. En general, los países utilizan las normas porque a través de ellas pueden bloquear el comercio sin que se les llame proteccionistas. Maravillas del libre comercio.

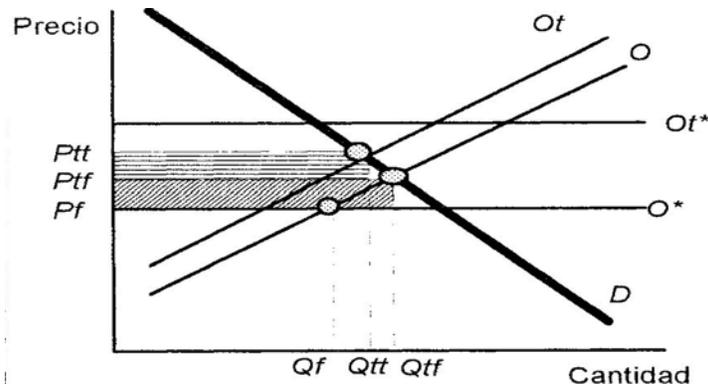


*Efectos de la tarifa*

Ultimo caso, los procedimientos. El procedimiento más utilizado hace unos años eran los permisos de importación. Cualquier bien puede ser importado, siempre y cuando se cuente con un permiso previo para importarlo. Este mecanismo tiene dos ventajas para el gobierno: en primer lugar permite cerrar las fronteras y en segundo otorga rentas burocráticas. Desafortunadamente, los permisos previos son demasiado

obvios, y hacen lucir al país como proteccionista, por lo que han sido sustituidos por procedimientos más sofisticados.

Uno de ellos es aquel que permite importar flores frescas sin pagar arancel, pero deben pasar cuarentena para evitar que haya algún contagio de enfermedades tropicales a la flora nacional. Esta no es una norma fitosanitaria propiamente, dado que no se puede presumir enfermedad de origen, es sólo un procedimiento para verificar que las flores no traen ningún microbio dañino. Sólo imagínese un flor fresca después de cuarenta días en la aduana: abono.



*La Sustitución de Importaciones en América Latina*

Durante la Guerra Fría, entre 1945 y 1975, la idea dominante sobre el comercio internacional para los países en desarrollo era que sustituir los productos importados les daría la plataforma necesaria para poder competir en el futuro. En esos años, los conceptos que hemos visto, como la "industria infantil" conformaban la visión generalizada sobre el desarrollo económico, en cuanto a las relaciones internacionales.

América Latina, en ese entonces pionera en la creación de teorías económicas para países en vías de desarrollo, a través de la CEPAL, acometió con intensidad esta visión del comercio internacional. México, Brasil, Argentina, los países más grandes de la región, cerraron sus fronteras para producir en sus territorios todo lo que fuese necesario para el bienestar del país. Para la década de los ochenta, la política había sido abandonada o había alcanzado los niveles grotescos de la autarquía práctica.

Aunque ahora se denosta este enfoque del comercio internacional, la industrialización lograda, en especial en México y Brasil, fue en parte gracias a que las fronteras estaban parcialmente cerradas. No se pueden aplicar las mismas políticas económicas a diferentes países. Si bien la estrategia de promover exportaciones funcionó para países asiáticos, no debemos perder de vista que, simultáneamente, estos países habían cerrado su mercado, aunque de manera diferenciada. Por otra parte, no está de más la frase de Porfirio Díaz. Que podemos aplicar a toda la América Latina: "Pobre México, tan lejos de Dios, y tan cerca de los Estados Unidos".

A continuación veremos rápidamente el caso de Brasil para detenernos un poco más en el referente a México.

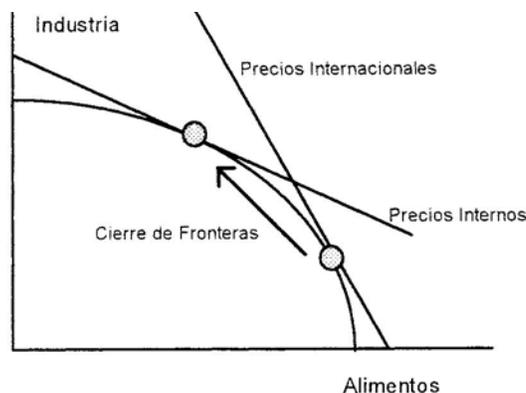
## Brasil

Brasil es uno de los países más grandes del mundo. Tiene una de las reservas naturales necesarias para el sostenimiento del planeta y una de las economías más importantes. Bastante más que la mexicana, aunque Brasil no esté en la OCDE. Como en el resto del mundo, en la década de los treinta, Brasil inicia el tránsito a la intervención gubernamental en la economía, en su caso, bajo la dirección de Getulio Vargas, tal vez uno de los líderes más polémicos de toda América Latina'.

Este intervencionismo inicia en 1933, con la creación del Consejo Nacional del Petróleo y continúa, en un esfuerzo planificador, en 1940 con el Consejo Nacional de Minas y Metalurgia y la Comisión de la Industria del Material Eléctrico, en 1945. Sin embargo, al igual que el resto de los países latinoamericanos, Brasil dependía, en el comercio internacional, de algunos productos con bajo valor agregado, principalmente café. Para ventaja suya, el café aumentó de precio en los mercados internacionales, de 22 dólares el saco en 1945 a 62 en 1955.

Pipitone nota como rasgo característico de la posguerra en Brasil, la expansión de la producción de maquinaria y equipo, que en los cinco años que van de 1949 a 1954 más que se duplica. Furtado indica que la decisión de cerrar las fronteras se toma puesto que al terminar la guerra las importaciones representan el 15% del consumo total, demasiado alto para lo acostumbrado'. Con esto, se privilegia la producción industrial, con los resultados vistos. Pero en los siguientes 8 años, la tasa de crecimiento media anual de la producción de bienes de capital se va a un increíble 26.4%. Sin embargo, el cierre del mercado en la mayoría de los bienes, y el gran crecimiento de este sector, con una producción primaria menos dinámica provoca los problemas tradicionales del proteccionismo: concentración de mercado e inflación. En 1964 los militares toman el poder, pero a diferencia de lo ocurrido en el resto del cono sur en aquellos años, en Brasil la política económica castrense resulta ser de franco apoyo al crecimiento y a la industrialización. Se piensa que la contracción económica de mediados de los sesenta tendría que ver con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, pero la crisis se resolvió con una mayor concentración del ingreso que redujo el problema de la brecha entre la oferta nacional y la demanda.

Podemos analizar el caso de Brasil, como el de México, utilizando la Fig. 6.9. A precios internacionales, ambos producían una cantidad importante de productos exportables, básicamente productos alimenticios.. Del campo. La intención de industrializar lleva a cerrar las fronteras especialmente para los bienes que requieren mayor valor agregado, provocando el desplazamiento en la figura siguiente.



### *La sustitución de importaciones*

El problema viene cuando se reducen las exportaciones de los bienes exportables, sea porque se producen menos, como en la gráfica, como por una caída de precios internacionales. Entonces el país no tiene los ingresos de divisas necesarios para importar otro tipo de bienes, o simplemente para mantener el crecimiento económico. Si suma a esto el problema de la concentración de mercado e inflación, entonces veremos por qué la sustitución de importaciones fracasó al final.

### **México**

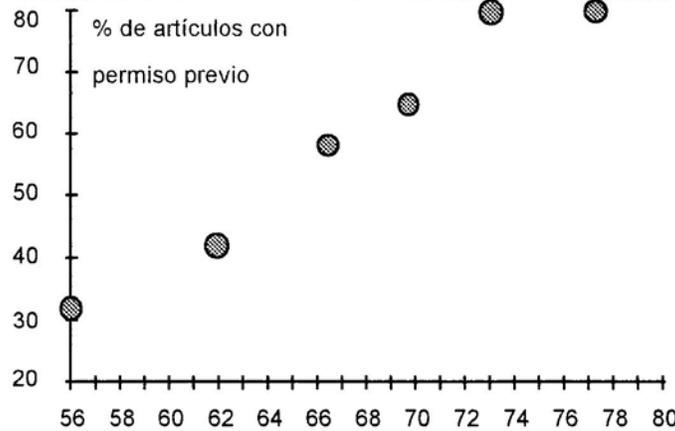
La política comercial de México ha sufrido una transformación asombrosa en una década. Después de aplicar un esquema de sustitución de importaciones- por cuarenta años, en menos de diez México ha pasado de una protección casi absoluta a una apertura igualmente amplia. Esto ha traído consigo ciertos costos importantes, el principal es el déficit de cuenta corriente más grande del mundo, en términos relativos.

En realidad, podemos identificar varias etapas en la política comercial de México en los últimos cincuenta años, la posguerra. Primero, a partir del sexenio de Miguel Alemán (1946-1952) México inicia una etapa de industrialización acelerada como lo hicieron muchos otros países latinoamericanos y algunos europeos (mediterráneos). De tener una ocupación en el sector primario de casi 70% en 1945, pasamos a poco menos de 30% en 1993.

De acuerdo con los conocimientos prevalecientes en la década de los cincuenta, la industrialización podría realizarse, de manera más rápida, sustituyendo importaciones, de manera que se presentara un jalón de la demanda sobre otros eslabones de la cadena productiva, y esto permitiese desarrollar una industria saludable. Para poder sustituir las importaciones se requería hacer más atractiva la producción nacional que la extranjera, por lo que aplicó un esquema proteccionista. Esto se hizo también en otros países, desarrollados y en vías de serlo, en aquel entonces el libre comercio no era tan importante como hoy.

El problema del proteccionismo tiene que ver con la eficiencia productiva dentro del país. Si la protección genera concentración de mercado (pocos productores) entonces habrá una tendencia a subir los precios, dado que el poder oligopólico no se va a desperdiciar. Conforme los precios internos suben, la moneda se deprecia en términos reales, puesto que los precios internacionales no tienen la misma dinámica.

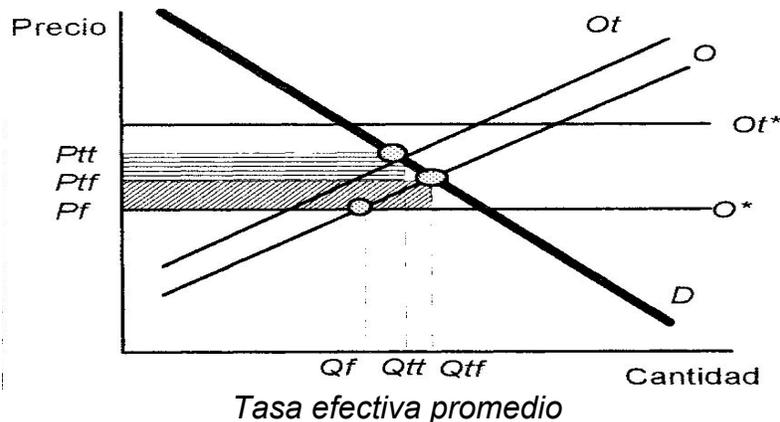
Esto provoca que la protección sea insuficiente, dada la sobrevaluación del peso. Hay entonces dos opciones: devaluar o aumentar la protección.



*Control de importaciones con permisos previos*

La solución tradicional es aumentar la protección, porque la devaluación es una medida extrema que ningún gobierno latinoamericano toma con gusto, y menos México, tan cerca de los Estados Unidos. Esto va provocando que el esquema original, la sustitución de importaciones, se vaya convirtiendo en un esquema proteccionista tradicional, que sólo beneficia a las grandes empresas, y provoca serios problemas de competitividad. Llega un momento en el que la protección se acaba, el país está completamente cerrado y los problemas continúan. En ese momento, el gobierno cambiará, se dará un vuelco a la política comercial (y en general, económica) y se denostará a gobiernos anteriores como populistas.

En unos cuantos párrafos hemos descrito el México de la posguerra. Mientras los precios eran fijos, esto es, de 1945 a 1973-75, la sustitución de importaciones funcionaba, la inflación en México no era muy grande, no había presiones devaluatorias, la política keynesiana funcionaba como en el libro de texto. Una vez que se presentan las presiones inflacionarias en todo el mundo, originadas por el incremento de los precios del petróleo en 1973, y desatadas con el abandono del tipo de cambio fijo en 1975, ya no se puede seguir con el mismo esquema. De ahí que en 1976 se presente una devaluación fuerte (casi del 100%).



Sin embargo, el descubrimiento de yacimientos de petróleo provocó que el gobierno, y la población de México, pensara que el problema se resolvía fácilmente. Es como una empresa en quiebra, por ineficiente, que de pronto se saca la lotería. Claramente podrá subsistir unos años, pero de no resolver sus problemas de origen, tarde o temprano quebrará. Recordemos la conseja aquella de "no echar dinero bueno al malo". El petróleo, la "administración de la abundancia" nos permitió crecer al 8% anual por cuatro años, pero no nos permitió sanear la empresa. Quebramos en 1982, con una secuencia de devaluaciones que llevaron al dólar de poco menos de 30 pesos a más de cuatrocientos en año y medio.

En 1982, con el control de cambios, México alcanzaba el límite del proteccionismo, aunque se había presentado una tendencia creciente en el control de importaciones vía permisos previos: de 30% en 1956, a 80% en 1980 y a 100% en septiembre de 1982. A partir de ese momento era imposible aumentar más la protección, y sin embargo los problemas continuaban. El esfuerzo principal del gobierno de Miguel De la Madrid fue abrir la economía para cambiar por fin un modelo que ya no funcionaba.

Este esfuerzo de apertura se puede ver en el cambio de las tasas de protección promedio en México (Tabla siguiente), aunque los permisos previos caen también de manera

	T	COSTO	PRECIO	TASA EFECTIVA
Automóviles	x%	C	$P(1+x)$	$P(1+x)-C$
Autopartes	y%	$C(1+y)$	$P(1+x)$	$P(1+x)-C(1+y)$

*Tasa efectiva de protección*

impresionante, como se ve en la figura anterior, para diciembre de 1990, sólo se protegían 20% de los productos importados, fundamentalmente textiles, automotores, petróleo y productos agropecuarios.

### Un Comentario Final

Cabe hacer una aclaración final, la sustitución de importaciones está destinada al fracaso cuando el ritmo de crecimiento económico no permite sustituir efectivamente, sino sólo aplazar el consumo. Los modelos teóricos basados en competencia perfecta, o en equilibrio comercial, no permiten entender adecuadamente el problema, que precisamente descansa en un permanente desequilibrio del comercio internacional.

América Latina ha producido, durante cinco siglos, materia prima necesaria para el resto del mundo, pero nunca ha podido, asumir el control de los precios. Al estar en una posición de seguidora de precios, el cierre de las fronteras se mantendrá mientras el resto de los países no "tumbe" los términos de intercambio, esto es, la relación entre los precios de los exportables y los importables.

En estas condiciones, el problema no está entre sustituir importaciones o promover exportaciones, sino tener la dinámica interna suficiente para competir con un equipo contrario de pesos completos. Tal vez sea bueno, en este momento, regresar a las figuras de la unidad 1 y recordar el tamaño relativo de México y Brasil contra el hemisferio norte. Pero estos mismos argumentos podrían aplicarse a los tigres asiáticos

o al mismo Japón, lo que le quitaría toda la validez, puesto que ellos han logrado crecer y exportar.

El punto clave está en la importancia que pueden tener algunos países en la geopolítica y en la importancia de algunos insumos. Claramente no pasa nada en Estados Unidos o en Europa si el arroz no se puede importar, es un producto menos importante que el café, o el petróleo, o el estaño, o tantas otras cosas que exportamos en América Latina. Pero como siempre, parte del problema está en los sujetos: una de las diferencias más importantes entre el sureste asiático y América Latina está en la distribución del ingreso y en la dotación de capital humano. Tal vez haya que buscar en otras partes para entender al comercio internacional.

## **GLOSARIO**

**Crecimiento Empobrecedor:** Fenómeno que ocurre cuando un país crece en términos productivos, pero por la modificación de los precios internacionales, resulta al final más pobre.

**Permisos Previos:** Permisos necesarios para importar algún bien. Se consideran barreras no arancelarias.

**Promoción de Exportaciones:** Esquema basado en el mercado exterior, en el que se privilegia la exportación de más bienes, aunque se tenga que importar más.

**Sustitución de Importaciones:** Esquema en el que se cierran las fronteras a ciertos bienes, que se producirán internamente.

**Tasa Efectiva de Protección:** La tasa de protección sobre el valor agregado, y no sobre el valor del producto. Se calcula utilizando los aranceles al producto final y a sus insumos.