

"LA PROTECCION ADUANERA Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO"

SEPTIEMBRE 18, 1972.

Por: CESAR PEÑARANDA C.

Serie de Documento de Trabajo

Nº 6



LA PROTECCION ADUANERA Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO

César Peñaranda C.
Setiembre 18, 1972

Una de las principales preocupaciones de los países sub-desarrollados es obtener una tasa acelerada y sostenida de crecimiento. Las medidas de política económica adoptadas por ellos con ese fin han sido diversas, pero la industrialización ha constituido la más ambiciosa de las metas perseguidas. Se cree que el crecimiento y la industrialización son sinónimos, y de que toda nueva industria, en razón de significar una adición neta al producto nacional, es de por sí deseable y beneficiosa. Puede afirmarse indudablemente que la industrialización es por lo general el medio más efectivo y a veces casi el único de crecer especialmente cuando ya no se presenta la alternativa de seguir creciendo desde fuera, al impulso de las exportaciones y que, dentro de límites bastantes amplios, cualquier aumento en la producción industrial representa una adición neta al producto total. Sin embargo, no puede ni debe ignorarse que ello sólo es verdad en la medida que la expansión industrial resulta en una utilización más intensa y eficiente de los recursos disponibles, pero no cuando la industria se desarrolla a expensas de otras actividades más productivas, o cuando se establece una nueva industria en detrimento de otras más eficientes. Muchos países como es natural, tienen interés en el crecimiento, pero pocos creen que uno de los medios de conseguirlo se encuentra con un aumento de la eficiencia en la

producción que realizan en la actualidad. La eficiencia en la producción de una mercancía pronto permitirá a un país de cualquier dimensión la satisfacción de sus propias necesidades y las del mercado de exportación a precios remunerados. Con esto quedarán en libertad recursos para la satisfacción de otras necesidades, entre las que se incluyen las demandas de productos manufacturados y servicios.

No vamos a entrar a detallar los pro y contra del proceso de industrialización, que si bien es un tema de por sí interesante, nos llevaría más allá de los límites que persigue este artículo. Nos limitaremos a tratar las implicancias de la protección aduanera en el crecimiento económico, que de por sí tiene que ver con la industrialización, dada las relaciones directas entre uno y otro como se verá más adelante.

La política de industrialización está orientada fundamentalmente hacia la sustitución de importaciones que es considerada, por lo general, como uno de los primeros pasos para la promoción del desarrollo industrial. Conocemos que básicamente las naciones subdesarrolladas apoyan su política de exportación en la producción primaria y que de otro lado las importaciones descansan en productos manufacturados, especialmente bienes de capital que constituyen una alta proporción con respecto a la inversión bruta total. Esta disposición del comercio exterior determina una situación desfavorable para estos países en razón de que sus productos están generalmente expuestos a encontrar condiciones adversas de precio en el mercado -

mundial, que limita posteriormente el poder de compra de las exportaciones ^{1/}. Esta situación de dependencia frena el proceso de industrialización y determina la necesidad de encontrar el medio de eliminarla o reducirla.

La sustitución de importaciones constituye justamente uno de los movimientos en la consecución de estos fines. El proceso de sustitución se inicia generalmente en los bienes de consumo y algunos productos intermedios relativamente sencillos, para avanzar luego a los productos intermedios que requieren altas inversiones, y a algunos tipos de bienes de consumo duradero y de capital. El móvil principal, aparte de promover la industria nacional, es aliviar la escasez de divisas que permitan a la vez aumentar la importación de bienes de capital necesarios precisamente para el proceso de industrialización.

Indudablemente que el logro de estos objetivos depende de la concurrencia de varios factores, entre ellos, un mercado bien organizado y de magnitud considerable; materias primas con las que a -

1/ Si se multiplica el quantum de exportaciones (X) por los índices de valor unitario de las exportaciones (px), se obtiene el monto de divisas que el país alcanza con la venta de sus productos en el exterior y si se deflacta la cantidad así encontrada por el índice de precios de importación (pm) se llega al concepto de "poder de compra de las exportaciones" ($P_c X$), o sea:

$$P_c X = X \frac{px}{pm}$$

Esta expresión también se conoce por "capacidad de importar corriente". Es importante anotar que en esta fórmula no intervienen las "variables financieras" de la política económica externa, a saber: a) el ingreso neto de factores pagaderos en el exterior, o saldo de factores primarios; b) el saldo de la cuen-

veces no se cuenta o que no se produce a escala económica; mano de obra especializada, de la que raramente se dispone; un alto nivel de inversión y, en última instancia de las características de cada economía así como de su capacidad de diversificación.

La protección aduanera ha sido señalada como un medio eficaz de lograr esta sustitución dado que su principal propósito es proteger las industrias incipientes así como crear nuevas industrias. Básicamente la protección aduanera o arancelaria implica una elevación de las tarifas a fin de favorecer productos nacionales haciéndolos competitivos con productos importados a la vez que incentiva la inversión en otros campos industriales. Existen muchas industrias que requieren, por lo menos inicialmente, de cierta protección arancelaria que les permita competir con productos extranjeros, en razón principalmente de sus costos elevados ^{2/}. Indudablemente que se efectúa con la esperanza de que una combinación óptima de factores, una asimilación y aplicación de la técnica adecuada, así como un incremento en la productividad, entre otras cosas, determine el que luego de cierto tiempo se encuentren en condiciones competitivas, desapareciendo por ende la necesidad de la protección inicial. Teóricamente esta protección es aceptada y si se aplica teniendo en cuenta el orden de eficiencia de las industrias nacionales a las que se pretende proteger o la factibilidad de lograr los objetivos a corto

1/ ta de capitales a largo plazo de la balanza de pagos y c) el movimiento de capitales y créditos a corto plazo.

2/ Hacemos abstracción de la diferencia en calidad que de por sí determina disparidad en los precios.

plazo estableciendo escalas de prioridad en las industrias según ventajas comparativas^{3/}, los fines pueden ser logrados, dependiendo en última instancia de la estructura de la protección aduanera. Sin embargo, en la práctica resulta en la mayoría de los casos ineficiente, en razón:

- a) De la forma como es estructurada la protección aduanera la que de ser excesiva en favor de las industrias que no la necesitan o que la necesitan en grado menor, tiene un efecto muy adverso sobre la productividad de éstas, al privar del estímulo que podría significar la competencia efectiva o potencial de productos extranjeros. Este efecto podría ser contrarrestado, al menos en parte, por la competencia interna, cuando el mercado nacional es bastante amplio para permitir

3/ Existen industrias que se encuentran en una posición de desventaja absoluta con respecto a las importaciones; sus costos de producción interna son más altos que el precio CIF de las mercancías importadas. Algunas industrias tendrán asimismo costos que se aproximan al costo de los productos importados mucho más que los de otros. Por ello, si comparamos la posición en materia de los costos internacionales en que se hallan las industrias, se observará que unas están en una posición mucho menos desventajosa; es decir, que dentro de cada país cada una tiene una ventaja comparativa o costo comparativo con respecto a las demás industrias, resultantes lógicamente de la comparación de cada una de ellas con su similar extranjera. Esta ventaja comparativa puede estar dada por la existencia de una materia prima en el país, eficientemente producida y que integre una parte relativamente grande del costo final del producto; por los costos de transporte de los productos importados que resultan elevados en comparación con el valor del producto; por un mercado lo suficientemente grande para permitir establecer plantas de proporciones económicas y, por la experiencia y los conocimientos técnicos basados en una especialización de años. La teoría de la ventaja comparativa libera a un país de la amarga perspectiva de no tener industrias que iniciar.

que esa competencia sea efectiva, aunque sabemos que la mayoría de las economías sub-desarrolladas cuentan con mercados insuficientes. Justamente, cuando el mercado interno es relativamente reducido, puede concentrarse la producción en unas pocas empresas, creando una situación de monopolio y oligopolio, que si bien les permite aprovechar la protección, genera así mismo precios más altos e ineficiencia por falta de competencia.

b) De la política con respecto a la promoción de exportaciones ^{4/},

dado que una política de industrialización orientada exclusivamente al mercado interno, determina una inclinación hacia él, protegido y reservado, antes que afrontar los riesgos y condiciones altamente competitivas de los mercados de exportación y los esfuerzos que se requieren para penetrar en dichos mercados. De esta manera, se suprime otro incentivo de eficiencia pues la producción tendería únicamente al mercado nacio-

4/ La política de industrialización debe estar orientada no solamente hacia la sustitución de importaciones, sino que así mismo debe considerar la promoción de exportaciones, como medios fundamentales para impulsar el desarrollo industrial. Uno de los grandes defectos de la programación del desarrollo económico, tal como se ha estado efectuando en los países latinoamericanos, es que normalmente la tasa de crecimiento de las exportaciones es considerada como una variable independiente desde el punto de vista de esos países, determinada primordialmente por la demanda de los países industrializados. Ello se debe a que las proyecciones de las exportaciones se limitan en casi todos los casos a considerar las exportaciones tradicionales, poniendo poca o ninguna atención en la posibilidad de desarrollar nuevas exportaciones, sobre todo a base de desarrollar algunas industrias manufactureras en condiciones de eficiencia y competencia. De otro lado, se trata de buscar solución al problema de "desequilibrio entre necesidades de importación y capacidad para importar" sólo a través de la sustitución de importaciones, sin con

nal y

c) De las características propias de la economía que, entre otras podrían ser la calidad de los recursos y la técnica aplicada.

Existe un problema propio de los países insuficientemente desarrollados, que pretende aliviar en parte la protección aduanera, y que hasta este momento no se ha mencionado con el fin de tratarlo en forma individual dada la importancia que tiene; estamos refiriéndonos indudablemente al factor capital.

Constituye éste precisamente el meollo del problema del crecimiento en los países económicamente atrasados. Las llamadas zonas insuficientemente desarrolladas, comparadas con las avanzadas, tienen menos capital en relación con su población y sus recursos naturales. Es conveniente tener presente, sin embargo, que éstos no son, desde luego, los únicos factores distintivos. El crecimiento económico tiene mucho que ver con las capacidades humanas, las actitudes sociales, las condiciones políticas y los accidentes históricos. El capital es una condición necesaria, pero no suficiente del progreso.

/.. siderar, que una política adecuada de promoción de exportaciones podría no solamente lograr un flujo de divisas que alivie el problema, sino asimismo hacer posible el desarrollo de industrias eficientes orientadas, por lo menos en parte, hacia los mercados exteriores. Se trata pues, de dos formas complementarias del desarrollo de la economía, y es función esencial de la política económica procurar que, conforme un país se desarrolla, exista una relación adecuada entre ambas.

La industria incipiente y la creación de nuevas industrias requieren de una oferta considerable de capital. La política comercial, a través de la protección aduanera, pretende aumentar la oferta de capital por el mayor estímulo a invertir que origine. El problema se enfoca desde dos puntos de vista: interno y externo. En el primero se podría pensar que aún si no pudiera hacer nada directamente para incrementar la oferta de capital, podría cuando menos contribuir del lado de la demanda al acentuar el incentivo a invertir en la industria nacional. Indudablemente un importante móvil subyacente de la protección arancelaria ha sido el deseo de reservar el mercado nacional, por pequeño que sea, para la inversión también nacional y así al menos en parte superar la debilidad de los incentivos a invertir. Es probable que este mayor estímulo a invertir en las industrias protegidas conduzca a una expansión del crédito para el establecimiento de estas industrias y, en consecuencia, tal vez a un flujo de ahorro forzoso resultante de la inflación ^{5/}.

5/ Si la marcha de la inflación es moderada, hay cierta oportunidad de que se imponga algún ahorro forzoso sobre la comunidad a través del rezago de los sueldos y salarios y a través del cambio en la distribución del ingreso a favor de los ricos "si la propensión marginal al ahorro de los ricos es más alta que la de los pobres". En esto tendríamos una posible fuente de ahorro para financiar el aumento de la inversión que ocurre en forma de mayores importaciones de bienes de capital como resultado de las restricciones a la importación de bienes de consumo. Sin embargo, no es sólo una fuente socialmente difícil, sino también inestable e incierta. Un alza general de los precios puede, después de cierto tiempo, conducir a un menor deseo de ahorrar en forma monetaria. Nadie querrá guardar dinero como almacén de valor o dirigir su ahorro hacia activos expresado en términos monetarios. El ahorro, si se presenta, puede inmediatamente buscar

El efecto de las restricciones a las importaciones sobre el ingreso y el ahorro, tiene una implicancia importantísima, que induce a un análisis más detenido. Las importaciones de equipo de capital en cualquier país presupone -sin considerar préstamos o transferencias de capital del sector externo- necesariamente un acto de ahorro en ese país. Puede ser simplemente ahorro retenido, en la forma de reservas de depreciación y desuso, si el equipo se importa con fines de reposición. Se requiere nuevo ahorro si el equipo es importado como adición a la planta y maquinaria existente.

La protección aduanera mediante las restricciones a la importación de bienes de consumo, especialmente artículos suntuarios^{6/}, trata de lograr nuevo ahorro. Los fines son conseguidos si la gente ahorra aquel dinero destinado a mercaderías extranjeras. Pero, es posible suponer que lo que ya no puede gastarse en bienes de consumo importado se gaste totalmente en bienes de consumo y servicios

.. / formas reales como la construcción de casas, y en esta medida no estará disponible para el financiamiento de las importaciones adicionales de equipo. La inflación puede conducir a una dirección equivocada de los recursos; tal vez no a una disminución de la inversión total, pero sí probablemente a una mala inversión. Aún más, la inflación puede tener un efecto negativo en la formación de capital cuando conduce a la falta de reposición de existencia y capital fijo por la insuficiente provisión hecha para el costo efectivo de la reposición.

6/ Las restricciones a la importación de artículos de lujo importados hoy día en los países poco desarrollados parecen representar, en último análisis, un esfuerzo desesperado para compensar la desventaja que el "efecto de demostración" trae a las naciones más pobres; un esfuerzo para aislar el patrón de consumo local del de los países avanzados y así hacer posible mayor ahorro interno y mayor formación de capital.

nacionales. La gente no ha consentido en ninguna reducción de su consumo. El resultado puede ser una presión inflacionaria dado que la demanda se vuelve excesiva en relación con la oferta interna y tiende a empujar hacia arriba el nivel de precios. Así mismo esto tendería a tener consecuencias aún más nefastas cuando los recursos se dirijan hacia aquellas industrias que están obteniendo ganancias considerables por la figura anotada líneas arriba, generando un desperdicio de recursos nacionales. Para evitar este fenómeno las restricciones tendrán que ir acompañadas por restricciones correspondientes a la producción nacional, tales como impuestos, prohibiciones, etc.

Desde el punto de vista externo se piensa que el capital extranjero responderá al mayor estímulo y entrará a establecer industrias. La protección de acuerdo a esto estimulará los desplazamientos del factor capital. De sentirse inducidos los inversionistas extranjeros por la protección a establecer industrias detrás de la barrera impuesta por la tarifa, ésta puede ser una manera fácil para el país de adquirir no solamente capital, sino también los conocimientos técnicos y la experiencia que tan necesarias son para el establecimiento fructífero de una nueva industria. Si la atracción a la empresa extranjera es en forma tal que permita la participación del capital y la empresa del país, igual que ocurre en las empresas internacionales conjuntas de negocios, puede proporcionar, con el transcurso del tiempo, un mayor grado de participación por parte de los intereses nacionales. La inducción a los inversionistas ex -

tranjeros encontrará indudablemente varios obstáculos, entre los cuales existen al parecer dos primordiales: la pequeña magnitud del mercado existente e inadecuado capital social fijo ^{7/}. Con respecto al primero está demás decir que es de poco uso un incentivo para la inversión de capital extranjero a menos que ya exista un importante mercado nacional; sin embargo, es posible que el capital de las empresas extranjeras entre pero para producir con miras a la exportación más bien que para los mercados nacionales.

Sobre el segundo obstáculo sabemos el costo elevado que implica invertir cuando el país carece de un adecuado capital social fijo. En ausencia de estos servicios básicos, el rendimiento de cualquier inyección de capital privado puede volverse desalentadoramente pequeño.

La tarifa en el análisis tanto interno como externo de la formación de capital no podría o difícilmente lo lograría, como hemos apreciado, crear el capital que la industria necesita en sus comienzos ^{8/}. Más bien serviría como instrumento para canalizar los re

^{7/} Capital social fijo comprende aquellos servicios básicos - caminos, carreteras, ferrocarriles, plantas de energía, obras de agua potable, etc., - sin las que no podría haber actividades productivas. La inversión en capital social fijo es aconsejable no sólo por su impacto directo en el producto final, sino por que permite y de hecho invita, a que aparezcan las actividades directamente productivas.

^{8/} La conclusión esencial para la política comercial es que no debe protegerse a la industria incipiente "antes" de haberla establecido, sino que sólo debe hacerse disponible una vez creada.

... cursos hacia industrias específicas, de estructurarse y aplicarse racionalmente.

La conclusión general que se deriva de la exposición del presente artículo es que la protección aduanera, instrumento activo de la política comercial, por si solo no es un medio eficaz de promover el crecimiento.

Hemos visto a través del análisis que existen muchos factores que limitarían la eficiencia de ésta llevándonos a pensar que su efecto sería positivo si paralelamente se generan políticas adecuadas de carácter monetario, fiscal, comercial, etc.

Es importante anotar que en último caso la efectividad de la protección aduanera depende de la estructura racional que se le dé.

B I B L I O G R A F I A

1. Comercio Internacional, J. Vanek, Uteha.
2. Comercio Internacional y Desarrollo, G. Meier, AID, México, 1965.
3. Comercio Internacional y Desarrollo Económico, J. Viner, Tecnos, Madrid, 1961.
4. Futuro Comercial de los Países en Desarrollo, B. Balassa, Fondo de Cultura Económica.
5. Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano, R. Prebisch, Fondo de Cultura Económica, 1963.
6. International Trade and Economic Growth, H. Johnson
7. Economic Policies Towards less Developed Countries, H. Johnson.
8. La Estrategia del Desarrollo Económico, A. Hirschman, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
9. Problemas de Formación de Capital, R. Nurkse, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.
10. Economics of Trade and Development, J. Theberge, Capítulos 6, 8, 18, 19, 20 y 24.
11. Proteccionismo e Industrialización en América Latina, S. Macario, Boletín Económico de América Latina, Vol. IX, N° 1, Marzo 1964.
12. Políticas de Desarrollo y Ventajas Comparativas, H. Chenery, Trimestre Económico, Abril-Junio 1962.
13. Would Tariff Preferences Help Economic Development?, G. Patterson, Lloyds Bank Review, Abril 1965.