

Este libro ofrece un análisis ameno e integral de la capacidad de las distintas políticas económicas para atender los retos económicos y sociales con que se enfrenta el continente latinoamericano en el siglo XXI. Los diferentes capítulos reflejan la sólida y rigurosa formación económica de su autor y su sensibilidad hacia los desafíos con que se enfrenta la región; fruto sin duda de su larga experiencia en procesos de formulación de políticas y generación de consensos.

Enrique V. Iglesias
Secretario general iberoamericano

El libro Política económica para países emergentes llena un vacío importante en la bibliografía del tema al presentar de manera completa y sistemática los principales tipos de políticas públicas que debe diseñar y aplicar un funcionario gubernamental de una economía emergente. Esto lo convierte en una herramienta indispensable para contribuir al mejoramiento de la calidad de las mismas. No solo los funcionarios públicos se beneficiarán de esta obra, sino que también será de gran utilidad para estudiantes, académicos y el público en general.

L. Enrique García
Presidente ejecutivo
Corporación Andina de Fomento

En el Fondo Monetario Internacional hemos sido beneficiarios directos de la experiencia acumulada por el doctor Silva-Ruete, como miembro de su Directorio Ejecutivo a partir de 2004. Esta abundante experiencia como gestor de política económica le permite tener una opinión muy autorizada sobre los retos a los que se enfrentan las economías emergentes.

Rodrigo de Rato y Figaredo
Director gerente del Fondo Monetario Internacional
(Setiembre, 2007)

ISBN 978-603-4006401-0



POLÍTICA ECONÓMICA PARA PAÍSES EMERGENTES

Javier Silva-Ruete

Política económica para países emergentes

Javier Silva-Ruete

taurus

8. POLÍTICA COMERCIAL

8.1 Introducción

La política comercial se puede definir como el conjunto de prácticas que afectan las relaciones comerciales con otros países. Estas políticas no están aisladas, sino que están influenciadas por los juicios políticos, sociales y económicos de un país. La elección de una política comercial adecuada es crucial para el desarrollo económico, aunque la experiencia internacional demuestra que su efectividad para solucionar los principales problemas de un país depende de su coordinación con políticas macroeconómicas y reformas estructurales consistentes.

Recientemente, como alternativa a la profundización de la apertura comercial unilateral¹¹⁸, varios países han empezado a implementar con más fuerza acuerdos comerciales con sus principales socios comerciales. Si bien este tipo de políticas son consideradas subóptimas en relación con la liberalización multilateral, están claramente orientadas a una mayor apertura de mercado y a una mejora competitiva. Los países de América Latina, luego de la apertura unilateral llevada a cabo a mediados de la década de 1980 e inicios de la década de 1990 empezaron a hacer uso de esta herramienta comercial para lograr una mayor expansión de sus mercados de

¹¹⁸ En una apertura unilateral, un país reduce sus barreras arancelarias y paraarancelarias con el mundo sin esperar reciprocidad. La liberalización unilateral es un medio importante para que una economía pequeña mejore sus niveles de eficiencia, competitividad y bienestar del consumidor. Estos beneficios son más amplios mientras mayores sean las reducciones de los niveles y del número de tasas.

exportación. Los países más dinámicos en este campo son Chile y México, y el Perú va en esa misma línea.

8.2 Herramientas de la política comercial

Existe una variedad de instrumentos de política comercial, entre los cuales los más usados son los aranceles, los subsidios y las cuotas a la importación o exportación de bienes y servicios. Asimismo, otros instrumentos muy utilizados cuando se inicia un proceso de apertura comercial son la apertura unilateral y los acuerdos de integración comercial.

Recuadro 8.1 Herramientas de la política comercial

- Aranceles y medidas paraarancelarias.
- Subsidios a las exportaciones de bienes.
- Acceso en mercados de servicios.
- Acceso en inversión.
- Compras del Estado.
- Políticas de defensa comercial (*dumping*, subsidios y salvaguardias).
- Políticas de competencia.
- Obstáculos técnicos.
- Propiedad intelectual.
- Solución de controversias.
- Asuntos institucionales.
- Medio ambiente.

El Perú solo aplica aranceles a la importación y no a la exportación de bienes. Tampoco aplica cuotas a la importación de bienes ni subsidios a la exportación.

A continuación se describen brevemente las herramientas de política comercial más utilizadas en el mundo:

8.2.1 Aranceles a la importación

Los aranceles a la importación de bienes son los instrumentos de política comercial más antiguos usados. Pueden ser del tipo ad valorem o específico. El arancel ad valorem se cobra como un porcentaje del

valor de importación, mientras el específico se cobra sobre el volumen importado¹¹⁹.

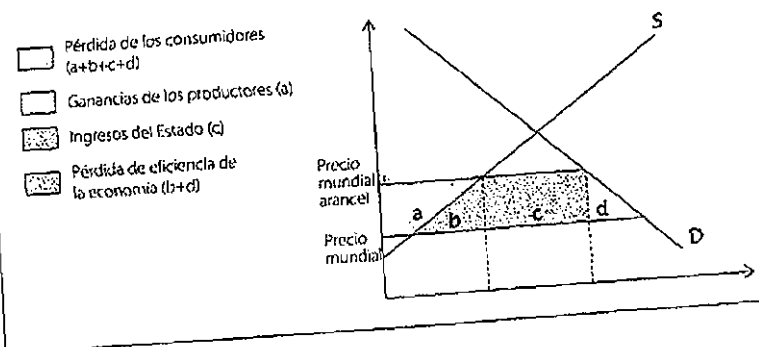
Por ejemplo, un importador trae del exterior un artículo cuyo valor CIF¹²⁰ es 1.000 dólares. Si la tasa ad valorem es 12 por ciento, el impuesto a pagar es 120 dólares. Si se aplicara a la importación de dicho artículo un arancel específico de 100 dólares por unidad, en este caso el importador pagaría 20 dólares menos que con el arancel ad valorem.

Recuadro 8.2 Costos y beneficios de los aranceles

- a) El aumento de los precios relativos de los bienes afectados por aranceles induce un incremento de su producción interna y un menor consumo en comparación con una situación de libre comercio.
- b) Se asignan mayores recursos a la producción de dichos bienes, lo cual afecta la organización industrial doméstica.
- c) La imposición de aranceles incrementa los ingresos del gobierno.
- d) El uso de aranceles lleva a una pérdida de bienestar social en la economía.

Al aplicar un arancel, la reducción del excedente de los consumidores es recuperada parcialmente por los productores y el Estado, pero una parte se pierde. En ese sentido, los aranceles deben tender a reducirse con el fin de mejorar las condiciones de eficiencia y competitividad de la economía.

Gráfico 8.1 Costos y beneficios de un arancel



¹¹⁹ Existe también el arancel compuesto, que es una combinación de ambos impuestos.

¹²⁰ El valor CIF de importación incluye el costo del seguro y el flete en el puerto de desembarque o destino.

Recuadro 8.3 Protección arancelaria efectiva

El arancel ad valorem difiere del arancel efectivo cuando el producto nacional compete con el importado y este, a su vez, utiliza insumos importados cuyas tasas arancelarias difieren de la del bien final. Es así que, mientras más bajos sean los aranceles a los insumos y más elevado sea el que se aplica al bien final, mayor es la protección arancelaria efectiva para ese producto.

El ratio de protección del arancel es medido de la siguiente forma:

$$f = \frac{t - ar}{1 - a}$$

Donde: f = tasa de protección efectiva

t = arancel nominal

a = ratio del valor del insumo importado sobre el valor del bien final

r = arancel nominal del insumo importado

En el Perú la protección efectiva es cada vez menor, debido a que se ha ido reduciendo de manera importante la dispersión arancelaria.

Si bien actualmente el uso de los aranceles para obtener mayores ingresos para el gobierno no es un objetivo de la política comercial, en años anteriores este rubro formaba parte importante de la estructura de ingresos. Sin embargo, debido al proceso de apertura comercial seguido por la mayoría de países, estos recursos van perdiendo importancia. Por ejemplo, actualmente para Estados Unidos la recaudación por aranceles representa el 1 por ciento de sus ingresos¹²¹, mientras que en el Perú representó 7,6 por ciento en 2005¹²².

En el Perú se utiliza el arancel ad valorem¹²³. Este se encuentra actualmente en cuatro niveles: 0 por ciento, 4 por ciento, 12 por ciento y 20 por ciento. Además, se aplica una sobretasa temporal de 5 por ciento a ciertos productos sensibles¹²⁴.

¹²¹ Banco Mundial, World Development Indicators 2004.

¹²² Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat).

¹²³ En el Perú solo se grava la importación que ingresa bajo el régimen de importación definitiva.

¹²⁴ Se aplica a 364 productos, entre ellos: malta, cerveza de malta, vino de uvas frescas, mosto de uva, maíz amarillo duro, azúcar y algunos materiales de construcción.

Cuadro 8.1:
Perú: estructura arancel 2005

ARANCEL		NÚMERO SUBPARTIDAS	%	PARTICIPACIÓN IMPORTACIONES ¹ (%)
0%	0%	134	1,9	19,5
4%	4%	2.798	40,0	36,9
12%	12%	2.939	42,0	34,4
17%	12% + 5%	48	0,7	3,2
20%	20%	759	10,9	3,4
25%	20% + 5%	316	4,5	2,6
TOTAL		6.994	100,0	100,0

Fuente: MEF, Sunat.

1/ Importaciones 2004

8.2.1 Cuotas de importación

Una cuota de importación es una restricción directa a la importación de un bien, es decir, un límite a la cantidad del bien importado a través del otorgamiento de licencias a la importación. Después del arancel, es el segundo instrumento comercial más utilizado. Sin embargo, de acuerdo con los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el otorgamiento de licencias de importación debe ser transparente y previsible para evitar que se convierta en un obstáculo para el libre comercio¹²⁵.

Cuando se recurre a este instrumento durante un proceso de apertura comercial, con el argumento de controlar la entrada de productos importados para dar tiempo a la industria interna de volverse más competitiva o de reconvertirse a una producción más ventajosa, su aplicación debe ser de carácter estrictamente temporal.

Las cuotas de importación se utilizan solas o acompañadas por un arancel. Por ejemplo, la Unión Europea estableció para 2006 una cuota para la libre importación de bananos por 775 mil toneladas para los países productores del África, el Caribe y el Pacífico, con el objetivo de proteger su producción interna. En algunos casos, el uso de este instrumento es más eficaz que la aplicación de un arancel a la importación, a causa de las ventajas comparativas de algunos

¹²⁵ Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación (OMC).

países en la producción de ciertos bienes. En otros, el gran avance tecnológico hace que los precios sean muy bajos, por lo cual la imposición de aranceles es poco efectiva para controlar la entrada de productos.

La desventaja del uso de este instrumento es que, a diferencia de un arancel, el procedimiento para otorgar licencias de importación puede ser poco transparente. Es necesario tener en cuenta que quienes obtienen una licencia reciben los ingresos que recibiría el Estado por un arancel equivalente¹²⁶.

Luego de la reforma comercial de 1990, este instrumento no ha sido utilizado en el Perú. Sin embargo, como el país se encuentra en un proceso de apertura comercial mediante acuerdos comerciales, en el proyecto del tratado de libre comercio (TLC) con EEUU se negoció la aplicación de cuotas de importación a los siguientes productos agropecuarios sensibles¹²⁷:

Cuadro 8.2:
Productos agropecuarios sensibles (TLC con EE.UU.)

Producto	Arancel actual	Cuota inicial	Plazo
Leche en polvo	17-35 por ciento	4.630 TM	17 años
Maíz	25 por ciento	500.000 TM	12 años
Arroz	25-52 por ciento	55.500 TM	17 años
Carne de bovino (calidad estándar)	12-25 por ciento	800 TM	12 años
Cuarto trasero de pollo (deshuesado)	12-25 por ciento	12.000 TM	17 años

Fuente: Proyecto del Tratado de Libre Comercio entre EEUU y el Perú. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Minceitur).

¹²⁶ La imposición de una cuota a la importación aumenta el precio del producto interno al igual que lo haría un arancel a la importación, por lo que los tenedores de estas licencias podrían obtener más ingresos por la venta interna de esos productos.

¹²⁷ Las cuotas a la importación de estos productos serán arrendadas bajo el criterio "primera llegada, primera atención". Es decir, las primeras mercancías que lleguen al puerto de despacho serán las que se benefician de las preferencias. Estas cuotas se incrementarán progresivamente hasta alcanzar su completa liberalización en 12 o 17 años, según sea el caso.

8.2.3 Impuestos a la exportación

Mediante los impuestos a la exportación un país restringe el flujo de exportaciones de bienes hacia el exterior. Este instrumento es poco usual y se usa principalmente en países que tienen algún poder de mercado de cierto producto a nivel mundial. Usualmente, el objetivo es lograr una mayor recaudación fiscal o mejorar los términos de intercambio mediante la creación de escasez a escala mundial. Por ejemplo, Rusia aplica un impuesto a la exportación de petróleo de 160,8 dólares por tonelada para 2006. Este impuesto constituye un importante ingreso para el fisco ruso. El Perú, dentro de su política comercial actual, no aplica ningún tipo de impuesto a la exportación.

8.2.4 Restricciones voluntarias a las exportaciones

Las restricciones voluntarias a las exportaciones son poco utilizadas por ser muy ineficientes. Consisten en decisiones del gobierno de restringir la cantidad de bienes exportados durante un periodo determinado. Usualmente, las medidas de este tipo son establecidas a solicitud de países importadores que ven afectadas sus industrias internas, para evitar represalias comerciales. Un ejemplo es la exportación de automóviles japoneses a EEUU a inicios de la década de 1980. Actualmente, las limitaciones voluntarias a la exportación aplicadas por EEUU están siendo eliminadas gradualmente¹²⁸.

8.2.5 Subsidios a la exportación

En la práctica, los subsidios a la exportación son impuestos comerciales negativos a las exportaciones. Su objetivo es aumentar las exportaciones mediante la reducción de sus precios en el extranjero. Por ser impuestos negativos, traen como consecuencia un mayor gasto para el gobierno. Esta práctica tiene un efecto negativo sobre los términos de intercambio, es considerada como *dumping*¹²⁹ y puede ocasionar represalias comerciales contra los productos a los que se aplica. El uso de subsidios a la exportación está regulado por la OMC.

¹²⁸ OMC, Examen de Política Comercial de EEUU (2004).

¹²⁹ El *dumping* consiste en vender más barato en el mercado externo que en el interno, por la existencia de un fenómeno de discriminación de precios en el mercado internacional.

Recuadro 8.4
Salvaguardias y dumping

Estos dos instrumentos de defensa comercial son los más utilizados en el mercado internacional, en especial por aquellos países que tienen aranceles bajos.

Mediante el uso de salvaguardias, un miembro de la OMC puede restringir temporalmente las importaciones de un producto, si estas han aumentado en tal cantidad que amenazan causar daño grave a una rama de la producción nacional. Sin embargo, la duración de las medidas de salvaguardia no debe exceder los cuatro años —aunque este plazo puede prorrogarse hasta los ocho años, solo si las autoridades nacionales determinan que la medida es necesaria.

Las ramas de producción o empresas de un país pueden solicitar a su gobierno la adopción de medidas de salvaguardia. Estas no van contra prácticas comerciales desleales en el país exportador. Más bien, son una forma de declarar no estar preparado para competir en determinado producto. Asimismo, pueden traer consigo medidas de restricción equivalentes contra el país demandante.

Según las estadísticas de la OMC, los países que más han utilizado este instrumento son la India, Chile y EEUU. En los últimos años está siendo utilizado mayormente por países emergentes para proteger sus industrias. Desde el inicio de la OMC, el Perú solo ha iniciado un caso de investigación sobre salvaguardias, mientras Chile tiene diez.

Muchos gobiernos adoptan medidas contra el *dumping* con el objeto de proteger una rama de producción nacional. El *dumping* consiste en vender al exterior a precios menores que los que se ofrecen en el mercado doméstico de origen. Para establecer la existencia de *dumping* es necesario comparar un producto en el mercado interno con un producto similar exportado a un tercer país.

Esta práctica es considerada como competencia desleal en el mercado internacional. La OMC puede autorizar la imposición de gravámenes especiales a la importación de determinado bien, conocidos como medidas anti-dumping, si se demuestra que el daño a la rama de producción nacional con la que compete dicho bien es genuino.

Actualmente, el dumping no es empleado con tanta amplitud como en el pasado. Según el Global Trade Protection Report de 2004, los principales países que iniciaron investigaciones fueron EEUU, India y China. Los principales países contra los cuales se han iniciado investigaciones por *dumping* son China, la Unión Europea, EEUU y Corea. Esta medida se aplica principalmente en los sectores químico, siderúrgico y textil. Desde 1995, el Perú ha presentado 59 investigaciones *anti-dumping*.

8.3 Acuerdos comerciales preferenciales

8.3.1 Tipos de acuerdos comerciales

Los acuerdos comerciales pueden darse en varias formas: tratados de libre comercio, uniones aduaneras, mercado común y unión económica. Esta

definición fue dada por Bela Balassa¹³⁰. Sin embargo, en la práctica existen niveles intermedios de integración. En general, al igual que la reducción de aranceles unilaterales, los acuerdos comerciales tienen como objetivo la abolición de todo tipo de discriminación entre socios comerciales. Balassa clasifica el proceso de integración económica en las siguientes categorías, según el grado de discriminación económica entre países:

8.3.1.1 Zona de libre comercio (ZLC)

Consiste en la eliminación de las barreras al comercio y a los pagos entre países o bloques, para permitir el libre acceso de los productos sin más coste que el de transporte. Asimismo, cada país conserva el derecho de fijar aranceles respecto de los países que no son miembros. En esta categoría no están considerados los servicios de capital. Un paso previo al establecimiento de una ZLC, que se da muy a menudo en la actualidad, es la formación de Áreas de Preferencias Arancelarias (APA), cuyo objetivo es otorgar preferencias para facilitar el intercambio de bienes. Son de alcance muy limitado y no abarcan todo el universo arancelario¹³¹. El Perú culminó la implementación de una ZLC con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la cual empezó en junio de 1997. Asimismo, ha finalizado la negociación de una zona de libre comercio con el Mercosur y los EEUU.

8.3.1.2 Unión aduanera

Es una etapa superior a una ZLC. Consiste en una asociación entre dos o más países, donde además de eliminar los gravámenes a la importación de bienes, se forma un solo territorio aduanero. Es decir, se suprimen las aduanas en las fronteras comunes. En este nivel, se adopta un Arancel Externo Común (AEC) respecto de terceros países. Asimismo, se adopta una decisión comunitaria respecto del AEC y su evolución futura. Desde 1995, la CAN posee una unión aduanera, la cual es considerada imperfecta, pues no participa el Perú. El Mercosur y la Unión Europea son dos bloques comerciales que aplican un arancel común a las importaciones de mercancías.

¹³⁰ Balassa (1964).

¹³¹ Sabra, Jesús, "Negociaciones económicas internacionales: teoría y práctica", Cefir, Montevideo, 1999.

8.3.1.3 Mercado común

En esta tercera etapa, además de una unión aduanera entre los países miembros, hay libre movimiento de los factores de producción (personas y capitales).

8.3.1.4 Unión económica

Combina la supresión de barreras al movimiento de mercancías y factores con la armonización de políticas económicas nacionales, con el objeto de eliminar la discriminación que resulta de la aplicación de dichas políticas. Solo la Unión Europea ha logrado este grado de integración entre sus países miembros¹³². Se puede representar los puntos más salientes del proceso de integración económica de la siguiente forma:

Cuadro 8.3 Proceso de integración económica				
Proceso de integración económica	Sin tarifas ni cuotas	Arancel externo común	Libre circulación factores	Armonización de políticas económicas
1. Zona de libre comercio	1			
2. Unión aduanera	1 + 2			
3. Mercado común	1 + 2 + 3			
4. Unión económica	1 + 2 + 3 + 4			

8.3.2 Conceptos básicos para evaluar acuerdos comerciales

Existen diversos métodos para medir el impacto de los acuerdos comerciales en la economía. Es usual el empleo de conceptos clásicos, como creación y desviación de comercio, y otros usados actualmente,

¹³² Existe una categoría, conocida como Integración Económica Total, que consiste en la unificación de las políticas monetarias, fiscales, sociales y anticíclicas. Para ello, se crea una autoridad supranacional, cuyas decisiones son de carácter obligatorio para los países miembros. Esta última etapa de la integración económica alcanza su mayor efectividad con la creación de instituciones supranacionales que armonizan las políticas de sus miembros y velan por sus intereses. El país que logró alcanzar esta etapa de integración fue EEUU, donde 50 estados se encuentran reunidos en una completa unión económica.

como los modelos de equilibrio parcial y general, y los modelos de equilibrio general computable. Los primeros conceptos pertenecen a la teoría ortodoxa de las uniones aduaneras. La contribución principal en este campo es la estructura teórica para el estudio de las ganancias y pérdidas en el bienestar de un país como resultado del establecimiento de una unión aduanera, formulada por Jacob Viner¹³³.

En la actualidad existen diferentes metodologías para evaluar los acuerdos comerciales. Entre los más usados están los modelos de equilibrio general computable y equilibrio parcial. Asimismo, existen otras metodologías recientes, como los modelos gravitacionales, de indicadores de vulnerabilidad y de comercio potencial o competitividad, los estudios de impacto que utilizan la matriz de insumo-producto y los análisis sectoriales.

8.3.2.1 Creación de comercio

La creación de comercio es uno de los principales beneficios de la formación de una unión aduanera. Consiste en el aumento del comercio al interior del nuevo mercado común, como resultado de la eliminación de aranceles dentro del área. Este aumento del comercio es producto de la sustitución de una fuente de abastecimiento de costos altos por una de menor costo. Este nuevo intercambio comercial puede reemplazar parte de la producción nacional de ciertos bienes, que opera con costos elevados, por importaciones del área común. Los principales beneficiarios son los consumidores nacionales, quienes amplían su gama de consumo por la mayor cantidad de productos a disposición y por la reducción de precios: la creación de comercio representa un movimiento hacia una situación de libre comercio, ya que implica un cambio de fuentes con altos costos de abastecimiento a otras de costos más reducidos¹³⁴.

8.3.2.2 Desviación del comercio

La desviación de comercio ocurre cuando productos eficientes importados fuera del bloque comercial son sustituidos por importaciones

¹³³ Viner (1950).

¹³⁴ Balassa (1964).

provenientes del interior del bloque como resultado de la diferencia de aranceles. Según la teoría económica, la desviación del comercio reduce el bienestar a escala mundial, como consecuencia de la sustitución de bienes externos de costos inferiores por otros de costos más elevados producidos internamente.

8.3.2.3 Modelo de equilibrio parcial

Los modelos de equilibrio parcial se concentran en pocos precios y variables de política, lo cual permite una respuesta rápida y transparente de la política comercial. En este tipo de modelo, las acciones de política son examinadas solamente en los mercados que son directamente afectados. Además, permiten introducir formas más complejas de análisis. Estos modelos son limitados, dado que solo se estiman los efectos de cambios en los aranceles sobre la producción, el consumo, el ingreso o gasto del gobierno, el nivel de importaciones, los precios internos y los cambios en el bienestar. Estos modelos se utilizan usualmente para medir impactos en un sector específico, y no las interrelaciones entre sectores.

Los modelos de equilibrio parcial no toman en cuenta muchos de los factores que sí consideran los modelos de equilibrio general (precios relativos, efecto en el empleo y en los sectores productivos). Sin embargo, en la práctica estas limitaciones resultan siendo una fortaleza de este tipo de modelo.

8.3.2.4 Modelo de equilibrio general computable

Los modelos de equilibrio general computable se ocupan del análisis de la estática comparativa, tomando en cuenta los grandes agregados macroeconómicos. Los modelos de Equilibrio General Computable (EGC) convierten la teoría walrasiana del equilibrio general en modelos operacionales que emplean el análisis de estática comparativa o el análisis dinámico para medir los impactos de las políticas comerciales en diferentes sectores. En un modelo EGC, los distintos agentes de la economía se interrelacionan entre sí (consumidores, productores, gobierno y resto del mundo). En ese contexto, se analizan simultáneamente los impactos en todos los sectores, de tal manera que se consideran todos los impactos directos o indirectos y, principalmente, las

interrelaciones de los mercados. Estos modelos son de gran utilidad porque permiten evaluar anticipadamente las ganancias o pérdidas que pueden surgir de una liberalización comercial.

8.4 Orientaciones de política comercial

Dependiendo del uso que se dé a los diferentes tipos de instrumentos de política comercial antes señalados, podemos categorizar la política comercial de un país como orientada hacia el interior o hacia el exterior. El primer tipo se utiliza para favorecer a la industria orientada al consumo interior, y el segundo para buscar mercados externos para la oferta exportable nacional¹³⁵.

8.4.1 Política comercial orientada hacia el interior

Las políticas orientadas hacia el interior eran muy comunes en los países emergentes en las décadas de 1960 y 1970, y en parte de la década de 1980. El uso de los instrumentos de política comercial y de los acuerdos comerciales estuvo orientado a proteger la industria interna. Este modelo proteccionista (conocido como modelo de industrialización por sustitución de importaciones) usaba elevados aranceles a la importación para sustituir las importaciones de productos simples por producción interna (primera etapa), para luego empezar a sustituir productos manufacturados más complejos (segunda etapa).

Los instrumentos más utilizados fueron la imposición de aranceles elevados a la importación, medidas para arancelarias, tipos de cambio diferenciados, tasas de interés e impuestos bajos, y exenciones fiscales, entre otros. Los sectores favorecidos mostraron muchas ineficiencias. En la mayoría se observaron mayores costos de producción y una caída en el bienestar para el consumidor. Asimismo, hubo una generación inadecuada de empleo, se crearon monopolios estatales, y se desaprovecharon las economías de escala y la especialización como medios para acceder al mercado externo.

¹³⁵ Kotier (1999).

Por otro lado, mediante acuerdos comerciales se buscó formar bloques comerciales orientados a lograr una mayor autonomía —una especie de “regionalismo hacia adentro”—. Estos acuerdos comerciales se dieron en un contexto de sustitución de importaciones y asignación planificada de recursos.

8.4.2 Política comercial orientada hacia el exterior

Una vez comprobados los problemas del modelo de política comercial orientado hacia el interior, muchos países emergentes empezaron a mirar al mercado exterior para colocar sus productos. Los primeros países emergentes que adoptaron este modelo fueron principalmente los Países Asiáticos de Reciente Industrialización (PARI)¹³⁶, seguidos, casi tres décadas más tarde, por los países latinoamericanos. Este esquema tiene como objetivo la búsqueda de una asignación de recursos más eficiente en la competencia internacional. Esto implica un aprovechamiento de las economías de escala, la búsqueda de mejores términos de intercambio, y el aseguramiento de un acceso estable a los mercados internacionales.

Las economías orientadas hacia el exterior deben adaptar sus industrias hacia las ventajas comparativas. Los beneficios de este esquema incluyen una menor volatilidad de los ingresos por exportaciones, debido a que se diversifica la oferta exportable; y un mayor acceso a las innovaciones tecnológicas del exterior.

En este contexto, los acuerdos comerciales adoptaron una orientación de bloque hacia las exportaciones, una integración competitiva a la economía mundial, y una asignación de recursos por medio del mercado y liderada por el sector privado. A este nuevo esquema se le llamó “regionalismo abierto”. Lo que diferencia al “regionalismo abierto” de la apertura y la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural. Al respecto, es deseable que la integración promueva una economía internacional más abierta y transparente. Ello significa que los acuerdos de integración, además de lograr la adhesión

¹³⁶ Taiwán, Malasia, Corea del Sur y Hong Kong.

de nuevos miembros, deben tender a eliminar las barreras al comercio de bienes y servicios en el marco de sus políticas de liberalización comercial frente a terceros.

8.5 Experiencia de política comercial en América Latina

Después de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países de Latinoamérica apostaron por el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el cual mantuvieron por más de tres décadas¹³⁷. Sin embargo, en la década de 1980 la crisis de la deuda obligó a acelerar el proceso de reforma y apertura, y los países de la región empezaron a dejar el modelo de desarrollo anterior para optar por uno de desarrollo hacia afuera.

Cuadro 8.4
Niveles arancelarios en América Latina
(1985-2000)

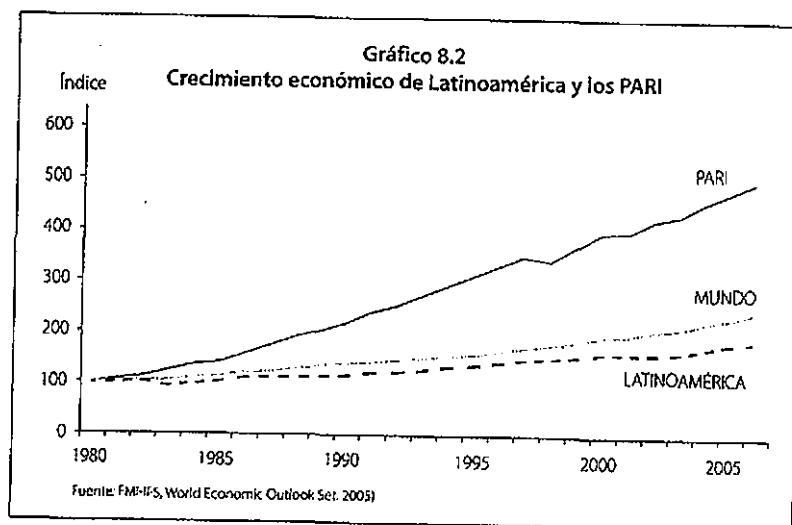
Países	1985 Promedio	2000	
		Promedio	Desvío
Argentina	28,0	13,3	6,7
Brasil	80,0	14,1	6,8
Chile	36,0	9,0	0,5
Colombia	83,0	11,6	6,3
Ecuador	50,0	11,3	6,4
México	34,0	16,3	14,1
Perú	64,0	13,5	3,7
Uruguay	32,0	12,5	6,8
Venezuela	30,0	12,0	6,0
Promedio	48,6	12,6	6,4

Fuente: Departamento de Integración y Programas Regionales, BID.
Elaboración: BID Integración y Comercio en América Latina, ene-04

En este periodo, la apertura comercial fue drástica en toda América Latina. Los aranceles promedio nacionales pasaron de 48,6 por ciento en 1985 a 12,6 por ciento en 2000. Los países que sufrieron

¹³⁷ En las décadas de 1950 y 1960, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) recomendaba a los países en desarrollo la adopción del modelo de sustitución de importaciones. El objetivo era lograr un desarrollo industrial que permitiera la acumulación de capital necesaria para desencadenar un proceso de desarrollo económico autónomo, sostenido y duradero.

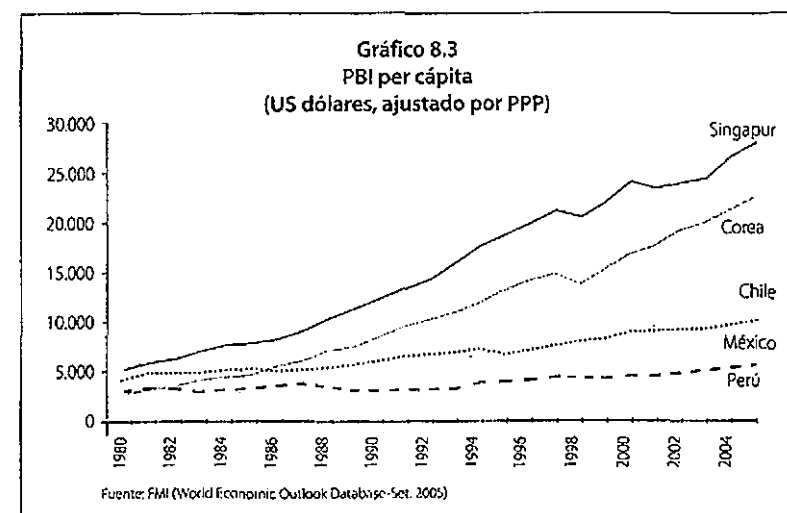
una mayor reducción de aranceles fueron Colombia, Brasil, Perú y Ecuador: su grado de dispersión arancelaria en 2000 fue en promedio solo 6,4 por ciento. En América Latina, el crecimiento económico bajo el modelo de sustitución de importaciones fue muy volátil. Al mismo tiempo, en la década de 1960 muchas economías emergentes empezaron a reconocer los beneficios de una mayor apertura de mercado, principalmente los PARI, que abandonaron el modelo de industrialización por sustitución de importaciones por otro orientado hacia el exterior, en conjunto con una serie de reformas internas. Las tasas de crecimiento obtenidas por América Latina fueron inferiores al promedio del mundo¹³⁸ y de los PARI.



A fines de la década de 1980 e inicios de la década de 1990, después de la crisis de la deuda, la mayoría de los países de América Latina se embarcaron en una serie de reformas para liberalizar su economía. Chile, a diferencia de los demás países latinoamericanos, emprendió una serie de reformas bajo el gobierno militar, entre ellas una liberalización comercial desde principios de la década de 1970. En

¹³⁸ Después de 1947, con la creación del GATT, sucesivas rondas trajeron consigo una disminución de las barreras arancelarias.

realidad Chile experimentó importantes crisis económicas a mediados de la década de 1970 (caída de los precios del cobre) e inicios de la década de 1980 (crisis de deuda). Sin embargo, en la segunda mitad de la década de 1980, como resultado de las reformas emprendidas, se comenzaron a observar un importante crecimiento económico, una diversificación de la oferta exportable con valor agregado y una menor dependencia respecto de la exportación de cobre. Actualmente Chile es la economía de Latinoamérica con mayor apertura comercial¹³⁹.



Otro país que tiene actualmente una mayor apertura comercial es México, que empezó su proceso de apertura comercial en 1982¹⁴⁰. Un significativo paso para la apertura fue la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT¹⁴¹) en 1986, lo cual trajo una importante disminución de los prome-

¹³⁹ Chile redujo sus aranceles unilateralmente y viene firmando acuerdos comerciales con sus principales socios comerciales desde inicios de la década de 1990. A la fecha tiene firmados 43 tratados de libre comercio, con los cuales accede al 62 por ciento del PBI mundial.

¹⁴⁰ En 1982 empezó el fin del modelo de sustitución de importaciones, el cual había durado casi tres décadas en ese país. La crisis del modelo se manifestó en resultados económicos negativos (recesión, fuerte caída de la inversión e inflación), agravados por la crisis de la deuda. Entre 1982 y 1988 tuvo lugar una importante liberalización del tipo de cambio.

¹⁴¹ General Agreement on Tariffs and Trade.

dios y dispersión arancelarios, además de la eliminación de cuotas a la importación. Como producto de la liberalización comercial, la baja competitividad y las carencias productivas internas se manifestaron a través del déficit comercial y el bajo crecimiento económico se revirtieron. Sin embargo, en este punto jugó un importante rol el fomento a la inversión extranjera.

Además de la apertura unilateral, México también empezó a implementar una mayor apertura a través de negociaciones comerciales. En 1987 México suscribió con EEUU y Canadá un acuerdo marco para el inicio de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual entró en vigencia en 1994¹⁴². México, al igual que Chile, también ha implementado una agresiva promoción de acuerdos comerciales con sus principales socios comerciales. Actualmente son más de diez los acuerdos comerciales de la llamada nueva generación¹⁴³. Además del TLCAN, hay acuerdos de este tipo con países de Latinoamérica, la Unión Europea e Israel, entre otros.

Brasil y Argentina empezaron su proceso de apertura comercial a inicios de la década de 1990. Después de un largo periodo de control de importaciones y obstáculos al capital extranjero, y de la crisis de la deuda, redujeron significativamente los aranceles a la importación y las barreras no arancelarias. Dentro del modelo de sustitución de importaciones, Brasil siempre tuvo una orientación moderada hacia el exterior, mientras que Argentina tuvo una fuerte orientación al desarrollo del mercado interno.

En 1991, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay formaron el Mercado Común del Sur (Mercosur). Este se basa en el principio del regionalismo abierto y es compatible con el proceso de liberalización multilateral, que se fomenta activamente. Los intercambios comerciales realizados tanto dentro como fuera de la región han aumentado con gran rapidez. Los miembros de este bloque comercial —uno de los más grandes del mundo— gozan de un área de libre comercio y de un AEC. Actualmente uno de sus objetivos comerciales es que se complete el

Mercosur con la inclusión de sectores actualmente excluidos (los automóviles y el azúcar), la eliminación gradual de las excepciones al AEC, la coordinación de las políticas económicas y la profundización de la integración en nuevos sectores. Este bloque ha firmado una serie de Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con los países de la CAN, Chile y México. Además, está en la búsqueda de un TLC con la Unión Europea y participa activamente en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Al igual que los demás países latinoamericanos, los países de la CAN, luego del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, emprendieron una serie de reformas. Entre 1990 y 1992, el Perú redujo drásticamente sus aranceles, y eliminó cuotas de importación, subsidios a la exportación y controles de precios. En Bolivia, la reforma comercial se inició en 1985. Colombia hizo dos intentos de liberalización: el primero fue en 1984, el cual falló como consecuencia de los términos de intercambio adversos; y el segundo fue llevado a cabo entre 1989 y 1991. Venezuela comenzó una fuerte reforma en 1989, la cual tuvo su más importante avance en 1990 y 1991. Finalmente, Ecuador comenzó su reforma unilateral entre 1989 y 1992.

Luego de la apertura comercial, los países de la CAN a excepción del Perú, culminaron la zona de libre comercio entre los años 1992 y 1993. Asimismo, en enero de 1995 se estableció el AEC, donde el Perú no participa. Los países de la CAN, luego de las importantes aperturas unilaterales de inicios de la década de 1990, se encuentran en la búsqueda de una mayor apertura de mercado a través de la firma de acuerdos comerciales. Uno de los más importantes fue con el Mercosur, y actualmente se encuentran en negociaciones de TLC con EEUU y la Unión Europea.

A manera de conclusión, la experiencia de los PARI y Chile han mostrado que la liberalización comercial unilateral puede ser beneficiosa. Asimismo, los bloques regionales que tuvieron un sesgo más proteccionista (CAN) empezaron a abrirse al mundo. Uno de los principales problemas que se puede observar es que, a diferencia de Chile y México, los países de los bloques comerciales como la CAN y Mercosur, en conjunto, no gozan de suficientes grados de libertad para la liberalización de sus mercados de exportación. Esto se puede explicar por la impor-

¹⁴² EEUU es el principal socio comercial de México (recibe más del 80 por ciento de las exportaciones mexicanas).

¹⁴³ Estos acuerdos se denominan así debido a que van más allá de la eliminación de aranceles.