

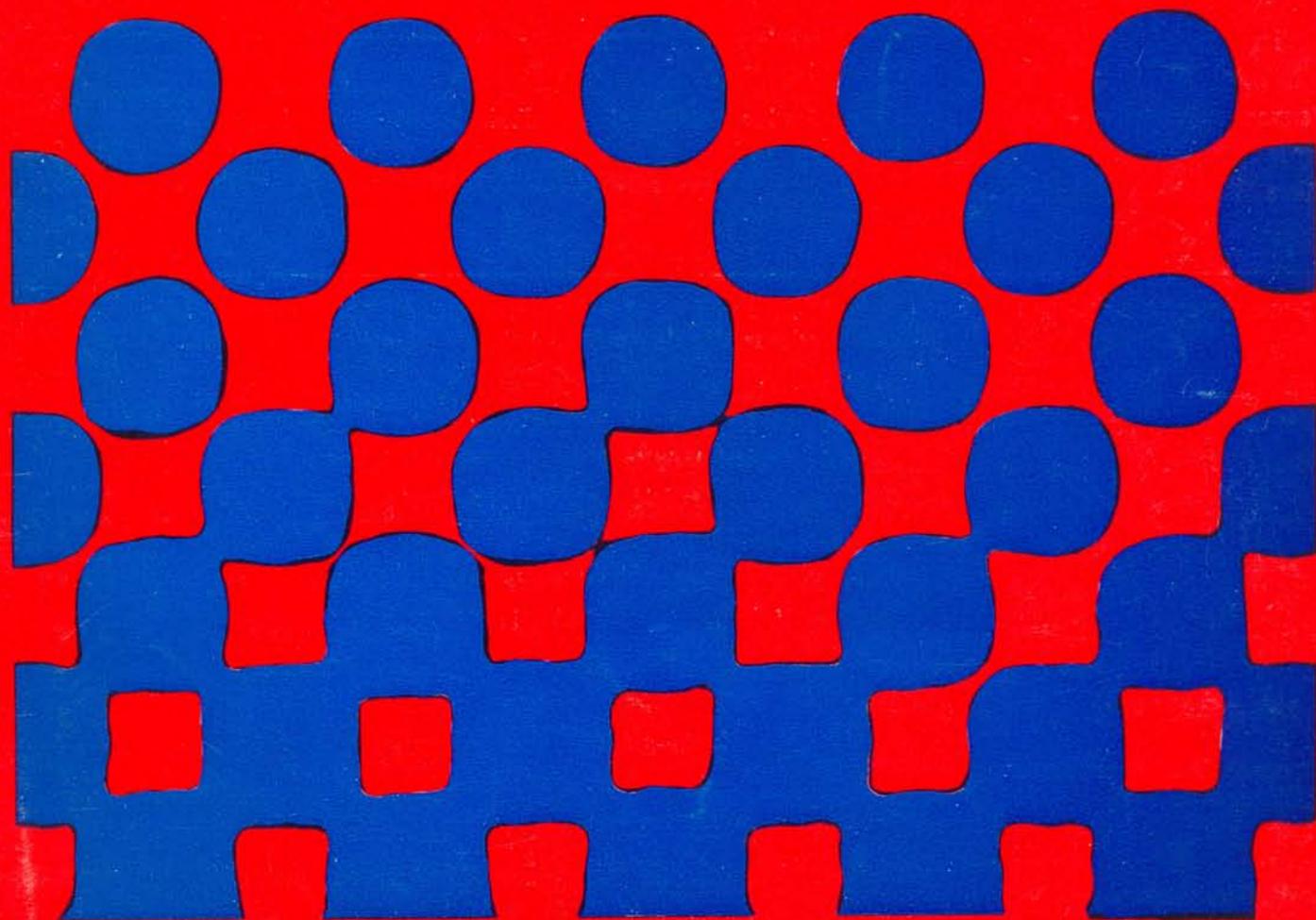
integración

latinoamericana

47

ALADI: una esperanza
renovada

revista mensual
del intal
junio 1980
año 5



Los fundamentos de la protección en Argentina y la integración latinoamericana*

Eduardo R. Conesa **

La estructura de la tarifa de importación actual

El tema al que he de referirme hoy es un tema de cierta importancia en el desarrollo económico de Argentina. Es un tema que, en relación a su importancia, ha recibido relativamente poco análisis sistemático, poco análisis en profundidad. Es el tema de la protección en la Argentina y la razón para esa protección. Es cierto que ha habido estudios históricos que analizan la protección, y discusiones que se remontan hasta la época de Pellegrini e incluso más atrás, pero yo no conozco análisis normativos científicos que tiendan a indicarnos cuál debería ser el nivel óptimo de protección de nuestro país y qué relación podría tener este nivel óptimo de protección con la integración latinoamericana.

Así, pues, con el convencimiento de abordar un tema relativamente virgen en nuestro país, estimo que en primer término corresponde recordar la estructura de la tarifa actual. Es sabido que en la actualidad se ha introducido una mayor racionalidad en la tarifa de importación de Argentina.

En efecto, la gran multiplicidad de tasas existentes ha sido reducida a unas pocas categorías de impuestos. Los productos han sido clasificados en siete ramas y a su vez se han establecido tres escalas dentro de cada rama, de manera que en la República Argentina hay 21 categorías de tarifas.¹ Antes de esta reforma había prácticamente tantas tarifas como productos. Era, además, muy difícil detectar la racionalidad de la estructura tarifaria en Argentina. Por ello la reforma representa una gran mejora en dicha estructura y un paso hacia adelante en su completa racionalización.

* Versión revisada de una disertación pronunciada en la Bolsa de Comercio de Córdoba (Argentina) el 16 de mayo de 1980.

** Director del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).

¹ La industria automotriz se rige por un régimen de excepción.

La reforma tarifaria vigente establece un programa de reducción tarifaria que empieza en 1979 y termina en 1984, o sea que es un programa de seis años. Durante estos seis años las tarifas se van reduciendo paulatinamente desde el 41 % promedio en 1979 hasta alcanzar un nivel promedio de 18,7 % en 1984.

Para ilustrar la exposición simplemente diré que al 1º de enero de 1980 las tarifas deben tener: para los bienes de consumo, un promedio de 70 %; para los alimentos, bebidas, tabacos y manufacturas de cuero, de 41 %; para bienes intermedios, de 42 %; para materias primas, de 35 %; para materias primas de origen agrícola, de 23 %; para bienes no producidos en el país, de 10 %; para bienes de capital, de 44 %. Cabe insistir en que hay ciertas variaciones dentro de estos rubros pues, a su vez, hay tres escalas dentro de estas siete categorías; pero hay una pequeña variación en cada una de estas escalas y estas cifras que acabo de presentar son claramente indicativas de la estructura de la tarifa, que así nos da un promedio de protección, al 1º de enero de 1980, de 38 %, algo más bajo que el 41 % que estaba vigente al 1º de enero de 1979.

Como ya se ha dicho, esta tarifa está programada para ser reducida paulatinamente, y pasar de 38 % a 19 % hacia 1984.

Al mismo tiempo, y a efectos ilustrativos, tal vez convenga hacer mención de lo que se llama la mediana de la tarifa, es decir la tarifa que divide a todo el universo tarifario en dos: los ítems que están arriba de esa mediana y los que están abajo. Hacia 1976 esa cifra era de 70 %. Después de la reforma de noviembre de 1976, la mediana de la tarifa argentina bajó a 50 %. Más adelante, en 1978, dicha mediana pasó a 20 % y en ese nivel permaneció durante todo 1978 y ése también es el nivel que tenía hacia comienzos de 1979.

La mediana del sistema propuesto termina en el año 1984, con una altura bastante igual a la existente en la actualidad, pero con una estructura tarifaria mucho

más pareja, mucho más uniforme para todos los productos.

Los fundamentos del proteccionismo en Argentina

En este punto vale la pena recapitular y tratar de analizar cuál es el fundamento de la tarifa y de su estructura, y el porqué de las diferencias.

Evidentemente la doctrina tradicional de las ventajas comparativas ha sido muy tenida en cuenta al diseñar la tarifa. Ello explica su reducción y su elogiada tendencia hacia la uniformidad. Sin embargo, si se es totalmente consecuente con la teoría de las ventajas comparativas, Argentina tendría que tener una protección cero, porque convendría más especializarse en los productos en los cuales se tiene ventajas comparativas, exportarlos y con el producido comprar las importaciones a precios más bajos que los de la producción doméstica de esos artículos. Las importaciones abastecerían el mercado local a precios más baratos, con lo cual se beneficiaría el consumidor. Parece claro que esta teoría no es aplicada hasta sus últimas consecuencias y por eso es que existe una protección.

Entre los argumentos que se exponen para proteger a las industrias en los distintos países merece destacarse aquel argumento llamado de la industria incipiente. Este argumento es de vieja data, se remonta al siglo pasado y quien lo consagró en la ciencia económica con mayor vigor ha sido nada menos que uno de los padres del liberalismo económico: John Stuart Mill.

En efecto, ya en la primera edición de sus "Principles of Political Economy", este autor nos dice textualmente que: "El único caso en el cual, fundados en meros principios de economía política, los derechos de importación pueden ser defendibles, es cuando son impuestos temporariamente (particularmente en una nación joven y en crecimiento) con la esperanza de asimilar, establecer nuevas industrias que puedan ser perfectamente adecuadas a las circunstancias del país. La superioridad de un país respecto de otro es una rama de la producción que a menudo surge nada más que del hecho de haber empezado antes. Es posible que no haya una ventaja inherente a un país o una desventaja inherente al otro, sino que simplemente haya una superioridad actual en cuanto a la habilidad y la experiencia adquiridas. Un país que todavía debe adquirir esa habilidad y esa experiencia, es posible que en otros aspectos pueda adaptarse mejor a la producción que aquellos que empezaron primero en dicho campo". Y continúa diciendo Mill: "Pero no se puede esperar que los particulares afronten el riesgo o, más bien, la segura pérdida, de introducir nuevas manufacturas y paguen el costo de desarrollarlas hasta que los productores hayan sido educados hasta lle-

gar a un nivel en el cual los procesos sean tradicionales". Continúa nuestro autor: "Un impuesto de importación, continuado por un período razonable, a veces puede ser el método menos inconveniente mediante el cual una nación puede imponerse a sí misma el costo de un experimento".

Cabe señalar que en el apéndice bibliográfico de la edición de este libro clásico, que he tenido a mi vista, se dice que la concesión de Stuart Mill a favor de las llamadas "infant industries" fue sumamente citada y mal usada subsecuentemente, tanto en América como en Australia y en Canadá. Por ello, Mill, en una carta fechada en el año 1869, expresó su intención de retirar esa opinión de sus principios de economía política y afirmó textualmente: "Aún ahora continúo pensando que mi opinión fue bien fundada, pero la experiencia ha demostrado que, una vez producido el proteccionismo, es un peligro que se perpetúa a sí mismo. En consecuencia, ahora prefiero algún otro medio de ayuda pública a las nuevas industrias, aunque en sí mismo dicho medio sea menos apropiado".

Lo cierto es que Stuart Mill, al preparar una nueva edición de sus "Principios" en el año 1871, solamente se limitó a algunos cambios verbales de menor importancia y prácticamente dejó tal cual el párrafo que les he transcripto. Ustedes habrán visto que este argumento de la industria incipiente tiene una acotación temporal. La industria debe ser protegida por un período, hasta que los industriales y los trabajadores aprendan la técnica y el arte de dicha industria, y luego la tarifa debe ser eliminada. Y John Stuart Mill se mostraba muy disgustado porque, una vez establecido el impuesto, en la práctica no se lo eliminaba nunca.

En el caso de nuestro país llevamos ya muchos años de proteccionismo y, contrariamente a lo que mucha gente piensa, el proteccionismo en Argentina no comenzó en el año 1940, con la Segunda Guerra Mundial, sino que comenzó mucho antes. Para fundamentar esta tesis citaré un análisis histórico efectuado por un conocido profesor de la Universidad de Yale, don Carlos Díaz Alejandro, quien concluye que Argentina era un país bastante proteccionista en el período que él analiza y que va de 1906 hasta 1940.

Voy a citar textualmente al autor mencionado: "En resumen, aunque la incidencia de los derechos de importación fue muy variable durante el período 1906-1914 y 1925-1940, el mismo alcanzó niveles que se puede presumir han cambiado la asignación de los recursos en relación a lo que hubiera sido bajo un régimen de libertad de comercio enlazado o acoplado con un régimen de tipos de cambio flexibles y utilizando diferentes fuentes para las rentas del gobierno.

"En comparación con otros países en el período 1906-1940, la política comercial argentina no puede ser considerada como de libre comercio. La Liga de las Na-

ciones efectuó estudios tarifarios en 1927, los que concluyeron que en 1925 la tarifa argentina, en un grupo representativo de productos manufacturados, era más baja que la de Estados Unidos, pero era más alta que la de Canadá, Francia, Alemania e Italia, entre otros, y más o menos con el mismo nivel de la australiana. En 1925, la tarifa promedio para artículos manufacturados era de 35 a 40 % en Estados Unidos y de 25 al 30 % para Argentina y Australia”.

A pesar de lo que dice Díaz Alejandro, es evidente que la tarifa vigente desde principios de siglo en Argentina era mucho más racional que el sistema de protección existente después de la Segunda Guerra Mundial, que era una verdadera jungla, sobre todo cuando se lo conecta con el sistema de permisos de importación y de cambio. Además, el sistema de impuestos a la importación tenía un claro fundamento de recaudación fiscal antes de 1940, que se ha esfumado en la actualidad, ya que los impuestos a la importación fueron 12 % del valor de lo importado y 4,5 % del total de la recaudación fiscal y previsional en 1978.

Durante muchos años, y particularmente durante el período de posguerra, el único criterio para fijar la protección era si el bien se producía o no se producía en el país. Si se producía en el país, entonces había que protegerlo y negar el permiso de cambio. Si no se producía en el país, había que dejarlo con una tarifa baja o conceder el permiso de importación, con lo cual se tendía a consolidar el statu quo porque entonces había una gran cantidad de industrias que simplemente estaban en el país porque estuvieron antes, y muchas otras que nunca se podían desarrollar porque, al no haberse establecido con anterioridad, había una gran facilidad para obtener permiso de importación para su producto final o había tarifas bajas para el mismo.

Esta forma de razonar era muy empírica y muy generalizada en muchos países, e implicaba que las tarifas o los controles de importación se establecían para consolidar un statu quo. Concretamente, y en su forma más acentuada, los criterios proteccionistas prevalecientes sostenían que se debía fijar una tarifa muy baja o conceder permisos de importación para aquellos productos que eran “esenciales”, y que los productos “no esenciales” no debían gozar de permisos de importación y debían tener tarifas altas.

El resultado de esta política fue que se fabricaban en el país todos los productos no esenciales, puesto que tenían tarifas altas y no se daban permisos de importación, y que el país importaba todos aquellos productos que se consideran esenciales. Por donde esta política nos llevó, paradójicamente, a una mayor dependencia económica. Lo extraordinario del caso es que esta política pretendió denominarse a sí misma nacionalista, cuando era todo lo contrario.

Esto nos da una pauta de cuán pobre ha sido el pensamiento económico aplicado en nuestro país y la necesidad de hacer ciertos esfuerzos para fundamentar mejor las razones de la protección a nuestras industrias.

Y bien, después de tantos años de protección, evidentemente ya no cabe usar el argumento de John Stuart Mill de la industria incipiente. Hay que buscar otros argumentos, tampoco el de las industrias esenciales y no esenciales.

Creo, a esta altura de mi exposición, necesario citar el llamado “informe Berlinsky”. Berlinsky es un distinguido economista argentino que efectuó un estudio para nuestro país por encargo del Banco Mundial. En este estudio Berlinsky concluyó que, a comienzos de 1977, el promedio ponderado de la protección nominal en Argentina era de 37 %. Concluyó también que este promedio escondía una gran variación, porque había tasas que llegaban en ese momento a —21 % y algunas otras a 120 %, y que además, cuando más desagregado era el análisis, mayor era el grado de dispersión que se encontraba en las tasas de protección.

Es bien sabido que tasas altas de protección nominal y tasas con una gran variabilidad son causa de un aumento en el grado de la protección efectiva; y no solamente de un aumento, sino también de la dispersión en la protección efectiva misma. El estudio de Berlinsky concluyó que el promedio ponderado de la protección efectiva en Argentina era de 39,1 %, con valores extremos de —35 % y máximos de 428 %. Esto nos da una idea bastante acabada de la arbitrariedad e irracionalidad de la tarifa existente en nuestro país antes de la actual reforma, y cuán imperiosa era la necesidad de racionalizar esta tarifa.

Pero el estudio de Berlinsky es un estudio factual, fenomenológico, que no nos dice en ningún lado el porqué de la protección en Argentina, que es el motivo fundamental de nuestra disertación. Lo que nos proponemos en esta conferencia es precisamente investigar cuál es la verdadera razón para la protección en Argentina y determinar cuál es el nivel óptimo de esa protección. En ese plano observamos que la teoría moderna del comercio internacional descalifica a casi todos los argumentos que se dan para la protección. En efecto, casi todos han sido víctima de un ataque demoledor, desde el punto de vista de la teoría económica, y tienen muy escasa respetabilidad técnica.

La teoría de la tarifa óptima

Sin embargo, hay un argumento que sobrevive fácilmente a toda esta andanada de ataques antiproteccionistas, y es la llamada teoría de la tarifa óptima, enunciada por primera vez por el mismo Stuart Mill y luego formulada matemáticamente por Bickerdike en 1960.

Gráfico 1

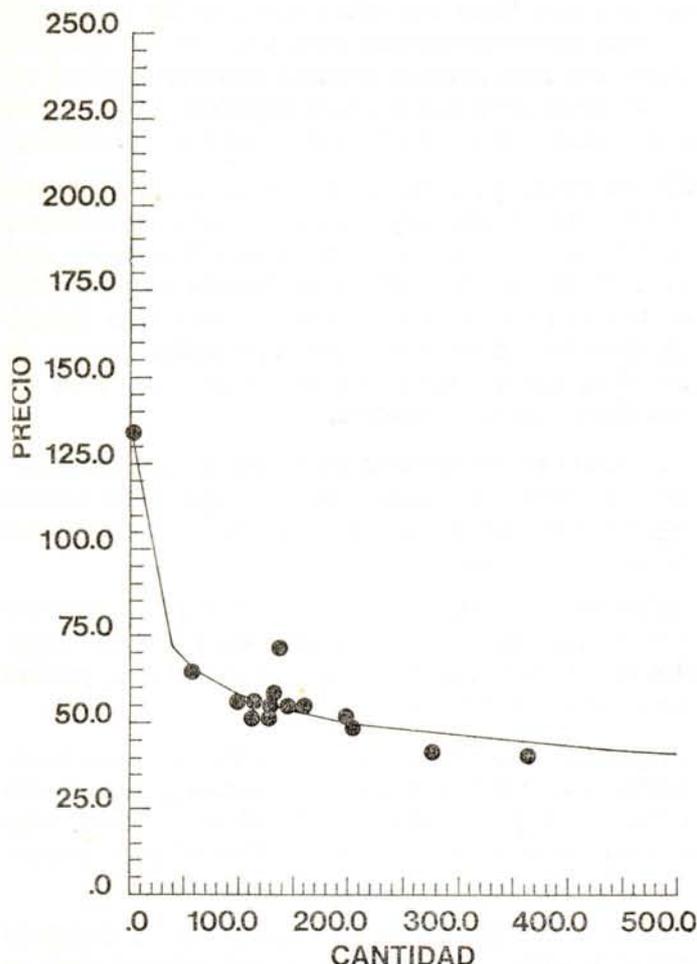
Trigo

Curva de demanda de exportación de trigo

$$\ln q = 27.12 - 0.27 \ln q_{-1} - 4.52 \ln p - 0.64 \ln Y$$

(t=5.06) (t=2.38) (t=-5.14) (t=0.17)

$$\bar{R} = 0.69$$



Esta teoría ha permanecido como el único argumento científico y respetable para la protección.

Al respecto, cabe citar la expresión textual de un conocido economista de la Universidad de Chicago, Harry Johnson, que, como ustedes saben, era profesor de economía internacional de la Universidad de Chicago, y además era un gran macroeconomista de extracción keynesiana, victorioso contrincante de Milton Friedman. Pues bien, el profesor Johnson dice que: "En años recientes la proposición adelantada por primera vez por Mill y formalizada por Bickerdike, según la cual un país puede mejorar su bienestar, en comparación con el que obtiene a través del libre comercio, imponiendo una tarifa sobre las importaciones, ha alcanzado un reconocimiento general en la literatura de la teoría del comercio internacional".

Sin embargo, a pesar de la gran importancia de esta teoría no se ha hecho prácticamente ningún esfuerzo

para aplicar su racionalidad a ningún país específico, y para discutir los problemas emergentes y sus resultados.

En consecuencia, el propósito de esta conferencia es analizar la aplicación de esta teoría a Argentina.

Por cierto no he de entrar en los detalles econométricos de este estudio porque son un tanto técnicos y no me parece que correspondan al contexto de una Bolsa de Comercio, donde los oyentes tienen más interés en la política económica que en la teoría económica. Pero me parece imprescindible subrayar que este argumento de la tarifa óptima tiene una demostración matemática, y que la premisa de la cual parte esa demostración es que un país obtiene su máximo bienestar económico cuando existe libre competencia, porque cuando existe perfecta competencia se asegura que la tasa marginal de sustitución en el consumo sea igual a la tasa marginal de transformación en la producción para cada par de productos. Y ésta es una de las condiciones fundamentales de lo que los economistas llamamos Pareto óptimo en la asignación de recursos.

Y bien, para que la tarifa óptima sea aplicable a un país, es necesario que éste pueda afectar los precios de los productos que exporta (o importa), y esto es fundamental. Para ello los países deben ser agrupados en dos tipos: países que cuando exportan más o exportan menos afectan los precios que obtienen, o países que, por ser muy pequeños, tienen que tomar el precio internacional para los productos que exportan como dado, como ya establecido, ya que las cantidades que ellos ofrecen no son suficientes como para alterar el precio.

Nuestro país está definitivamente en la categoría de los países que con sus mayores ventas en los mercados internacionales puede afectar por lo menos el precio que recibe el mismo país, si no los precios internacionales. Este resultado es un tanto paradójico porque, si hacemos los cálculos de la proporción del mercado mundial de los productos básicos de exportación argentinos, vemos que, por ejemplo en el período 1965-1969, Argentina tenía 7,3% del mercado mundial de trigo, 13,4% del mercado mundial del maíz, 22,2% del mercado mundial de la carne y porcentajes aún menores del mercado mundial de lanas.

¿Por qué entonces Argentina, con un porcentaje tan pequeño del mercado mundial, no es un "price taker", un país para el cual los precios le están dados?

Si los precios están dados, se aplica la teoría clásica de comercio internacional y a Argentina le conviene especializarse en productos primarios, en los cuales tiene ventajas comparativas, y descartar cualquier clase de protecciones. De ahí la importancia de explicar la paradoja, y ella se explica porque existe considerable protección y toda clase de barreras aduaneras y de

Maíz

Curva de demanda de exportación de maíz

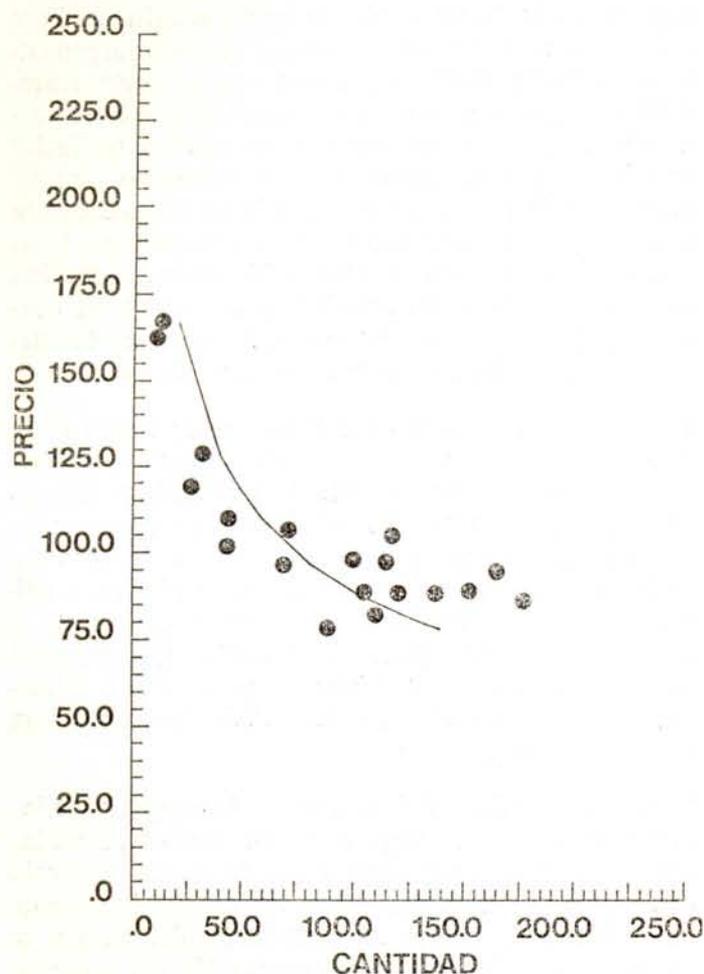
$$\ln q = 9.85 - 2.47 \ln p + 1.32 \ln Y$$

(t=2.75) (t=4.22) (t=5.08)

$$\bar{R}^2 = 0.90$$

$$Dw = 2.27$$

$$Rho = 0.18$$



comercio en la importación de los productos en los cuales nuestro país tiene ventajas comparativas.

Quizás el caso más obvio es el Mercado Común Europeo con los cereales y la carne, pero la mayoría de los países, y no solamente los del Mercado Común Europeo, imponen cuotas, tarifas y licencias de importación en estos productos.

Si, por ejemplo, eliminamos el comercio intraeuropeo y consideramos a Europa como un solo país, evidentemente la proporción de Argentina en los mercados mundiales sería mucho mayor y estaría mucho más claro entonces que, al tener una alta proporción del mercado, Argentina estaría en condiciones de alterar los precios.

De manera que, si por aproximaciones sucesivas elimináramos los países con prohibiciones de importación o tratamiento preferencial a través de licencias de importación y otros tipos de mecanismos, y dejáramos solamente aquellos países donde hay relativo libre comercio en estos productos y no hay tarifas prohibitivas o licencias de importación, veríamos que nuestro país tiene una alta proporción de lo que podríamos llamar el mercado libre, y que en ese mercado existe una neta relación negativa entre la cantidad de las exportaciones que efectúa Argentina y los precios que el país obtiene en los mercados internacionales.

Sin embargo, para que esta relación de aumento de la cantidad exportada y baja del precio se verifique, es necesario, a través de métodos estadísticos, sustraer el efecto "ingreso" de los países consumidores de la curva de demanda y además realizar la investigación teniendo en cuenta los importantes efectos retrasados, los que en inglés se llaman "lags", en las reacciones de los mercados.

No entraré en los detalles de la estimación econométrica de nuestras ecuaciones, sino que simplemente voy a mostrar los gráficos de la curva de demanda que he estimado econométricamente.

Arriba de las mismas curvas he escrito la correspondiente ecuación estimada, a los efectos de que aquellos que tengan interés en la econometría la puedan observar e incluso discutir.

Después de cerca de un año de trabajo en estas ecuaciones, y de estimar más de trescientas y trabajar con estas cifras y compararlas con otros estudios, creo que es oportuno resumir las elasticidades de demanda obtenidas para los distintos productos.

Así, para el trigo la elasticidad-precio de la demanda obtenida varía entre $-4,52$ y $-3,56$; para el maíz la elasticidad obtenida varía entre $-2,47$ y $-3,35$; para la lana la elasticidad obtenida varía entre -6 y $-4,62$; y para la carne la elasticidad obtenida varía entre $-1,26$ y $-2,22$.

Cabe destacar que el rango de variabilidad de estas elasticidades es bastante alto.

Esto se debe a que algunas fueron estimadas econométricamente utilizando las ecuaciones de regresión registradas en las curvas que les he mostrado. Estos mismos resultados fueron controlados utilizando elasticidades calculadas por otros autores, no para la demanda de exportaciones de la Argentina, sino para la demanda mundial de exportaciones de estos productos; ajustando por la proporción del mercado que tiene Argentina se llega a cifras que son bastante coincidentes con las cifras que he obtenido econométricamente.

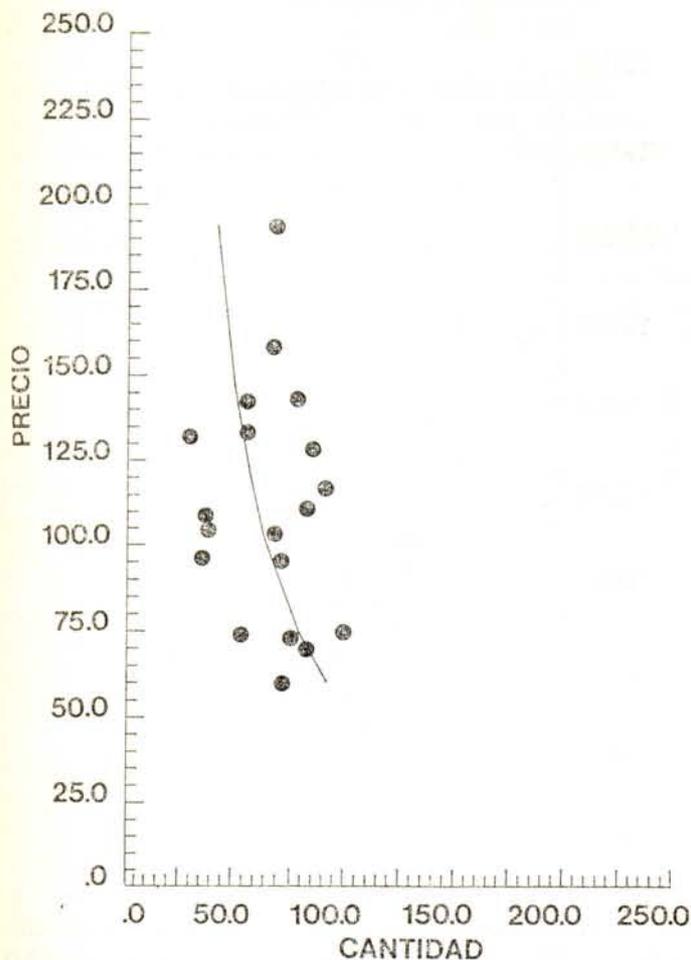
Estos cálculos econométricos nos confirman que hay una relación significativa e inversa entre demanda de

Carne

Curva de demanda de exportación de carne

$$\ln q = 2.03 + 0.47 \ln q_{-1} - 0.67 \ln p + 0.75 \ln Y$$

$(t=2.11) \quad (t=8.79) \quad (t=7.17) \quad (t=2.98)$
 $\frac{2}{\bar{R}} = 0.76$



nuestros productos básicos en el exterior y su precio; es decir, sube el precio y baja la cantidad demandada.

O sea que nos confirman meramente una ley ya perfectamente establecida en la ciencia económica y nos dan un orden de magnitud para esa elasticidad. En el caso del trigo, por ejemplo, si el precio baja, digamos 1 %, la cantidad demandada aumenta en 4,5 %. En el caso del maíz, si el precio sube 1 %, la cantidad demandada baja 2,5 %, y así sucesivamente.

Dado que las cifras no tienen una pretensión de exactitud, resulta altamente conveniente, a los efectos de disminuir errores, hacer una suerte de promedio.

Este promedio nos lleva a una cifra del orden de -3,5 %, o sea que en promedio podemos estimar que la demanda de exportaciones tradicionales argentinas está sujeta a una elasticidad precio de -3,5 por ciento.

¿Qué significado tiene esta cifra?

Esta cifra tiene un significado muy sencillo. Existen fórmulas matemáticas —como les dije derivadas a comienzo de este siglo por el economista inglés Bickerdike— y, aplicándolas, la protección en Argentina debería estar en el orden del 40 por ciento.²

Este resultado normativo es más o menos coincidente con la realidad. Al hacer un análisis empírico, factual, de la producción en Argentina, se había llegado a la conclusión de que la tasa de protección nominal era de 37,5 % en promedio y 39,1 % en el caso de la protección efectiva.

Al nivel teórico óptimo y uniforme del 40 % cabe hacer algunos comentarios adicionales. En primer término, si establecemos una tasa de protección para nuestra industria, esta protección a su vez reduce la demanda de divisas, porque bienes que se importaban ya no son importados y, en cambio, son comprados localmente. De esta manera, al disminuir la demanda de divisas se tiende a provocar una sobrevaloración de la tasa de cambio.

Aquí corresponde subrayar un punto. La teoría de la tarifa óptima por el lado de las importaciones nos permite llegar a una cifra más o menos aproximada de protección, pero no nos permite diferenciar entre producto y producto de importación.

No es causal, les vuelvo a repetir, que más o menos el promedio de la tarifa argentina coincida con el 40 %. De manera empírica, a tientas, el país fue tratando de optimizar la asignación de sus recursos y más o menos llegó a una tarifa promedio de 40 %. No se llegó a esta tarifa ciertamente por la aplicación de la fórmula de Bickerdike, sino simplemente por sentido común. Pero lo que verdaderamente no se justifica es que la tasa de protección haya sido tan variada de industria a industria.

Como hemos dicho y es conocido por todos, durante los decenios de 1940 y 1950 Argentina aplicó una política de proteccionismo extremo. Pero infortunadamente esa tarifa y ese sistema de licencias de importación fue bastante irracional. Ya hemos comentado que algunos productos fueron protegidos simplemente porque estaban siendo producidos dentro del país y otros productos simplemente fueron importados sin ningún derecho de importación y con una tasa de cambio sobrevaluada nada más que porque esos productos no eran producidos dentro del país.

² La fórmula es $\frac{1}{E_{av}} + \frac{1}{E_{iw}}$, donde E_{av} es la elasticidad precio t: $\frac{1}{1 - \frac{1}{E_{iw}}}$

extranjera de oferta de importaciones a la Argentina igual a infinito en el largo plazo, E_{iw} es la elasticidad de la demanda precio de las exportaciones argentinas. Véase Graaff, J. de V., *Theoretical Welfare Economics*, Cambridge University Press, 1967.

Ese razonamiento sirvió para consolidar la irracionalidad del statu quo y esto introdujo muchas distorsiones y provocó mala asignación de recursos, y es una de las causas fundamentales del estancamiento económico evidenciado por Argentina en ese período.

Cabe señalar que nunca se ensayó la posibilidad de una tasa de protección más uniforme, más racional e igual a 40 %. Los primeros ensayos en esta dirección se materializaron precisamente en la nueva tarifa que se ha establecido que, para el año 1980, fija un nivel de protección de 38 %, muy parecido al que surge de mi análisis, aunque la mediana es sólo de 20 %, inferior a la de mi tesis.³

La coincidencia en el nivel óptimo teórico de 40 % y el promedio a que se llegó en la práctica ocurrió porque siempre ha existido una visión intuitiva, por parte de los que hacían política económica en Argentina, en el sentido de que nuestro país ciertamente tenía una fuerte ventaja comparativa en la agricultura, pero que no era posible poner a la mayor parte de la fuerza de trabajo a trabajar en el sector agrícola.

Como ustedes saben, en el año 1970, por ejemplo, la agricultura contribuyó al 13 % del producto bruto, al 14 % del empleo y al 84 % de las exportaciones, mientras que la industria manufacturera contribuyó al 30 % del PBI, al 20 % del empleo y solamente al 16 % de las exportaciones. Estas cifras, por sí solas, sirven para poner de manifiesto la estructura de la economía, y para llegar a esta visión intuitiva ciertamente no hacen falta demasiados análisis econométricos.

Es claro que, si la mitad del 20 % de la fuerza de trabajo que se emplea en el sector manufacturero hubiese pasado al sector agrícola, esto habría provocado un aumento bastante considerable de la producción de este sector, por ejemplo de un tercio, y permitido una duplicación de nuestras exportaciones de productos agrícolas y este incremento, a su vez, habría provocado una baja en el precio de nuestros productos agrícolas, si las otras condiciones que hacen a la demanda mundial hubieran permanecido constantes, con lo cual la ventaja del libre comercio habría disminuido.

Al respecto cabe señalar que eminentes economistas argentinos, particularmente el doctor Raúl Prebisch, han hablado durante mucho tiempo del problema de los términos de intercambio que enfrentan nuestra economía y las economías latinoamericanas y lo presentaban como una tendencia secular de la economía mundial.

³ Cabe subrayar las ventajas del sistema que propongo en cuanto a la recaudación fiscal, ya que permitiría cuadruplicar las rentas de aduana y controlar mucho mejor su percepción.

Gráfico 4

Lana

Curva de demanda de exportación de lana

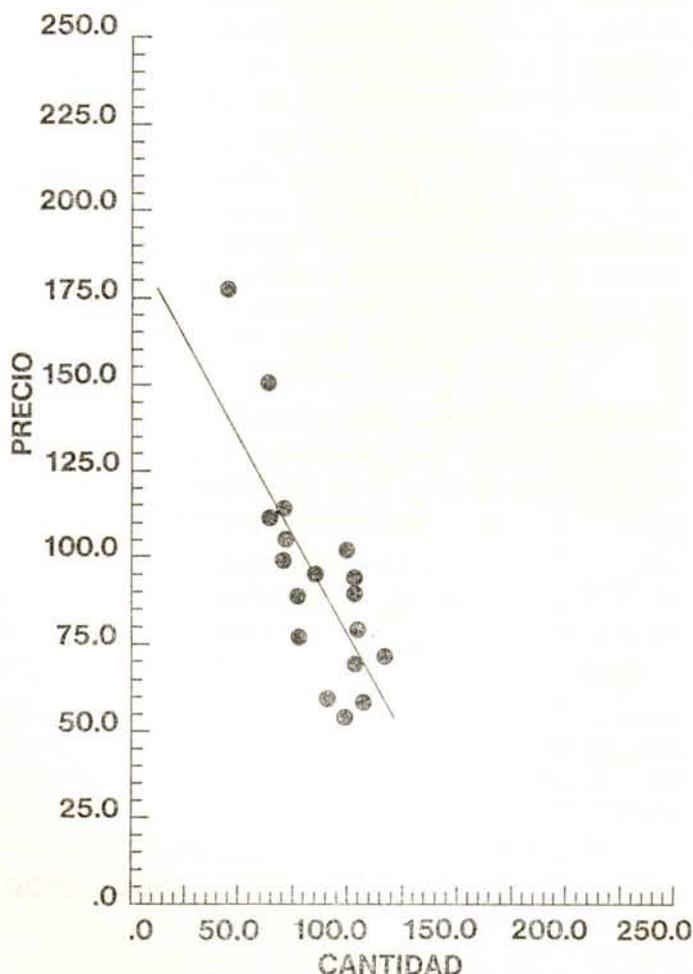
$$q = 141.9 + 0.879 q_{-1} - 0.88 p - 0.54 Y$$

(t=-7.67) (t=8.79) (t=-7.19) (t=-5.19)

$$\bar{R} = 0.76$$

$$Dw = 1.85$$

$$Rho = -0.71$$



En realidad es difícil justificar esta tendencia secular. El problema existiría, pero es un problema de elasticidades-precio y elasticidades-ingreso de las exportaciones tradicionales de Argentina, y no un problema filosófico de productos primarios versus productos industriales. Lo que realmente importa es que los productos primarios tienen una elasticidad-precio relativamente baja y una elasticidad-ingreso también algo baja (no en el caso de la carne, en la cual la elasticidad-ingreso es alta), mientras que en los productos industriales ambas elasticidades son muy altas.

Las recesiones económicas desde 1949 a 1975 y la "limitación externa"

Pero aquí cabe señalar que este enfoque racionalista de la protección que nosotros propiciamos tiene un importante defecto: como lo hemos señalado, las tarifas sobre las importaciones tienden a causar una sobrevaloración en el tipo de cambio. En consecuen-

cia, con este tipo de cambio, el sector industrial no va a ser capaz de aportar sino muy escasas exportaciones.

Este problema se visualizó en el decenio de 1960, a raíz de lo cual se establecieron en nuestro país subsidios a las exportaciones. Esto fue particularmente claro en 1963, cuando se estableció un sistema completo de reintegros e incentivos a la exportación no tradicional.

Por culpa de la sobrevaluación crónica del libre cambio en el período que va de 1946 a 1963, la economía argentina fue constreñida en su crecimiento por las crisis periódicas de escasez de divisas.

Durante ese período hubo cuatro recesiones sumamente agudas en la actividad económica, y esas recesiones fueron todas determinadas por la necesidad de reducir las importaciones, que en Argentina son más bien inelásticas al precio y dependen mucho más del nivel del ingreso doméstico que de los precios.

Así, la primera depresión tuvo lugar en 1949, juntamente con una crisis de divisas. La segunda depresión tuvo lugar en 1952, con otra crisis en la disponibilidad de moneda extranjera. La tercera crisis ocurrió en 1959, cuando fue necesario reducir considerablemente la actividad económica por la necesidad de mejorar la balanza de pagos debido a la escasez de divisas. La cuarta crisis, que se registra en los años 1962-1963, también se produce por escasez de divisas.

Luego de estas recesiones periódicas y merced a los subsidios a las exportaciones no tradicionales, la economía argentina se desarrolló a una tasa de crecimiento bastante pareja y bastante aceptable, sin ninguna depresión, hasta que la quinta crisis económica ocurrió en 1975, cuando nuevamente la escasez de divisas se produjo coetáneamente con una depresión económica y una crisis política de gran magnitud.

Estas cinco depresiones económicas en buena medida fueron causadas o fueron posibles por la falta de racionalidad en las políticas comerciales.

Muchas veces se afirma en nuestros países que la llamada "Foreign exchange constraint", o "la limitación externa", es estructural y está implícita en el subdesarrollo. Yo creo que no es así. La limitación externa al crecimiento de nuestra economía fue provocada por nuestra propia política de protección que tendía a una sobrevaloración de la tasa de cambio y no establecía las correspondientes correcciones a través de los subsidios a la exportación.

Por eso, cuando hablamos de una protección óptima, debemos tener en cuenta que hay que acoplar a la protección de 40 % un subsidio a la exportación no tradicional de alrededor de 28 %, que es más o menos simétrico con un derecho de importación del 40 %.

Este sería un sistema de precios óptimo, o casi óptimo. Al respecto cabe señalar que hay cierto parecido con el sistema que rigió desde 1963 hasta la actualidad, dado que las exportaciones que están promovidas más o menos alcanzan a 30 % de las exportaciones totales de Argentina y tienen subsidios a la exportación que fácilmente superan el 20 %. De manera que más o menos estamos, en líneas generales, en las conclusiones de nuestro trabajo, el que sólo tiene la virtud de proporcionar una racionalización y presuntamente ciertas mejoras marginales al sistema.

Argentina frente a la integración latinoamericana

¿Qué relación tiene este esquema de protección —que yo considero es el óptimo para nuestro país— con la integración latinoamericana?

Tiene una relación sumamente estrecha. Porque es muy probable que se pueda demostrar científicamente que la mayoría de los países de América Latina requieren una protección óptima parecida a la de Argentina.

En efecto. Todas las economías de nuestros países presentan un marcado dualismo económico en sus ventajas comparativas. En casi todas ellas el tipo de cambio es determinado por el costo de producción del sector más eficiente, y ese sector tiene una eficiencia relativa que suele ser muy superior a la del resto de la economía.

Tenemos el caso de Colombia y Brasil con el café, el de Venezuela, Ecuador y México con el petróleo, el de Chile con el cobre, el de América Central también con el café y el banano, el de Bolivia con el estaño, el de Argentina y Uruguay con la carne y los granos, etc. Casi todos nuestros países enfrentan, pues, una curva de demanda de estos productos que registra una pendiente declinante parecida a la del caso argentino. Por lo cual se verifica la necesidad de bajar los precios para vender más o, para enunciar el problema en términos más técnicos, el ingreso marginal es inferior al precio, o también la elasticidad precio de la demanda no es infinita, o la curva de demanda no es perfectamente horizontal.

Este enunciado requiere, sin embargo, una acotación importantísima. La relación inversa entre precios y cantidades exportadas de estos productos por parte de nuestros países sólo se establece si mantenemos el ingreso de los países compradores constante o creciendo muy lentamente.

En otras palabras, para que la relación inversa entre precios y cantidades exportadas se compruebe, debemos descomponer la demanda en sus dos efectos: el

efecto precio y el efecto ingreso, y mantener el segundo constante.

Esta última hipótesis no es arbitraria. Muy por el contrario. Es la hipótesis más cercana a la realidad económica mundial de los últimos seis años y la más probable para los próximos diez. Existe pues un argumento científico para fundamentar el establecimiento de cierto grado de protección que, al ser similar para todos los países de nuestra región, facilitaría el diseño de la tarifa externa común que optimizara el sistema de precios latinoamericano.

En consecuencia, este enfoque sobre la tarifa óptima de protección en cada país nos puede conducir fácilmente a la integración latinoamericana y a promover el comercio intralatinoamericano a través de la tarifa externa común y no de los subsidios a la exportación, que quedarían prohibidos en las exportaciones intrarregionales.

El objetivo de la integración latinoamericana, no obstante todos los embates que ha sufrido y los altibajos que ha registrado, continúa siendo un gran objetivo para nuestros países. Así lo declaran permanentemente los presidentes cuando se reúnen. Tenemos el caso reciente de los presidentes de Argentina y de Brasil, y no hace demasiado tiempo el de los presidentes de los países andinos. Es evidente que la integración mantiene su vigencia política.

Pero es necesario darle un fundamento técnico, y precisamente uno de los fundamentos técnicos para la integración está dado en el tipo de racionalización que acabo de exponer.

Diversos motivos de orden económico justifican el mantenimiento de la prioridad del Mercado Común Latinoamericano a largo plazo. En primer lugar, la profundización del comercio recíproco entre los países latinoamericanos puede servir de amortiguador de las crisis y de las recesiones mundiales, del estado de semirrecesión de la economía mundial y de sus efectos sobre la economía latinoamericana.

Mediante la integración América Latina podrá desarrollarse con mucha mayor independencia de las políticas de crecimiento lento de los países industriales. Al respecto, cabe destacar que el Mercado Latinoamericano presenta un ancho campo para la competencia industrial sobre bases equitativas, pues nuestras monedas no están sobrevaluadas entre ellas, en términos generales y haciendo las salvedades de situaciones coyunturales.

La existencia de un Mercado Latinoamericano con una protección externa razonable de no más de 30 ó 40 %

podría dar renovado impulso al crecimiento industrial y a la inversión regional.

Otro argumento importante para la integración es que la misma permitirá la mejor división del trabajo en América Latina y, por consiguiente, un aumento de la eficiencia económica en toda la región.

También se debe mencionar a las economías de escala. El Mercado Común Latinoamericano posee hoy una dimensión de más de 450.000 millones de dólares, similar en términos de moneda constante al Mercado de la Europa de los Seis, integrado en 1957 y que fuera tan exitoso. El Mercado Latinoamericano ampliado permitiría establecer plantas más grandes con la consiguiente reducción de los costos y los precios unitarios en muchos productos.

El regionalismo económico latinoamericano permitirá pues mayor competencia para nuestras industrias, por ende mejor asignación de los recursos y en consecuencia mayor estímulo al crecimiento de la productividad y el progreso tecnológico en toda la región.

Al respecto cabe señalar que todos los estudios econométricos referentes a las fuentes del desarrollo económico finalmente llegan a la conclusión de que el progreso tecnológico definido en forma amplia es la causa del 80 % del crecimiento.

Así, el concepto de empresa, de la empresa privada como fuente de renta, tenderá a decaer para dar lugar a la gerencia profesional, a la combinación óptima y dinámica de los factores productivos a través de tecnologías permanentemente mejoradas mediante el uso constante de la imaginación y la inteligencia empresariales.

En este sentido cabe señalar en este foro el papel que tendrá la empresa privada como célula viva reactivada de un Mercado Latinoamericano ampliado.

Para el empresariado dinámico y progresista de nuestra región la integración representa la apertura de un potencial enorme de opciones y de campos de acción antes vedados. Para la empresa privada la integración aumentará las opciones de inversión y tornará viables muchos proyectos que antes no lo eran.

Podemos afirmar que, si bien los grandes beneficiados con la integración serán los pueblos, los primeros en empezar a recoger los frutos de esta política serán las empresas privadas latinoamericanas. Por eso considero que el sector industrial, el sector agrícola y el sector financiero privado de América Latina y de nuestro país deberían ser los primeros integracionistas.